



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Zur Notwendigkeit des Ergebnishaushalts für Länder und Gemeinden.

Umsetzung der VRV 2015 und erforderliche Weiterentwicklungen im Gemeinderecht.

Die Erarbeitung von Kontierungshilfen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2015.

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) – Perspektiven und Potenziale aus verwaltungspraktischer Sicht.

Reformen im Finanzausgleich 2017 – Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung.

Jahrgang 59 (2018) · Heft 1 – 3

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at
Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) – Perspektiven und Potenziale aus verwaltungspraktischer Sicht

Von Dr. Andreas F r a y d e n e g g ¹



Die Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) als Kernbaustein der Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung war ein wesentliches Element der Haushaltsrechtsreform 2013. Nach fünf Jahren praktischer Umsetzung zeichnen sich die Stärken und Schwächen, Potenziale und Herausforderungen des Systems deutlich ab. Im vorliegenden Beitrag soll versucht werden, die bisherige Wirkung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu beurteilen und Möglichkeiten zu ihrer Weiterentwicklung aufzuzeigen.

1 Ziele der Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Mit der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung wurden die bisher vorhandenen Instrumente zur Betrachtung möglicher Effekte von Regelungsvorhaben zusammengefasst und in einer einheitlichen Struktur und Vorgangsweise normiert. Wesentlicher gesetzlicher Anker des WFA-Systems sind § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 und die darin enthaltenen Verordnungsermächtigungen. Im gemeinsamen offiziellen Begleitdokument des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Finanzen zur Einführung des Instruments wurden im Jahr 2013 unter anderem folgende Nutzenpotenziale der WFA genannt:²

- Verstärkung der Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendungen
- Erhöhung der Transparenz hinsichtlich politischer Ziele
- Berücksichtigung verschiedenster Aspekte (u. a. Gleichstellung, Nachhaltigkeit) im Rahmen einer ganzheitlichen Sichtweise bei der Rechtssetzung und Vorhabensplanung
- Verbesserung der Kohärenz von Verwaltungshandeln und Gesetzgebung

¹) Dieser Beitrag erscheint unter alleiniger Verantwortung des Autors und gibt ausschließlich seine persönlichen Ansichten wieder, die nicht notwendigerweise der Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen oder einer seiner Dienststellen oder Organisationseinheiten entsprechen.

²) Bundeskanzleramt (Hrsg.): Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Version 1.3, Wien 2013, S. 23f.

Darüber hinaus wurde bei der Einführung der WFA neben den genannten Punkten auch besonders der „verwaltungsreformatorische Ansatz“ betont, der zu einem umfassenden „Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung“ führen sollte.³ Dieser Kulturwandel, der den Abschied von der bisher praktizierten Input-Steuerung atmosphärisch begleiten sollte, wurde regelmäßig mit dem programmatischen Leitgedanken von der „Außenorientierung der Verwaltung“ umschrieben.

2 Erste Erfahrungen bei der Umsetzung – Adaptierung des Instruments

Bereits kurz nach Einführung der WFA wurden Stimmen laut, die eine zeitliche und inhaltliche Überforderung der betroffenen Mitarbeiter/innen in den Ressorts konstatierten. So sei es einerseits schwierig, gerade bei geringfügigen legislativen Änderungen geeignete Ziele und Maßnahmen zu definieren und diese mit entsprechenden Indikatoren zu versehen; andererseits müsse der erhebliche zeitliche Mehraufwand durch die Pflicht zur Betrachtung der neuen Wirkungsdimensionen sowie die begleitende Einrichtung eines Wirkungscontrollings beachtet werden. Die Kombination dieser Faktoren, so die Kritik, sei ursächlich für die allgemein geringe Qualität der vorgelegten WFA-Ergebnisdokumente.⁴

Reagiert wurde seitens BMF und BKA⁵ auf diese in weiten Teilen berechtigte Kritik mit der Einführung der abgestuften Durchführungsverpflichtung („vereinfachte WFA“) und der WFA-Bündelung, welche als praktikabler Ersatz für den zuvor kaum genutzten „gemeinsamen Regelungskomplex“ (§ 4 Abs 10 WFA-Grundsatz-VO idStF) dient. Die vereinfachte WFA wird in der Praxis stark genutzt: Im Jahr 2016 erfüllten ca. 65 % der (Regelungs-)Vorhaben die Voraussetzungen dafür und wurden als vereinfachte Folgenabschätzung durchgeführt⁶. Dies hat auch den Vorteil, dass nur noch solche (Regelungs-)Vorhaben evaluiert werden, in denen die Evaluierung auch tatsächlich einen Mehrwert bezüglich Steuerungsrelevanz hat. Das neu konzipierte Instrument der Bündelung findet bisher noch relativ wenig Anwendung, wobei hier in jüngster Zeit ein gewisser Aufschwung stattfindet, der wohl auf die diesbezügliche Beratung durch BKA und BMF zurückgeführt werden kann.

³ Georg Lienbacher: Neues zur Gesetzesfolgenabschätzung: Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen bei Regelungsvorhaben im Rahmen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013. In: ÖHW 52, 1-3/2011, S. 59-64, hier S. 61.

⁴ So beispielsweise Liane Stangl: Wirkungsorientierte Steuerung – Zwischenresümee aus Sicht des Rechnungshofes. Vortrag, 23. Oktober 2014. Ähnlich spricht Christoph Schmid (2015): Analyse des Bundesbudgets 2016. Institut für Finanz- und Handelspolitik der Wirtschaftskammer Österreich, Wien, S. 3, von einem „Verwaltungsaufwand, der [...] bei wenig eingriffsintensiven Regelungsvorhaben schwer zu rechtfertigen war“)

⁵ Mit der BMG-Novelle (BGBl. I Nr. 164/2017) wurden diese Aufgaben dem neu geschaffenen Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport (BMÖDS) übertragen.

⁶ Bundeskanzleramt (Hrsg.): Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2016. Wien 2017, S. 8

3 Zur inhaltlichen Qualität der Folgenabschätzungen

Die Qualität der Abschätzungen ist je nach betrachteter Wirkungsdimension sehr unterschiedlich. Vor allem hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf Bund, Länder, Gemeinden und SV-Träger kann im Verlauf der Jahre von einer wesentlichen Verbesserung gesprochen werden: So stellte der Rechnungshof für das Jahr 2017 fest, dass die Kalkulationen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte bei 81 % der begutachteten Gesetze und Verordnungen in der WFA „ausreichend plausibel“ gewesen seien. Dies zeigt eine deutliche Steigerung sowohl gegenüber den Jahren 2016 (73 %), 2015 (61 %) als auch gegenüber dem Jahr der Einführung der Folgenabschätzung (2013: 50 %).⁷ Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung scheint demnach als Informationssammlung zu einem (Regelungs-)Vorhaben – zumindest in den Bereichen, die für das Bundesministerium für Finanzen primär relevant sind – mehr und mehr inhaltliche Qualität zu gewinnen. Eine deutliche Lernkurve bei den erstellenden Ressorts ist jedenfalls zu beobachten. Dies beantwortet allerdings noch nicht die Frage, welche Relevanz die in der Folgenabschätzung gesammelt dargestellten Informationen in den weiterführenden politischen und verwaltungsinternen Prozessen haben.

Was andere Wirkungsdimensionen betrifft, ist bedauerlicherweise festzustellen, dass die Qualitätssicherung durch die einzelnen „Wirkungsdimension-Ressorts“ (d.h. jene Ressorts, die im Einvernehmen mit BKA und BMF selbst eine Verordnung über eine bestimmte Wirkungsdimension erlassen haben) in der Praxis sehr häufig nur unzureichend wahrgenommen wird. Eine Steigerung der Qualität kann nur durch einen wechselseitigen Lernprozess und Feedback-Mechanismus zwischen Ersteller und Qualitätssicherer erreicht werden. Wenn nun ein solches Feedback hinsichtlich bestimmter Wirkungsdimensionen sehr häufig nicht gegeben wird, kann es kaum erstaunen, dass die Aussagekraft der Abschätzungen in diesen Bereichen mangelhaft ist. Zudem stehen Wirkungsdimensionen, welche nicht unmittelbar mit dem Bundeshaushalt in Zusammenhang stehen, auch weniger im Fokus von Parlament, Rechnungshof und Öffentlichkeit. In Bezug auf diese Wirkungsdimensionen ist Eines in aller Eindeutigkeit festzustellen: Die ganzheitliche, d.h. multi-perspektivische Betrachtungsweise eines (Regelungs-)Vorhabens durch die WFA ist in der erhofften Form bislang nicht umfassend Realität geworden.

⁷⁾ Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Bund 66/2017), S. 32, Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Bund 24/2016), S. 43 sowie Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Bund 18/2015), S. 18. Laut Beurteilung des Rechnungshofes bestehen auch wesentliche Unterschiede in der WFA-Qualität zwischen den einzelnen Ressorts.

4 Nutzen der WFA in der Praxis

Ein wesentlicher Nutzen der WFA liegt darin, dass die Abschätzung der Folgen verschiedener (Regelungs-)Vorhaben nunmehr in standardisierter Form erfolgt und Folgenabschätzungen daher – zumindest prinzipiell – uneingeschränkt vergleichbar sind. Durch die in der WFA-Grundsatz-VO festgelegten systematischen Schritte sind methodische Differenzen in der Herangehensweise a priori ausgeschlossen. Die Ergebnisse sowohl der Abschätzung finanzieller Auswirkungen als auch anderer Wirkungen können daher auch als Grundlagen für vergleichende Betrachtungen über Ressortgrenzen hinweg genutzt werden. Eine Voraussetzung dafür ist allerdings die richtige Anwendung der Instrumente. Defizite in den Kenntnissen der Anwender/innen wird seitens des BKA und des BMF mit gemeinsamen Schulungen (In-House-Seminaren) im Rahmen der Verwaltungsakademie des Bundes begegnet. Es ist davon auszugehen, dass dieser Schulungsbedarf künftig noch ansteigen wird: Einerseits bestehen gerade hinsichtlich der relativ „neuen“ Möglichkeit der Bündelung noch häufig Unklarheiten, andererseits wird mit Blick auf die Alterspyramide des Bundesdienstes durch Ruhestandsversetzungen und sonstige Fluktuation die Notwendigkeit zur Schulung neuer Anwender absehbar zunehmen.

Dass die WFA dem tatsächlichen „Variantenstudium“ dient und in die Entscheidungsfindung über die beste Handlungsalternative einfließt, ist in der Praxis kaum feststellbar. Tatsächlich ist die Folgenabschätzung – ähnlich den Erläuterungen – ein üblicherweise erst nach dem Ministerialentwurf erstelltes Dokument. Die praktische Funktion des Instruments „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ liegt also aktuell weniger in der Entscheidungsvorbereitung als in der begleitenden Legitimation politisch-administrativen Handelns. Darin liegt letztlich der sowohl praktisch-politische als auch der verwaltungsethische Kern des Prinzips der Wirkungsorientierung: Der Öffentlichkeit zu demonstrieren, dass Politik und Verwaltung mit der vom Volk beliebten Macht verantwortungsvoll und effektiv umgehen.⁸ In diesen Zusammenhang gehört auch die erfreuliche Wahrnehmung, dass die Angaben in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung vermehrt ins Blickfeld der öffentlichen und medialen Debatte gelangen.⁹

⁸) Zum Zusammenhang zwischen Ergebnisverantwortung und Verantwortungsethik im öffentlichen Sektor vgl. Wolfgang Seibel: *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Frankfurt/Main 2017, S. 18ff, hier besonders S. 20f: *„Die Organisation der Verwaltung muss so gestaltet sein, dass sie die effektive Erledigung der jeweiligen Aufgabe ermöglicht und diese Erledigung kontrollierbar hält. Verantwortlich sind die Angehörigen der öffentlichen Verwaltung gegenüber denjenigen, die ihnen Ressourcen und Macht übertragen haben. [...] Verantwortliches und effektives Verwaltungshandeln bedingen einander. Um verantwortlich handeln zu können, muss Verwaltung gut organisiert sein. Nur eine in diesem Sinne gut organisierte Verwaltung kann das Versprechen einlösen, verantwortungsvoll mit der ihr übertragenen Macht umzugehen.“*

⁹) Beispielhaft in jüngster Zeit z.B. Christian Haider: *Das Gesetz steht – aber das Geld fehlt*. Wiener Zeitung, 7. September 2017 sowie Philip Hirsch: *Die abenteuerliche Kostenschätzung des Sozialministeriums*. Oberösterreichische Nachrichten, 19. Oktober 2017

Ein weiterer, bereits genannter erhoffter bzw. erwarteter Effekt der WFA war die Verbesserung der Effizienz und Wirkungsorientierung der Mittelverwendungen. Über das Eintreten dieses Effekts kann nur ein „indirekter“ Beweis geführt werden: Die Bereitstellung transparenter, projektbezogener Informationen über Aufwendungen und Auswirkungen stärkt die Möglichkeiten einer rationalen Entscheidungsfindung auf politischer und administrativer Ebene. Darüber, inwiefern diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden, ist freilich keine generelle Aussage möglich.

5 Wege zur Erhöhung der Qualität der Folgenabschätzungen

Schulungs- und Informationsarbeit wird in Zukunft noch in erhöhtem Maße notwendig sein. Eine Frage tritt nach Erfahrung des Autors im Zuge von WFA-Schulungen immer wieder auf. Ein Schulungsteilnehmer hebt die Hand und sagt: „Ich bin Jurist/Legist. Ich weiß das nicht und habe keine Daten. Woher soll ich diese ganzen Informationen nehmen?“ Wichtig zur Qualitätssteigerung wird es sein, § 5 Abs 10 WFA-Grundsatz-VO künftig stärker ins Bewusstsein der Praktiker/innen zu rücken: Danach hat das haushaltsleitende Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wird, von den haushaltsführenden Stellen innerhalb seines Wirkungsbereichs sowie durch Koordination mit den durch die Auswirkungen betroffenen haushaltsleitenden Organen die notwendigen Angaben für die Durchführung der Abschätzung einzuholen; *die mitwirkenden Organe sind, im Rahmen ihrer organisatorischen Möglichkeiten, zur Mitwirkung bei der Ermittlung der Auswirkungen verpflichtet*. Es besteht einerseits die normierte Verpflichtung für das erstellende Ressort, auf breiter Basis Daten zu erheben, andererseits sind sowohl andere Ressorts als auch nachgeordnete Dienststellen des eigenen Ressorts von der besagten Mitwirkungspflicht umfasst. An keiner Stelle ist festgelegt, dass die Erstellung der WFA von einer Person alleine und binnen sehr kurzer Frist erfolgen soll – dies ergibt sich aus suboptimalen Abläufen in den Ressorts selbst. Als praktikabel hat es sich zudem erwiesen, wenn die in jedem Ressort eingerichtete interne Wirkungscontrollingstelle eine erste Filter- bzw. Qualitätssicherungs-Funktion einnimmt.

Für die Durchführung der WFA ist eine IT-Anwendung von BKA und BMF gemeinsam bereitgestellt. Die Verwendung dieser Anwendung ist verpflichtend und wird ebenfalls im Rahmen von Schulungen den Praktiker/innen in den Ressorts nähergebracht. Dabei zeigt sich, dass die softwaremäßige Umsetzung mit Blick auf Bedienbarkeit und Benutzerfreundlichkeit noch unausgeschöpftes Potenzial birgt. Beide Ressorts stehen in einem regelmäßigen Gedankenaustausch hinsichtlich möglicher Weiter- bzw. Neuentwicklungen auf diesem Gebiet.

Wesentliches Ziel der WFA war es auch, durch die Abschätzung „nicht intendierter Wirkungen“ die Kohärenz des Gesetzgebungsprozesses bzw. des Verwaltungshandelns zu verbessern. Der Grundgedanke dabei war, sichtbar zu machen,

in welchen Bereichen – über die gewünschte Wirkung hinaus – Auswirkungen vorliegen werden. In der Praxis zeichnet sich diesbezüglich ein uneinheitliches Bild ab: Vielfach wird im Rahmen der WFA jener Bereich der „nicht intendierten Wirkungen“ ausgeblendet – einerseits, weil es in diesem Bereich noch schwieriger ist als ohnehin schon, aussagekräftige Daten zu beschaffen; andererseits auch, da eine detaillierte Abschätzung und Darstellung negativer Wirkungen bzw. „Kollateralschäden“ den politisch gewünschten Weg der Gesetzgebung möglicherweise bremsen oder behindern könnte. Der potenzielle Charakter des WFA-Ergebnisdokuments als Instrument der strategischen Kommunikation, d. h. in der Auseinandersetzung um die öffentliche Meinung zu verwendendes Werkzeug, ist der politischen Ebene durchaus bewusst.

6 Wege zur Erhöhung der Steuerungsrelevanz

Ein denkbarer Weg, die Bedeutung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung als Steuerungsinstrument zu erhöhen, liegt darin, die dokumentierten Ergebnisse der WFA bzw. ihrer Evaluierung als Basis für Auswertungen (z. B. Benchmarking) und Monitorings heranzuziehen – gleichermaßen für wiederkehrende als auch ad hoc-Auswertungen. Diese könnten, kompakt zusammengestellt, sehr wohl steuerungsrelevante Entscheidungsgrundlagen sein.

Die derzeit jährlich durchgeführte WFA-Evaluierung und der daraus entstehende „Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ erfüllen einen gesetzlichen Auftrag (§ 68 Abs 5 BHG 2013 iVm § 6 Wirkungscontrolling-VO), sind in ihrer Aussagekraft und Steuerungsrelevanz allerdings noch nicht ausgereift. Verbesserungen im Berichtswesen haben stattgefunden, jedoch werden noch weitere Anpassungen erforderlich sein. Dass die publizierten Evaluierungsberichte in der öffentlich-politischen Debatte z. B. über die Fortführung oder Reform von Förderungsprogrammen eine substanzielle Rolle spielen, ist bisher nicht zu beobachten.

Bei der Weiterentwicklung des Gesamtsystems der wirkungsorientierten Steuerung wird auch besonders darauf zu achten sein, keine Parallelstrukturen entstehen zu lassen, sondern künftige zusätzliche Abschätzungs- oder Informationsbedürfnisse in die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zu integrieren.¹⁰ Dies dient nicht nur der Verwaltungseffizienz, sondern auch der schlussendlichen Realisierung einer möglichst umfassenden, ganzheitlichen Betrachtung aller (möglichen) Wirkungen. So regt beispielsweise das BMF bei der WFA-Begutachtung in Umsetzung des bundesgesetzlichen Deregulierungsauftrages¹¹ laufend an,

¹⁰ Ein Beispiel dafür ist die „Datenschutz-Folgenabschätzung“, die in Umsetzung des Art. 35 der EU-Datenschutz-Grundverordnung (2016/679) ab Mai 2018 vorzunehmen sein wird.

¹¹ Deregulierungsgrundsatzgesetz 2017, BGBl. 45/2017

Angaben hinsichtlich der „Sunset-Clause“ und des „one in, one out“-Prinzips in das WFA-Ergebnisdokument zu integrieren.

Ein kritischer Punkt aus der Praxis ist der Anwendungsbereich des § 17 BHG 2013: Von der Pflicht zur Vorlage einer WFA nicht umfasst sind einerseits Körperschaften öffentlichen Rechts, andererseits aber auch ausgegliederte Rechtsträger sowie mit hoheitlichen Aufgaben beliehene Dritte. Dies mag auf den ersten Blick folgerichtig erscheinen, zumal die Genannten finanziell in der Regel außerhalb des Bundeshaushaltes angesiedelt sind und unmittelbare Auswirkungen oder Rückwirkungen auf öffentliche Haushalte durch diese Rechtsträger zunächst unwahrscheinlich sind. Warum sollten diese also verpflichtet werden, für ihre (Regelungs-)Vorhaben eine WFA zu erstellen? Neben dem – zu Recht – allgegenwärtigen Anspruch auf umfassende Transparenz jeder Tätigkeit im gesamten Sektor Staat gem. ESVG spricht dafür vor allem die Tatsache, dass Dritte hier in beträchtlichem Maß durch Kosten oder auch Informationsverpflichtungen im Sinne der WFA-Verwaltungskosten-VO belastet werden können, die auf diese Weise aber derzeit gewissermaßen „unter dem Radar“ der Öffentlichkeit bleiben. Dies wäre besonders bei jenen Körperschaften und Rechtsträgern angezeigt, die von Bürger/innen oder Unternehmen Gebühren einheben und zudem in einer bestimmten Wechselwirkung zum Bundeshaushalt stehen (beispielsweise Finanzmarktaufsicht, APAB oder ASFINAG).

Eine mögliche Lösung dieser Frage wäre es, ausgegliederte Einheiten, die durch Bundesgesetz hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen, *im Rahmen der Besorgung dieser Aufgaben* ebenfalls WFA-pflichtig zu machen. Gleiches sollte auch für Körperschaften öffentlichen Rechts im Rahmen ihres vom Bund übertragenen Wirkungsbereiches gelten.¹²

Aus Sicht der interessierten Öffentlichkeit ist zudem die derzeitige Praxis der Veröffentlichung von Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen suboptimal: Während bei Gesetzesbeschlüssen im Parlament die WFA den parlamentarischen Materialien beigelegt wird und daher im Internet frei verfügbar ist, gilt dies für die Folgenabschätzungen zu Verordnungen nur in geringem Maße. WFA-Dokumente zu sonstigen Vorhaben (beispielsweise Infrastrukturprojekten oder Förderrichtlinien) werden der Öffentlichkeit hingegen nur äußerst selten zugänglich gemacht. Für die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung als Instrument, das zur Erhöhung der Transparenz und der Außenorientierung der Verwaltung führen soll, erscheint dieser Zustand unbefriedigend. Auch im Sinne der wachsenden „Open Government“¹³ und „Open Data“-Orientierung ist es geboten, den Status Quo in dieser Hinsicht zu überdenken.

¹² In einem unveröffentlichten Konzept des BMF wurde dieser Gedanke zuerst von Oliver Knell formuliert.

¹³ Zum Konzept des „Open Government“ siehe Reinbert Schauer: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen. 3. Aufl. Wien 2015, S. 101ff.

7 WFA und Strukturreformen

Die fortdauernde Diskussion über mögliche Strukturreformen des föderalen Staatswesens in Österreich kreist derzeit um das Begriffspaar „Aufgabenorientierung“ und „Aufgabenkritik“. Damit ist die zentrale Frage einer umfassenden Klärung von Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften ebenso angesprochen wie die Entflechtung jener Zahlungsströme, welche die bisherige, historisch gewachsene Kompetenzverteilung abbilden. Als Planungs-, Entscheidungs-, Dokumentations- und Kontrollsystem einer neu geregelten Verwaltungsstruktur wäre eine gesamtstaatlich integrierte wirkungsorientierte Steuerungslogik wünschenswert.¹⁴ Die Eckpunkte einer solchen Steuerungslogik wären einerseits aufeinander abgestimmte, im Konsens festgelegte Wirkungsziele und Maßnahmen in sämtlichen Budgets und andererseits eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, die auch die Dimension der Kohärenz mit den Aufgaben und der Tätigkeit anderer Gebietskörperschaften als Kriterium mitberücksichtigt. Eine Pflicht zur Vorlage einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung in systematisch vereinheitlichter Weise wäre auf allen drei Verwaltungsebenen unseres Landes vorzusehen. Während derzeit nur der Bund und das Land Steiermark¹⁵ das Werkzeug der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung vollständig einsetzen, ist in anderen Ländern sowie im Bereich der Gemeinden bis dato kaum Aktivität im Bereich der Wirkungsorientierung feststellbar, obgleich die Potenziale für eine dortige Umsetzung bereits frühzeitig erkannt wurden.¹⁶

Derzeit ist allerdings auch das WFA-System selbst ein Abbild der klassischen österreichischen Kompetenz-Zersplitterung (hier freilich „nur“ innerhalb des Bundessektors). Während bei Regelungsvorhaben der allgemeine Teil einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (Problemanalyse/Ziele/Maßnahmen/Planung der internen Evaluierung) vom Bundeskanzleramt bzw. Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport qualitätsgesichert wird, ist für die lt. § 17 Abs 1 BHG immer zu berücksichtigenden finanziellen Auswirkungen, die Wirkungsdimension Gesamtwirtschaft und die Wirkungsdimension Verwaltungskosten das Bundesministerium für Finanzen zuständig. Die Überprüfung weiterer eventuell betroffener Wirkungsdimension liegt bei den jeweils dazu beauftragten Ressorts, unterbleibt in der Praxis jedoch häufig, wie oben bereits dargestellt. Es stellt sich mit Nachdruck die Frage, ob die Teilung der Kompetenzen – wie sie damals aus nicht rein fachlichen Gründen vorgenommen

¹⁴ Für Überlegungen zu einer solchen möglichen Steuerungslogik siehe Helfried Bauer/Peter Biwald: Vom Regieren zum Steuern. Wirkungsziele im Finanzausgleich. In: Helfried Bauer/Peter Biwald/Karoline Mitterer/Erich Thöni (Hg.): Finanzausgleich 2017. Ein Handbuch. Wien/Graz 2017, S. 411-430

¹⁵ Im Steiermärkischen Landesrecht ist die WFA detailliert geregelt in der Verordnung zur Wirkungsorientierung (VOWO) 2017, LGBl. 152/2016

¹⁶ vgl. Monika Gepl: Umsetzung der Wirkungsorientierung auf Bundesebene. Erste Erfahrungen und Anknüpfungspunkte für Länder und Gemeinden. In: Forum Public Management 4/2013, S. 8ff.

wurde – sinnvoll ist. Wünschenswert wäre hier eine Bündelung von Zuständigkeiten, dadurch käme es zum Abbau von Doppelgleisigkeiten und potenziellen Kompetenzstreitigkeiten. Die WFA als Ausprägung der Haushaltsrechtsreform ist inhaltlich eine zentrale Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen. Eine Stärkung der Rolle des BMF wäre insbesondere in Hinblick darauf wünschenswert, dass aktuelle Ansätze zu tiefgreifenden Reformmaßnahmen wie etwa Benchmarking-Studien oder Spending Reviews wesentlich auf Ergebnissen der WFA aufbauen könnten und diesbezüglich einiges an Potenzial vorhanden ist.¹⁷ Diese Zusammenhänge herauszuarbeiten und operativ zu nutzen ist innerhalb eines Ressorts indes leichter als in der administrativ wie auch politisch nicht immer friktionsfreien ressort-übergreifenden Koordination. Voraussetzung für die Ausschöpfung dieses Nutzenpotenzials ist allerdings einmal mehr die weitere Steigerung der inhaltlichen Qualität der Folgenabschätzungen.

8 Zusammenfassung

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die WFA von einer lästigen „Pflichtübung“ zu einer in weiten Bereichen umfassenden und verlässlichen Daten- und Informationssammlung geworden ist. Anfänglichen Schwierigkeiten und Widerständen gegen das Instrument der Folgenabschätzung konnte mit der Einführung der abgestuften Durchführungsverpflichtung begegnet werden. Die Funktion, politisch-administrative Entscheidungen besser zu erklären und transparenter zu begründen, wird über weite Strecken erfüllt. Nebenbei hat die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung eine Dokumentationsfunktion hinsichtlich der Prozesse der Gesetzwerdung und Gesetzgebung. Eine stärkere Betonung der Planungs- und Steuerungsfunktion der WFA ist allerdings wünschenswert. Dazu muss einerseits die Qualität der ex-ante-Abschätzungen gerade in wirtschaftlich und gesellschaftlich besonders bedeutenden Bereichen noch wesentlich verbessert werden. Andererseits muss in den internen Prozessen der erstellenden Ressorts die Vorschrift¹⁸, wonach mit der WFA *so früh wie möglich zu beginnen* ist und sie mit *dem Regelungsvorhaben Schritt zu halten* hat, mit Leben erfüllt werden. Nur wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, kann die WFA zum Werkzeug einer „better regulation“ werden. Eine von vorneherein bessere Rechtssetzung bedeutet im Kern, dass der Inhalt einer Vorschrift wesentlich von der Betrachtung ihrer künftigen Umsetzung und insbesondere ihrer voraussichtlichen Auswirkungen beeinflusst wird. Auf diese Weise vermindern sorgfältige Ex-ante Betrachtungen auch den (späteren) Bedarf an Deregulierungsmaßnahmen.¹⁹

¹⁷ vgl. Helfried Bauer/Thomas Prorok: Ideen für den Finanzausgleich. Spending Reviews – ein Lichtblick für strategische Verwaltungsreformen? Wiener Zeitung, 8. September 2017, S. 16

¹⁸ § 9 Abs 1 WFA-Grundsatz-VO

¹⁹ Zur Wechselbeziehung von „better regulation“ und Deregulierung siehe Erich Pürgy: Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und Versuch einer Systematisierung. in: Georg Lienbacher/Erich Pürgy (Hg.): Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung. Wien 2012, S. 3-31, hier S. 30

In legistischer Hinsicht wird es notwendig sein, Lücken in der Betrachtung zu schließen und Umgehungsmöglichkeiten abzustellen. Ersteres gilt in erster Linie hinsichtlich der Körperschaften öffentlichen Rechts sowie der ausgegliederten Rechtsträger. Dort, wo diese hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen, sollen auch sie der Pflicht zur Durchführung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung unterliegen. Umgekehrt ist bei (Regelungs-)Vorhaben des Bundes die Perspektive dieser Körperschaften und Rechtsträger (vor allem hinsichtlich finanzieller Be- oder Entlastungen) von großer Bedeutung und daher darzustellen.

Die derzeit vorhandene Möglichkeit, durch eine Einbringung als Initiativantrag die Pflicht zur WFA-Erstellung zu unterlaufen, wirkt als Anreiz, die budgetären Konsequenzen (möglicher) parlamentarischer Beschlüsse auszublenden. Aktuelle und vergangene Erfahrungen mit dem „freien Spiel der Kräfte“ zeigen die aus Budgetsicht negativen Konsequenzen dieser Handlungsweise.

Ein allgemeiner, wenngleich nicht auf Fragen der Wirkungsorientierung begrenzter Punkt, der besondere Betonung verdient, betrifft die Begutachtungsfrist. Diese Frist erreicht regelmäßig nicht die lt. § 9 Abs 3 WFA-Grundsatz-VO erwünschte Dauer von 6 Wochen. Eine zu knapp bemessene Begutachtungsfrist ist der Qualität der Stellungnahmen zur WFA und damit dem organisationalen Lernen in diesem Bereich nicht dienlich.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl die Erweiterung des Anwendungsbereiches der WFA als auch die Erhöhung und Vertiefung des Nutzens der Folgenabschätzung möglich und wünschenswert sind. Ebenso sind weitere Bemühungen zur Verbesserung der Qualität der Ergebnisdokumente zu unternehmen. Eine entlang dieser Linien reformierte Wirkungsorientierte Folgenabschätzung kann gesamtstaatlich gedachte Veränderungsprozesse leiten und begleiten. Ein Ergebnis dieses Veränderungsprozesses kann schlussendlich auch ein Kulturwandel in der Verwaltung sein.