

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Landeslegistik

Renate Krenn-Mayer

1. Einleitung

Der Begriff "Wirkungsorientierte Folgenabschätzung", im Folgenden mit der offiziellen Abkürzung "WFA"¹ zitiert, ist in Österreich vom Bund geprägt, das Modell des Bundes ist daher der Maßstab für diese Untersuchung. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist ein Verfahren, in dem die Regelungs- oder Vorhabensziele und -maßnahmen formuliert sowie die wesentlichen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens oder Vorhabens von außerordentlicher finanzieller Bedeutung in konkreten Wirkungsdimensionen systematisch untersucht, bewertet und aufbereitet werden². Die WFA für sonstige Vorhaben wird im Folgenden ausgeblendet.

Die WFA in der Legistik, also in Bezug auf Regelungsvorhaben, ist ein Puzzleteil der Wirkungsorientierung, die mit 1. April 2013 als Budgetgrundsatz zur Steuerung der Verwaltung in das Bundes-Verfassungsgesetz eingeführt wurde und ihren Sitz in Art. 51 hat.

Schon vorweg: Die gleiche WFA wie beim Bund gibt es in der österreichischen Landeslegistik nicht. Ein gleichnamiges und gleichartiges Instrument findet sich nur in der Steiermark, wenn auch in anderer Ausprägung als beim Bund³. Das heißt aber keineswegs, dass die anderen österreichischen Länder die Folgen von Rechtsetzungsvorhaben ignorieren, vielmehr gibt es in jedem Land eine Spielart und Praxis der Folgenabschätzung. Die Frage nach der wirkungsorientierten Folgenabschätzung in der Landeslegistik will ich darum dahingehend verstehen und beantworten, ob und wenn ja welche der charakteristischen Elemente der WFA des Bundes sich in der Landeslegistik finden. Was sind also diese Elemente? Die Antwort ist einerseits den Rechtsgrundlagen und der Systematik der Gesetzesfolgenabschätzung zu entnehmen, andererseits den Materialien zu Begutachtungsentwürfen und Regierungsvorlagen von Rechtsetzungsvorhaben, wo die standardisierten Bestandteile der WFA sichtbar werden. (Die WFA des Bundes ist Bestandteil des Vorblattes zu den Erläuterungen.) Als

¹ Vgl. die Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung - WFA-GV), BGBl. II Nr. 489/2012 idF BGBl. II Nr. 67/2015.

² Laut Legaldefinition in § 4 Z 1 WFA-Grundsatz-Verordnung.

³ *Krenn-Mayer*, Wie es euch gefällt, Rechtsgrundlagen, Praxis und aktuelle Entwicklungen bei legistischen Materialien in Österreich, in: *Steiner/Breitwieser* (Hrsg.), Linzer Legistikgespräche 2014.

Vergleichsmaterial auf Landesebene wurden dementsprechend die Landesrechtvorschriften herangezogen und die Erläuterungen zu Rechtsetzungsvorhaben der Länder daraufhin geprüft, ob bzw. welche Elemente der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung darin vorkommen. Ich konnte auch teilweise auf die legislativen Regelwerke der Länder zurückgreifen. Besonders wertvoll waren die informativen Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen in den Verfassungsdiensten der Bundesländer; ihnen danke ich herzlich.⁴

2. Charakteristika der WFA des Bundes

Die WFA des Bundes ist (haushalts)rechtlich fundiert und ausführlich, geradezu ausufernd determiniert, auch wenn die einschlägigen Bestimmungen keine Außenwirkung haben⁵: Als **Rechtsgrundlagen** sind neben dem schon erwähnten Art. 51 B-VG das Bundeshaushaltsgesetz 2013 sowie die dazu einschlägigen Verordnungen zu nennen, nämlich insbesondere die WFA-Grundsatz-Verordnung, die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, die WFA-Gesamtwirtschaft-Verordnung, die WFA-Gleichstellungsverordnung, die WFA-Kinder-und-Jugend-Verordnung, die WFA-Konsumentenschutzpolitik-Verordnung, die WFA-Soziales-Verordnung, die WFA-Umwelt-Verordnung, die WFA-Unternehmen-Verordnung und die WFA-Verwaltungskosten-Verordnung. Für das Procedere ist schließlich auch die Wirkungscontrollingverordnung maßgeblich. Ergänzende legislative Anleitungen für die Einbindung der WFA in die Materialien finden sich im Rundschreiben des Bundeskanzleramtes betreffend Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Einführung der Vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung⁶.

Für die WFA musste das Rad nicht neu erfunden werden; vielmehr handelt es sich um eine besondere Spielart der Gesetzesfolgenabschätzung. Das Österreichische Handbuch "Bessere Rechtsetzung"⁷ beschreibt unter Berufung auf die Literatur die Gesetzesfolgenabschätzung (kurz "GFA") als ein Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften. Lege man den Fokus auf das Ziel der GFA, könne man diese allgemein als ein Verfahren

⁴ Elisabeth Neuhold, Peter Novak, Klaus Heissenberger, Thomas Uebe, Paul Sieberer, Dieter Wolf, Matthias Germann, Michael Raffler.

⁵ Nur die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung entfaltet iZm. der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus mittelbar Außenwirkungen, im Übrigen richten sich die einschlägigen Regelungen an die haushaltsleitenden Organe.

⁶ GZ BKA-930.855/0063-III/9/2015.

⁷ Österreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung", Hrsg. Bundeskanzleramt, Wien 2008, abrufbar unter <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=31617>.

zur "Rechtsoptimierung" bzw. als Methode zur "Optimierung des Rechtsetzungsprozesses" sehen, in welchem es darum gehe, bestimmte Faktoren zu analysieren, die die Gesamtqualität der Gesetzgebung beeinflussen bzw. zur Rationalisierung des Gesetzgebungsprozesses beitragen. Als Arten werden die prospektive, die begleitende und die retrospektive GFA genannt, je nachdem, welchem Stadium des Rechtsetzungsprozesses sie angelagert sind. Während die prospektive GFA in einem sehr frühen Stadium zum Einsatz kommt, insbesondere um Regelungsnotwendigkeit und -alternativen zu prüfen, ist die begleitende GFA typisch für das Entwurfsstadium, wenn also schon ein ausformulierter Regelungstext vorliegt, dessen wesentliche Bestimmungen überprüft werden sollen. Ob die Rechtsetzungsziele erreicht wurden, kann mit Hilfe der retrospektiven GFA einige Zeit nach Inkrafttreten der Regelung überprüft werden.

Die WFA des Bundes ist vom Typus her eine **begleitende Folgenabschätzung mit retrospektivem Element**: In ihren beiden Erscheinungsformen ("volle" und "vereinfachte" WFA, siehe unten) ist sie dem Entwurf und der Regierungsvorlage eines Rechtsetzungsvorhabens verpflichtend anzuschließen. Ist eine volle WFA zu erstellen, so ist in einem Zeitraum von längstens 5 Jahren nach Inkrafttreten bzw. Wirksamwerden der Regelung eine **Evaluierung** vorzunehmen, deren wesentliche Elemente bereits bei Erstellung der WFA festzulegen sind. Ist eine vereinfachte WFA zulässig, so muss die Evaluierung nicht durchgeführt werden.

Die WFA des Bundes steht in **Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen**: Die WFA ist in das System der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung eingebettet. Letzteres sieht vor, dass Wirkungsziele der politischen Ressorts und die ihnen zugeordneten Maßnahmen in den Bundesvoranschlag aufzunehmen sind. Falls nun ein Regelungsvorhaben einen Beitrag zur Verwirklichung eines bestimmten Budgetwirkungsziels leistet, ist dieser Zusammenhang nach der WFA-Grundsatz-Verordnung in der WFA darzustellen. Leistet ein Vorhaben keinen direkten Beitrag zu einem Wirkungsziel, so wird auch dieser Umstand in der WFA deklariert.

Jede WFA des Bundes muss eine **Problemanalyse** enthalten, ferner die **Ziele** des Rechtsetzungsvorhabens und die zur Zielerreichung vorgesehenen **Maßnahmen**, beide mit **Indikatoren** versehen, an denen die Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen gemessen werden kann. Ein weiterer verpflichtender Bestandteil ist die **Darstellung der Wirkungsdimensionen**, insbesondere eine Darstellung der **finanziellen Auswirkungen**.

Die WFA des Bundes ist in **unterschiedlicher Tiefe der Darstellung** vorgesehen: Eine vereinfachte WFA ("WFA light") ist gemäß § 10a WFA-

Grundsatz-Verordnung ausreichend, wenn in den zu prüfenden Wirkungsdimensionen keine wesentlichen Auswirkungen auftreten, bestimmte finanzielle Auswirkungen nicht überschritten werden⁸ und das Rechtsetzungsvorhaben in keinem direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Angaben zur Wirkungsorientierung des Bezug habenden Bundesfinanzgesetzes steht. Liegen die Voraussetzungen für eine vereinfachte WFA vor, so können insbesondere die Angaben zu Zielen, Maßnahmen und Indikatoren knapper und damit unaufwendiger gestaltet werden.

Schließlich wurde für die WFA des Bundes **ein eigenes IT-Tool** entwickelt, dessen Verwendung gemäß §13 WFA-Grundsatz-Verordnung verpflichtend ist. Dieses modular aufgebaute Tool führt mit Formularfeldern, Prüffragen und einem "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner" schrittweise durch die WFA, enthält Tipps und Anleitungen und produziert auf Knopfdruck ein Ergebnisdokument, das alle Angaben in einer fixen Reihenfolge und Darstellung als druckreif formatiertes Word-Dokument ausgibt.

3. Elemente der WFA auf Landesebene

Im Folgenden soll gezeigt werden, ob und in welchem Umfang sich die genannten Elemente der WFA auf Landesebene wiederfinden.

3.1. Rechtsgrundlagen

Die **Wirkungsorientierung** war als expliziter Grundsatz der Haushaltsführung zuerst in der steiermärkischen Landesverfassung⁹ normiert, dies erst seit 2014. Nach § 2 stmk Landeshaushaltsgesetz ist davon auch die WFA bei Regelungsvorhaben - das sind Gesetze, Verordnungen und Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG - umfasst. Alles Nähere bestimmt die Verordnung zur Wirkungsorientierung - VOWO¹⁰, nach der seit 1. Jänner 2015 eine am Vorbild des Bundes orientierte WFA verpflichtend durchzuführen ist. Die VOWO regelt abschließend die Wirkungsorientierung und die WFA, wobei die Detailliertheit des Bundes bei weitem nicht erreicht wird. Darüber hinaus ist § 18 Abs. 3 stmk GeoLT zu beachten: Jeder

⁸ 20 Millionen Euro an Aufwendungen, Minderaufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen, Erträgen oder Mindererträgen und keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-FinAV ; die Betragsgrenze ist bei Regelungsvorhaben auf den Zeitraum des laufenden Finanzjahrs und der nächsten vier Finanzjahre anzuwenden, bei sonstigen Vorhaben auf die Gesamtlaufzeit des Vorhabens.

⁹ Art. 19a Abs. 3 stmk L-VG 2010: Bei der Haushaltsführung des Landes ist ua. der Grundsatz der Wirkungsorientierung zu beachten.

¹⁰ Stmk LGBl. Nr. 84/2014.

Regierungsvorlage betreffend einen Gesetzesvorschlag ist eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für das Land und die übrigen Gebietskörperschaften anzuschließen.

Auch in die Salzburger Landesverfassung hat die Wirkungsorientierung bereits Eingang gefunden¹¹, dies mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 2018.

Die voraussichtlichen **Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben** kommen als Regelungsgegenstand im Landesrecht in wesentlich geringerer Häufigkeit und Ausführlichkeit als beim Bund vor, bei der überwiegenden Zahl der Länder gar nicht.

Vergleichsweise umfassend und der WFA schon nahe kommend ist dieses Thema in Art. 30 Abs. 2 Oö. Landes-Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1991 (!) geregelt. Demnach sind jedem Gesetzesvorschlag, sofern es sich nicht um eine Initiative der Landesbürgerinnen und Landesbürger handelt, Ausführungen über die damit beabsichtigten Ziele, über die damit verbundenen Folgen, insbesondere die finanziellen Auswirkungen für den Bund, das Land und die Gemeinden sowie über die Vereinbarkeit des Gesetzesvorschlages mit Harmonisierungsbestrebungen im Zusammenhang mit der internationalen Integration anzuschließen. Der Oö. Landtag hat in Ergänzung dieser Grundregel im Jahr 1999 ein bemerkenswertes Leitbild für die Erarbeitung von Normen des Landes - nicht nur Gesetzen - beschlossen, das als Fragenkatalog formuliert ist¹². 2001 wurde das Leitbild um den Gesichtspunkt des "Gender mainstreaming" ergänzt.

Nach Art. 40 bgl. Landes-Verfassungsgesetz ("Finanzielle Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen") ist jedem Entwurf eines Landesgesetzes, einer Verordnung oder einer sonstigen Maßnahme, der mit Mehrausgaben verbunden sein könnte, eine Berechnung anzuschließen, aus der die Gesamtbelastung des Landes sowie die in den einzelnen Finanzjahren anfallenden Anteile hervorgehen. Die Notwendigkeit der Ausgabe ist zu begründen, und für ihre Bedeckung sind entsprechende Vorschläge zu erstatten.

In einigen Ländern ist die Umstellung des Haushaltsrechts auf die Doppik in Planung oder schon in Vorbereitung (Burgenland, Kärnten und Salzburg). Damit ist nicht automatisch die Implementierung der WFA verbunden: Nach jetzigem Stand ist dies nur im Burgenland geplant (Zeithorizont ca. 5 Jahre), während in Kärnten die Einführung der WFA noch in Diskussion und in Salzburg derzeit nicht vorgesehen ist. Salzburg würde demnach zwar bei der Haushaltsführung des Landes den Grundsatz der Wirkungsorientierung zu

¹¹ Art. 44a sbg Landes-Verfassungsgesetz 1999.

¹² XXV. GP, Beilage 432/1999.

beachten haben (siehe oben), allerdings ohne diesen Grundsatz auf die Ebene von Regelungsvorhaben herunterzubrechen.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen ergibt sich freilich ausnahmslos für alle Länder - gleich wie für den Bund - aus der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften¹³, wobei der Schwerpunkt zwar auf der Kostendarstellung für die Vertragspartner Bund und Gemeinden liegt, die Darstellung der eigenen Kosten aber auch umfasst ist. Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Art. der Kostenberechnung und Darstellung gemäß dem 4. Abschnitt dieser Vereinbarung weitgehend der Finanzielle Auswirkungen-Verordnung des Bundes zu entsprechen hat; damit wird ein wesentliches Element der WFA des Bundes für die Länder für anwendbar erklärt.

Auf Erlassebene haben alle Länder einschlägige Vorgaben für die Folgenabschätzung, zumindest hinsichtlich der Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben, teilweise auch ausführlich in ihren Legistischen Richtlinien, Handbüchern oder Erlässen.

3.2. Prospektive, begleitende oder retrospektive Folgenabschätzung

Die WFA des Bundes ist stets eine begleitende, deren Ergebnis in die Erläuterungen zum Regelungsentwurf aufgenommen wird. Ihre Ausgestaltung mit Zielen, Maßnahmen und Indikatoren ist aber darauf ausgelegt, eine Evaluierung - also eine retrospektive GFA - zu ermöglichen und zu planen, wobei deren Durchführung bereits in der WFA zeitlich fixiert werden muss, und zwar in einem Zeitraum zwischen einem und fünf Jahren nach Inkrafttreten oder Wirksamwerden der Regelung. Diese ursprünglich ausnahmslos geltende Evaluierungspflicht wurde 2015 dahingehend modifiziert, dass Entwürfe, bei denen eine vereinfachte WFA zulässig ist, davon ausgenommen sind (vgl. den Beitrag von *Rosenbichler/Kranabetter/Schneider* in diesem Band). Alle Evaluierungen eines Jahres werden in den Wirkungsbericht der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im Bundeskanzleramt aufgenommen und mit diesem veröffentlicht.

Eine begleitende Folgenabschätzung ist in allen Ländern üblich, wobei Umfang und Prüftiefe höchst unterschiedlich sind, in der Regel jedoch zumindest die finanziellen Auswirkungen abgeschätzt werden; Näheres zu den sonstigen Inhalten siehe unten.

¹³ BGBl. I Nr. 35/1999.

Die WFA der Steiermark folgt insoweit dem Vorbild des Bundes, als auch hier die begleitende WFA durch eine verpflichtende Evaluierung nach Ablauf von einem bis fünf Jahren ergänzt wird, deren Zeitpunkt bereits in der WFA anzugeben ist. Eine Ausnahme für vereinfachte WFAs wie beim Bund ist nicht vorgesehen, wenn auch de lege ferenda in Diskussion. Die Berichte der internen Evaluierungen des vorangegangenen Finanzjahres sind in den Wirkungsbericht der ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle in der Landesamtsdirektion aufzunehmen; da die ersten Evaluierungen erst 2016 fällig werden, werden Ergebnisse im Wirkungsbericht nicht vor 2017 vorliegen.

Wien praktiziert anlässlich der Änderung von Rechtsvorschriften "nebenbei" die retrospektive Evaluierung geltender Vorschriften anhand zweier Fragenkataloge. Aus Anlass der Neuerlassung einer Norm soll die bisherige Regelung überprüft werden, insbesondere in Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen, Effizienzsteigerung und schon erzielte Wirkungen. Das Ergebnis dieser Prüfung wird grundsätzlich amtsintern verwertet und fließt nicht standardmäßig in die Erläuterungen zur neuen Norm ein.

Einen etwas anderen Weg geht Oberösterreich: Wie oben ausgeführt, ist bei Gesetzen eine (begleitende) GFA landesverfassungsgesetzlich geboten und wird bei diesen, aber auch bei Verordnungen praktiziert, sofern eine gewisse "Bagatellgrenze" überschritten ist. Aber auch der prospektiven und der retrospektiven Evaluierung wird ein beachtlicher Stellenwert eingeräumt. Generell hat Oberösterreich diesbezüglich beispielgebende Ansätze vorgezeigt, wobei eine pragmatische anlassbezogene Beurteilung der Notwendigkeit einer GFA mit praktisch-technischer Unterstützung, Bündelung des notwendigen Sachverstands und Einbeziehung von Interessensvertretungen vereint wurden.¹⁴ Ausgangs- und Schwerpunkt scheinen die finanziellen Auswirkungen zu sein. Wegen des hohen damit verbundenen Aufwandes wird derzeit der Weg gewählt, die sehr ausführliche Erhebung und Darstellung der Wirkungsdimensionen zu reduzieren und durch die systematische und gezielte Befragung von Interessensvertretungen im Rahmen der Begutachtung, verbunden mit einem diesbezüglichen Gesprächsangebot, zu ergänzen.

Eine Sonderstellung nimmt auch Vorarlberg ein, wo es umfangreiche und präzise Ausführungen zur Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung

¹⁴ Ausführlich dazu *Steiner*, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der Landesgesetzgebung, in: *Schäffer* (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, 2005, und *Uebe*, Gesetzesfolgenabschätzung im Land Oberösterreich, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2005, 217.

gibt, die in einem eigenen Anhang zu den Legistischen Richtlinien¹⁵ zusammengefasst sind ("Gesetzesfolgenabschätzung in Vorarlberg. Ein Leitfaden für die Praxis", August 2001: PrsG-009.20 vom 10. August 2001). Die GFA wird demnach je nach den Umständen prospektiv, begleitend oder retrospektiv durchgeführt und nach den Regeln über Projektmanagement abgewickelt und mit dem Schlussbericht den politischen Entscheidungsträgern übergeben. Wegen des damit verbundenen hohen Aufwands wird eine GFA freilich nur dann durchgeführt, wenn das Rechtsetzungsvorhaben für einen beträchtlichen Adressatenkreis von besonderer Bedeutung ist und es entsprechende politische Gestaltungsspielräume des Landes gibt, während im Übrigen in einem "kleinen" Standardverfahren die Auswirkungen von Regelungsvorhaben dargestellt werden. Daher wurden bisher auch nur einige Gesetze einer GFA unterzogen; zu nennen sind beispielsweise das Landesstatistikgesetz (begleitende GFA), die Gemeindedienstrechtsnovelle mit einem neuen Gehaltsmodell der Gemeindeangestellten, das Frauenförderungsgesetz (retrospektive GFA), das Wettengesetz (begleitende GFA) und das Abfallwirtschaftsgesetz (prospektive GFA).

3.3. Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen

Wie schon gezeigt, ist die WFA per definitionem Teil der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. In diesem Kontext ist es wesentlich, ob ein Rechtsetzungsvorhaben zur Verwirklichung eines übergeordneten Budgetwirkungsziels beiträgt. In der Steiermark wird dem Vorbild des Bundes folgend dieser Zusammenhang in der WFA sichtbar gemacht, indem mit einer Standardformulierung dargestellt wird, ob und zutreffendenfalls welchem Globalbudget-Wirkungsziel welchen Ressorts der Gesetzes- oder Verordnungsentwurf dient.

Dass die Gesetzesmaterialien der anderen Bundesländer einen Zusammenhang mit Budgetwirkungszielen nicht erkennen lassen, sollte freilich nicht zum Umkehrschluss verleiten, dass solche Ziele nicht vorhanden seien: Auch in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien gibt es Ausprägungen der Wirkungsorientierten Verwaltung, jedoch wird in den Erläuterungen zu einem Rechtsetzungsvorhaben ein allfälliger Zusammenhang nicht oder zumindest nicht standardmäßig dargestellt.

¹⁵ http://www.vorarlberg.at/pdf/leg_richtlinien.pdf; siehe auch *Raich*, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in Vorarlberg, in: *Schäffer* (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland.

3.4. Problemanalyse

Die Problemanalyse ist ein unerlässliches Element jeder GFA, sie ist der Ausgangspunkt für die Ziele und konkreten Maßnahmen eines Regelungsentwurfs. Sie fehlt daher auch nie in der WFA des Bundes und gehört dort zur "Basisausstattung". Unter anderem Namen war die Problemanalyse schon vor Einführung der WFA ein wesentlicher Bestandteil der Materialien zu Bundesentwürfen: Einschlägige Ausführungen waren stets im Allgemeinen Teil der Erläuterungen zu finden und sind es noch immer, was zu Überschneidungen, manchmal sogar zur Verdoppelung führt. Das rührt daher, dass die WFA formal als zusätzliches Element der Materialien zwischen Vorblatt und Allgemeinem Teil angelegt ist. Die vereinfachte WFA ist demgegenüber mit dem Vorblatt verschmolzen. Die Vermeidung inhaltlicher Duplizierungen ist zwar ausdrücklich angeordnet,¹⁶ aber meist nicht verwirklicht.

Der zentralen Bedeutung einer Problemanalyse entsprechend findet man sie in allen Bundesländern als fixen Bestandteil des Allgemeinen Teils der Erläuterungen. Dieses Element kommt stets vor, trägt aber in der Regel eine andere Überschrift als "Problemanalyse"; die Gliederung und die Bezeichnung der Gliederungseinheiten in den Erläuterungen variieren von Land zu Land teils beträchtlich. In der Steiermark ist die WFA und damit die Problemanalyse (unter dieser Bezeichnung) in den Allgemeinen Teil der Erläuterungen integriert, um der erwähnten Verdoppelung von Inhalten vorzubeugen.

3.5. Ziele - Maßnahmen - Indikatoren

Das Paket "Ziele - Maßnahmen - Indikatoren" ist ein Herzstück der WFA des Bundes und damit ein für diese typisches Element, das zusammen mit der Problemanalyse eine logische Kette bilden soll. Die genannten drei Bestandteile sind klar definiert¹⁷ und müssen sich stets exakt aufeinander beziehen, weil die Indikatoren die Erreichung der Ziele und Maßnahmen messbar machen und damit die Evaluierung vorbereiten.

In der WFA der Steiermark sind wie beim Bund die entsprechenden "Pflichtfelder" für Ziele, Maßnahmen und Indikatoren vorgesehen. Und wie beim Bund ist auch hier zu beobachten, dass der theoretische Anspruch hoch ist, in der Praxis aber aus verschiedenen Gründen oft nicht erfüllt wird oder

¹⁶ "Wirkungsorientierte Folgenabschätzung" und Einführung der "Vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung"; Auswirkungen insbesondere in legistischer Hinsicht; Gestaltung von Vorblatt und Erläuterungen (Rundschreiben des BKA-VD vom 10. Juni 2015, GZ 930.855/0063-III/9/2015).

¹⁷ Legaldefinitionen in § 4 WFA-Grundsatz-Verordnung.

werden kann. Da bei sorgfältiger Arbeit ein hoher Aufwand mit dem Ausformulieren dieser Punkte verbunden ist - insbesondere im Bereich Indikatoren -, wurden bei der vereinfachten WFA (siehe unten) die diesbezüglichen Anforderungen gesenkt und dürfen Indikatoren entfallen.

Ein Ziel wird in der Regel als angestrebter Zustand in der Zukunft definiert; in den Erläuterungen der übrigen Länder finden sich - für gewöhnlich im Allgemeinen Teil - Formulierungen, die zwar nicht immer dieser Terminologie entsprechen, aber immer erkennen lassen, worauf das jeweilige Rechtsetzungsvorhaben hinaus will. Auch eine Auflistung der Maßnahmen gehört zum Standardrepertoire der Erläuterungen in den Ländern, und auch hier gilt, dass zwar die Überschriften variieren, das Thema aber stets abgedeckt wird. Die ausdrückliche Zuordnung einzelner Maßnahmen zu einzelnen Zielen ist hingegen ebenso unüblich wie die Angabe von Indikatoren und bildet die Ausnahme im Rahmen einer gelegentlich vorkommenden vertieften Betrachtung.

3.6. Prüfung von Wirkungsdimensionen

Im Mittelpunkt jedes Rechtsetzungsvorhabens steht das Anliegen, einen unerwünschten Zustand zu beseitigen und/oder einen erwünschten Zustand herzustellen und eine ganz bestimmte Wirkung zu erzielen. Dass die dafür eingesetzten Mittel und Maßnahmen auch erwünschte oder unerwünschte "Nebenwirkungen" in ganz anderen, insbesondere finanziellen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bereichen mit sich bringen können, ist allgemein bekannt. Die umfassende systematische Prüfung und Darstellung solcher Auswirkungen (sogenannter Wirkungsdimensionen) ist ein weiteres Charakteristikum der WFA des Bundes. Dabei wird in einer ersten Grobprüfung pro Wirkungsdimension abgeschätzt, ob mit wesentlichen Auswirkungen gerechnet werden muss; nur wo dies zutrifft, erfolgt eine vertiefte Befassung und Darstellung.

Folgende zehn Wirkungsdimensionen werden durch die WFA des Bundes abgedeckt: finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, sonstige Auswirkungen auf Unternehmen, konsumentenschutzpolitische und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Auswirkungen auf die Umwelt, auf Soziales, auf Kinder und Jugend sowie auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Es liegt auf der Hand, dass die seriöse Abschätzung all dieser Wirkungsdimensionen schwierig sein kann und Sachverstand bzw. Wissen erfordert, das bei Legistinnen und Legisten nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden darf. Arbeitsteilung und das Beiziehen von Experten kann je nach Regelungsgegenstand notwendig sein.

Insbesondere dort, wo die Auswirkungen nicht offensichtlich sind, kann es sonst zu einer Fehleinschätzung kommen, die sich im Ergebnis der WFA entsprechend niederschlägt.

In keinem der Länder ist eine derart umfassende Prüfung von Wirkungsdimensionen wie beim Bund vorgesehen und üblich. Das erklärt sich mE einerseits daraus, dass bei Landesrechtsvorschriften der räumliche und personelle Anwendungsbereich von vornherein kleiner als beim Bund ist und damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass wesentliche Nebenwirkungen auftreten, was wiederum den hohen Aufwand für eine umfassende Prüfung in sehr vielen Wirkungsdimensionen ineffizient erscheinen lässt. Andererseits werden bei der Festlegung jener Auswirkungen, die in einem Bundesland verpflichtend zu prüfen sind, Unterschiede sichtbar, die auch auf politische Schwerpunktsetzungen - etwa durch Beschluss der Landesregierung oder des Landtags - zurückgehen.

Der Vergleich der Länder zeigt hier mit Ausnahme des Punktes "finanzielle Auswirkungen" (siehe unten) ein sehr uneinheitliches Bild. Das betrifft auch die Terminologie, schon weil die Wirkungsdimensionen nicht überall gleich abgegrenzt werden. Beispielsweise sind in der Steiermark mit "Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftliche Vielfalt" ua. die Themen Kinder und Jugend, Alter, und Soziales angesprochen, weil hier ein weiter Ansatz vertreten wird, der auf die 2011 vom Landtag Steiermark beschlossene "Charta des Zusammenlebens in Vielfalt in der Steiermark" zurückgeht. Die Terminologie ist in Oberösterreich ähnlich ("Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen der Gesellschaft, insbesondere auf Frauen und Männer"). Als anderes Beispiel sei die in Vorarlberg geprüfte Wirkungsdimension "Externe (finanzielle) Auswirkungen" genannt, die in etwa die Wirkungsdimensionen "Verwaltungskosten für Unternehmen" und "Verwaltungskosten für BürgerInnen" der Bundes-WFA umfasst. Auf diesbezügliche Feinheiten kommt es im Rahmen der vorliegenden Darstellung nicht an, vielmehr soll ein überblicksmäßiges Gesamtbild gezeichnet werden. In der folgenden Tabelle werden daher die Wirkungsdimensionen der Bundes-WFA als Vergleichsbasis verwendet und jeweils jene Bundesländer zugeordnet, bei denen gleiche oder in etwa ähnliche Auswirkungen geprüft werden.

Geprüfte Wirkungsdimension	Land
Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften	alle
Verwaltungskosten für Unternehmen	Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg
Verwaltungskosten für BürgerInnen	Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg
Umwelt	Niederösterreich, Oberösterreich, Wien
Soziales	Oberösterreich, Steiermark, Wien
Gleichstellung der Geschlechter	Oberösterreich, Steiermark, Wien
Kinder und Jugend	Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg
Gesamtwirtschaft	Burgenland, Wien
Unternehmen	Oberösterreich
Konsumentenschutz	Oberösterreich, Wien

In der Steiermark sind gemäß § 14 Abs. 6 und 7 VOWO zwei Wirkungsdimensionen obligatorisch zu prüfen und darzustellen, nämlich "Finanzielle Auswirkungen auf öffentliche Haushalte" sowie "Gender und Diversität". Angaben zu anderen Wirkungsdimensionen sind fakultativ.

Ein markanter Unterschied zwischen Bund und den Ländern ist, dass bei Letzteren teilweise nur jene Wirkungsdimensionen in den Erläuterungen vorkommen, bei denen tatsächlich Auswirkungen erwartet werden. Es dadurch oft nicht ersichtlich, welche weiteren Wirkungsdimensionen verpflichtend zu prüfen waren oder tatsächlich geprüft wurden und nicht "angeschlagen" haben. In einigen Ländern hingegen besteht sehr wohl die Verpflichtung, zu einer festgesetzten Liste von Wirkungsdimensionen Aussagen zu treffen, also zutreffendenfalls "keine Auswirkungen".

3.7. Finanzielle Auswirkungen

Die Darstellung der Wirkungsdimension "finanzielle Auswirkungen" gehört zum Pflichtprogramm bei Bund und Ländern; sie stellt bezüglich Wirkungsdimensionen den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Die Erläuterungen zu

Rechtsetzungsentwürfen enthalten praktisch ausnahmslos einschlägige Ausführungen. Damit entsprechen Bund und Länder (auch) ihrer Verpflichtung aus der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften.

Für die Berechnung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben, die dieser Vereinbarung unterliegen (also Gesetze und Verordnungen), ist der 4. Abschnitt der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung ("Abschätzung der finanziellen Auswirkungen durch am Finanzausgleich beteiligte Gebietskörperschaften") maßgeblich: § 14 dieser Verordnung gibt einen inhaltlich und formal einheitlichen Standard vor; demnach ist von Bund und Ländern grundsätzlich ein bestimmtes Modul des WFA-IT-Tools zu verwenden, nämlich der "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner". Geschieht das nicht, so ist eine im Ergebnis gleichwertige Darstellung der finanziellen Auswirkungen vorzunehmen. Liegen die finanziellen Auswirkungen über die ersten fünf Jahre oder die Gesamtdauer des Projektes unterhalb der Schwelle von 1 Mio. Euro, ist eine vereinfachte Darstellung der finanziellen Auswirkungen zulässig. In jedem Fall aber müssen die Annahmen, die der Berechnung zugrunde liegen, nachvollziehbar und transparent dargestellt werden.

Bei dieser Rechtslage könnte man meinen, dass die Berechnung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf einem einheitlichen - und einheitlich hohen - Niveau stattfindet. Das Gegenteil ist der Fall, vielleicht auch weil kaum ein Land den "Finanzielle-Auswirkungen-Rechner" in der Praxis verwendet. Es liegt nahe, dass das mit der nicht eben einfach-intuitiven Bedienbarkeit dieses Tools zu tun hat, aber auch damit, dass sein Zugeschnittensein auf den Bund die Verwendung für Länderzwecke mühsam und aufwendig macht.

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen umfasst in der Praxis immer die eigenen Kosten des betreffenden Landes, dies in sehr unterschiedlicher Detailliertheit. Dazu kommen allfällige Kosten der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft(en), wobei auch hier die Bandbreite der Genauigkeit schwankt. Das legt die Vermutung nahe, dass der Erhebungs- und Berechnungsaufwand pragmatisch und auch mit Blick auf das im Einzelfall zu erwartende Konfliktpotenzial dimensioniert wird. Die Unterschiede mögen auch daher rühren, dass hinsichtlich der Kostendarstellung die Abläufe und Verantwortlichkeiten in den Ländern unterschiedlich sind (Zuständigkeit bzw. Einbindung von Verfassungsdienst, Fachabteilung und Finanzabteilung).

Als Standard findet man eine verbale Darstellung des Ergebnisses vor, teilweise ergänzt mit Tabellen und den Berechnungsgrundlagen. Im

Wesentlichen werden dafür die Leistungsprozesse identifiziert, ein Mengengerüst erstellt und mit den Personal- und Sachkosten multipliziert. Oberösterreich verwendet erfolgreich ein eigenes, auf Standard-Verwaltungsabläufen basierendes, bei Bedarf abwandelbares Berechnungsmodell.

3.8. Unterschiedliche Tiefe der Darstellung - "WFA light"

In allen Ländern außer der Steiermark können Umfang und Tiefe der GFA im Einzelfall je nach Bedarf und Zweckmäßigkeit flexibel gestaltet werden. Explizit gemacht wird das in Vorarlberg, wo es ein "kleines" Standardverfahren gibt und eine umfangreiche GFA nur dann durchgeführt wird, wenn das Rechtsetzungsvorhaben für einen beträchtlichen Adressatenkreis besonders bedeutend ist und ein entsprechender politischer Gestaltungsspielraum besteht.

In der Steiermark ist wie beim Bund das Korsett enger: Die Rechtsgrundlage erlaubt entweder eine volle WFA oder eine vereinfachte WFA¹⁸. Letztere ermöglicht eine gestraffte Darstellung bei der Problemanalyse sowie den Zielen und Maßnahmen, auch kann die Festlegung von Indikatoren entfallen. Die Wirkungsdimensionen hingegen sind stets in vollem Umfang zu prüfen und darzustellen. Auch darf die vereinfachte WFA nicht mit der vereinfachten Darstellung der finanziellen Auswirkungen verwechselt werden, die bei beiden Arten der WFA in Betracht kommt.

3.9. WFA-IT-Tool

Das oben unter Punkt 2. skizzierte WFA-IT-Tool setzt die umfangreichen WFA-Rechtsgrundlagen des Bundes exakt um. Das betrifft Struktur, Terminologie und Inhalte, aber auch die im Ergebnisdokument zitierten Gesetzesbestimmungen und verwendeten Berechnungsgrundlagen wie zB Gehaltstabellen des Bundes. Es liegt daher auf der Hand, dass dieses maßgeschneiderte Bundes-Tool für die Länder nur sehr eingeschränkt brauchbar ist, ungeachtet dessen, dass es für jedermann kostenlos zum Download bereitsteht. Das als Word-Datei ausgegebene Ergebnisdokument lässt sich zwar beliebig nachbearbeiten und damit an den Bedarf des jeweiligen Landes anpassen, der Aufwand dafür ist aber groß.

Das WFA-IT-Tool wird daher in keinem Bundesland außer der Steiermark verwendet, und auch hier nur, um bei Bedarf bestimmte Module zu benützen, nämlich jenes zur Erfassung und Darstellung von Zielen, Maßnahmen und

¹⁸ Ganz entfallen kann die WFA nur dann, wenn das Regelungsvorhaben ausschließlich redaktionelle Änderungen enthält.

Indikatoren sowie das Modul "Finanzielle Auswirkungen-Rechner". Die betreffenden Abschnitte des Ergebnisdokuments werden dann in den WFA-Teil der Erläuterungen eingefügt. Für Letztere gibt es ein Formular in Gestalt einer Word-Vorlage.

Die anderen Länder verwenden keine eigenen IT-Tools. Ein von Oberösterreich vor etwa 20 Jahren entwickeltes Simulationsprogramm zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen ist dort nicht mehr in Verwendung, sehr wohl aber detaillierte Musterdokumente mit Standardverfahrenskosten, die je nach konkreten Gegebenheiten zu modifizieren sind.¹⁹

¹⁹ Ausführlich *Uebe*, Gesetzesfolgenabschätzung im Land Oberösterreich, *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2005, 217, 221 ff.