

# Wirkungsorientierte Folgenabschätzung - Diversifizierung der Prüfdichte

---

*Ursula Rosenbichler / Stefan Kranabetter / Roland Schneider*

Seit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013<sup>1</sup>, am 1. Jänner 2013, bildet die Wirkungsorientierung ein wesentliches Element der Haushaltsführung und der transparenten Steuerung der gesamten österreichischen Bundesverwaltung.

Die Verwaltung wird nunmehr nicht mehr vorrangig über die zur Verfügung stehenden Mittel und Personalressourcen, sondern verstärkt über die angestrebte Wirkung gesteuert. Die Ergebnisse der Monitoring- und Evaluierungsverfahren ex post fließen wiederum in den öffentlichen Diskurs ein. Konkrete Ziele und Wirkungen werden festgelegt und über die Verwendung von Indikatoren messbar gemacht. Dies soll auch der Politikgestaltung zusätzliche Grundlagen für "evidence based policy making" bieten. Die strukturelle Verankerung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung im neuen Haushaltsrecht bewirkt dabei, dass - über alle Organisations- und Budgetebenen bis zur operativen Umsetzung - das Wirkgefüge transparent gemacht wird. Dieses Konzept führt zu einem tiefgreifenden Kulturwandel in der Verwaltung. Ex-ante-Planungsprozesse, Prognostik und Foresight sowie die Abschätzung von gesellschaftlichen Auswirkungen und Ex-post-Evaluierungs- und -Monitoringanforderungen stellen dabei besondere Herausforderungen dar.

Für diese neue Herangehensweise wurden **zwei** Instrumente entwickelt:

- Die Wirkungsorientierte Steuerung über Wirkungsziele und Maßnahmen im Bundesfinanzgesetz (BFG) zur Festlegung der strategischen Prioritäten und
- die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) zur Abstimmung der einzelnen Handlungen und Entscheidungen (Gesetze, Verordnungen, größere Projekte) auf eben diese Gesamtstrategie und zur Darstellung individueller Wirkungen und Ziele.

Das große Bild zeichnen dabei die Angaben zur Wirkungsorientierung: Worin bestehen die größten Herausforderungen? Welche Schwerpunkte werden gesetzt? Welche Ansatzpunkte im Sinne hochaggregierter Maßnahmenbündel wählt der Staat, um seine Wirkungen zu erreichen? Gleichzeitig macht die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung transparent,

---

<sup>1</sup> Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2016.

welche Beiträge die einzelnen Regelungsvorhaben und Projekte leisten. Weiters zeigt sie, im Sinne einer gesamthaften Betrachtung des Verwaltungshandelns, mögliche erwünschte oder unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Politikfelder auf. Es handelt sich bei der Wirkungsorientierten Steuerung und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung um ein gemeinsames Konzept, das auf unterschiedlichen Ebenen ansetzt und dessen Instrumente miteinander verwoben sind, um die Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgabenbewältigung weiter zu verbessern.

Für die legistische Arbeit der haushaltsleitenden Organe stellt jedoch die WFA die wesentlich größere strukturelle Änderung dar. Während bei den Wirkangaben im Bundesfinanzgesetz finanzielle und personelle Ressourcen hochaggregierten Zielen und Maßnahmenbündeln gegenüber gestellt werden, erfordert die WFA eine tiefgreifende Auseinandersetzung über Ziele und Wirkungen bei einzelnen Regelungsvorhaben.

Diese Verpflichtung, welche in Österreich sehr breit gefasst ist, wendet sich an Aktivitäten auf Bundesebene und umfasst Gesetze, Verordnungen, Art. 15a-Vereinbarungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen und sonstige rechtsetzende Maßnahmen grundsätzlicher Art von erheblicher finanzieller Bedeutung (zB: Förderrichtlinien) sowie sonstige Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung (zB: Beschaffungsvorgänge).<sup>2</sup>

Für jedes Regelungsvorhaben oder in Frage kommende sonstige Vorhaben ist durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung oder das zuständige haushaltsleitende Organ eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen und den jeweiligen Entwürfen anzuschließen, beispielweise im Rahmen des Begutachtungsverfahrens oder im Zuge der Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen. Im Begutachtungsverfahren selbst unterliegt die WFA derselben Publizität wie das Regelungsvorhaben. Das bedeutet, dass sie als Informationsgrundlage für die Verwaltung und die Öffentlichkeit dient und eine sachliche, faktenorientierte Diskussion unterstützt. Die bisherigen Ansätze, in den Vorblättern die Auswirkungen von Regelungsvorhaben anzugeben (zB: Auswirkungen auf die Umwelt), wurden damit durch eine neue einheitliche und systematische Herangehensweise ersetzt. **Die WFA ist demnach ein Dokument, in welchem zum einen die Kosten einer rechtssetzenden Maßnahme oder eines sonstigen Vorhabens, zum anderen die mit dem Vorhaben verbundenen Ziele und Wirkungen ausgewiesen werden.**

---

<sup>2</sup> Vgl. § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2016.

Die zentralen inhaltlichen Eckpunkte im Rahmen der Darstellungen einer WFA sind die Definition der Problemstellung, der Ziele, dazugehöriger Indikatoren, Maßnahmen, Auswirkungen und der Modalitäten der Ex-post-Evaluierung. In der Problemdefinition soll der Grund für das Tätigwerden in der Art beschrieben werden, dass Interessierte die Hintergründe und das Ausmaß des Problems erkennen können. In der Folge werden - darauf basierend - sozioökonomische Ziele und geeignete Maßnahmen definiert. Wesentlich ist dabei, dass Ziele und Maßnahmen auch mit geeigneten Indikatoren messbar gemacht werden. In einem weiteren Schritt werden die Auswirkungen des Vorhabens auf andere (auch ressortfremde) Politikbereiche abgeschätzt. Dabei sind sowohl intendierte als auch nicht intendierte Wirkungen darzustellen. Zuletzt wird in der WFA dargestellt, wann und wie die Angaben der WFA und damit der Erfolg der Umsetzung des Vorhabens evaluiert werden. Dafür ist ein Maximalrahmen von fünf Jahren vorgesehen.<sup>3</sup>

Durch die Abschätzung der Auswirkungen in bestimmten Politikbereichen wird im Rahmen der WFA sichergestellt, dass erwünschte oder unerwünschte Auswirkungen, insbesondere wenn sie nicht das Ziel des Regelungsvorhabens sind, nicht übersehen werden. In der Wirkungsorientierung werden diese Politikbereiche in Wirkungsdimensionen zusammengefasst und systematisch, durch die Verwendung eines Fragenkataloges, abgeprüft, wobei jeweils eine Konzentration auf die zentralsten Fragestellungen erfolgt. § 17 BHG 2013 legt fest, dass Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Umwelt, Konsumentinnen und Konsumenten, Verwaltungskosten, Soziales, Kinder und Jugendliche sowie die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern abzuschätzen sind.

In einem **zweistufigen Prozess** wird zuerst geprüft, ob in den **Wirkungsdimensionen** wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind. Zur Feststellung der Wesentlichkeit sind für jede Wirkungsdimension Wesentlichkeitskriterien definiert<sup>4</sup>. So gelten beispielsweise Auswirkungen in der Wirkungsdimension "Kinder und Jugend" erst dann als wesentlich, wenn von dem Vorhaben mehr als 1.000 Kinder und Jugendliche betroffen sind. Ist ein Wesentlichkeitskriterium nicht erreicht, ist keine vertiefende Abschätzung in diesem Bereich notwendig. In jenen Bereichen, in denen jedoch wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind, ist die vertiefende Abschätzung durchzuführen. Die Anwenderinnen und Anwender beantworten konkrete qualitative und quantitative Fragen und stellen so die potentiellen Auswirkungen dar.

---

<sup>3</sup> Vgl. WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 67/2015.

<sup>4</sup> Vgl. Anhang 1 zur WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 67/2015.

Die ressortübergreifende **Wirkungscontrollingstelle** im Bundeskanzleramt (Sektion III - Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) übernimmt **im gesamten Prozess die Rolle der unterstützenden Begleitung und der Qualitätssicherung**. Führt das Ergebnis der Qualitätssicherung (in Form von Empfehlungen) der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA zu keiner entsprechenden Berücksichtigung durch das haushaltsleitende Organ, so hat dieses seine Vorgehensweise zu begründen (Grundsatz "Comply or Explain"). **Die Letztentscheidung** über den Inhalt der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung **liegt somit auf Grund der Ressorthoheit bei jenem Ressort bzw. dem obersten Organ**, welches die WFA erstellt hat.

Im Zuge der gesetzlich festgelegten Evaluierung werden die von den Ressorts und obersten Organe erstellten Ergebnisse seitens der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA im Rahmen des Wirkungsmonitorings zusammengefasst dargestellt und visualisiert. Der jährliche "Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung"<sup>5</sup> wird anschließend dem Budgetausschuss im Nationalrat am 31. Mai vorgelegt und dem Bundesminister für Finanzen oder der Bundesministerin für Finanzen zur Kenntnis gebracht.

## **Internationale Entwicklung in der Gesetzesfolgenabschätzung**

Die Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung in Österreich folgt einem langjährigen Trend zur Einführung von Instrumenten, die die Folgen und Wirkungen von Regelungsvorhaben abschätzen. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in den letzten 30 Jahren viele Länder (darunter alle OECD-Mitgliedsstaaten) eine Form der Gesetzesfolgenabschätzung (in Österreich in Form der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung) eingeführt haben. Während die genaue Ausgestaltung der Inhalte und Prozesse variiert, zeigt sich jedoch, dass bereits viele Länder Wirkungsfolgen abschätzen, die über die klassische Kosten-Nutzen-Rechnung für den Staatshaushalt oder den öffentlichen Sektor hinausgehen. Die Mehrzahl der OECD-Staaten analysiert in den jeweiligen Gesetzesfolgenabschätzungen Auswirkungen auf Themen wie Gleichstellung, Soziales oder nachhaltige Entwicklung.<sup>6</sup>

Zwecks Steigerung der Qualität dieser multithematischen Abschätzungen, und nicht zuletzt aus verwaltungsökonomischen Gründen, haben einige Staaten Kriterien und Vorgaben definiert, um bestimmte Regelungsvorhaben von Folgenabschätzungen auszunehmen oder nur reduzierte Abschätzungen durchzuführen. Die dafür notwendigen Parameter sind dabei international

---

<sup>5</sup> Bericht gemäß § 68 (5) BHG 2013, iVm. § 6 Wirkungscontrollingverordnung.

<sup>6</sup> OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 127.

höchst unterschiedlich. In vielen Fällen zählen dazu **Ausschlusskriterien**, wie Umsetzungen von internationalem Recht, die Umsetzung von EU-Richtlinien oder die Einführung von Rechtsvorschriften als Reaktion auf einen Notfall. In einem OECD-Land kann auch von der Durchführung einer Folgenabschätzung abgesehen werden, wenn das Vorhaben der Umsetzung eines Wahlversprechens dient.<sup>7</sup>

Einige Länder setzen wiederum auf **Schwellenkriterien**, die determinieren, ob eine vertiefte Abschätzung durchzuführen ist. So verwendet Belgien beispielsweise in den 21 für die Folgenabschätzung relevanten Wirkungsdimensionen eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Indikatoren. Kanada formulierte ein Einteilungssystem, das auf Basis von Kosten und anderen Faktoren festlegt, ob eine gekürzte oder vollständige Folgenabschätzung erforderlich ist. Die USA wiederum definieren als Schwellenwert Auswirkungen von 100 Mio. US-\$ auf die Volkswirtschaft, neben anderen Faktoren wie wesentliche Auswirkungen auf Umwelt oder Gesundheit. Die Europäische Kommission nützt bei allen Rechtsetzungsformen qualitative Tests, um zu entscheiden, ob eine Folgenabschätzung durchzuführen ist. In Neuseeland wiederum ist die politische Relevanz zentrales Kriterium für die Durchführung.<sup>8</sup>

Es lässt sich daher feststellen, dass gerade in Staaten mit regulierungspolitisch fortschrittlicher Gesetzgebung<sup>9</sup> eine Mischung aus Wesentlichkeitskriterien bei Wirkungsdimensionen, der politischen Relevanz und abgeschätzten Kosten zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit bei der Durchführung von Gesetzes- bzw. Wirkungsfolgenabschätzungen verwendet wird. Zudem zeigt der internationale Erfahrungsaustausch, dass alle Länder, basierend auf den gewonnen eigenen und internationalen Erfahrungen, an der Weiterentwicklung und Feinjustierung ihrer Instrumentarien arbeiten - dieser Weg wurde auch in Österreich beschritten.

## **Der Weg zur abgestuften Durchführungsverpflichtung**

Bereits innerhalb der ersten Monate nach Einführung der WFA wurden auch in Österreich einige Verbesserungspotentiale innerhalb des neuen Steuerungssystems erkennbar. So zeigte sich, dass mangels Sonderregelungen innerhalb des Systems (beispielsweise eine reduzierte Darstellung abhängig von der Eingriffsintensität oder Größe des Vorhabens) und wegen der

---

<sup>7</sup> OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 104f.

<sup>8</sup> OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 113f.

<sup>9</sup> Die genannten Länder liegen, wie Österreich, über dem OECD-Durchschnitt beim zusammengesetzten Indikator für Gesetzesfolgenabschätzungen für die Ausarbeitungen von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen; vgl.: OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, OECD Paris, 108.

verpflichtenden internen Evaluierung für jedes Vorhaben ein Verwaltungsaufwand erzeugt wurde, der bei einem Teil der betroffenen Vorhaben - objektiv gesehen - nicht gerechtfertigt war. Bei einer nicht unwesentlichen Zahl WFA-pflichtiger Vorhaben ließen sich weder durch die Durchführung der WFA noch durch die interne Evaluierung zusätzliche steuerungsrelevante Erkenntnisse generieren. Als Beispiele können an dieser Stelle wiederkehrende Beschaffungsvorhaben oder die Ratifizierung von Staatsverträgen nach deren Unterzeichnung genannt werden. Dieser Eindruck manifestierte sich auch in dem am 31. Mai 2014 veröffentlichten Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung<sup>10</sup>, in welchem die Ergebnisse von 10 im Jahr 2013 evaluierten Vorhaben ausgewiesen wurden. Der Bericht enthielt unter anderem die jährlich zu erlassende Verordnung des BMASK<sup>11</sup> für die befristete Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Sommertourismus sowie die Verordnung des BMVIT<sup>12</sup> zur Ausstellung von Gefahrgutlenkerberechtigungen im Scheckkartenformat. Im Kapitel 7 des oben angegebenen Berichts gab die Wirkungscontrollingstelle des Bundes im BKA die Empfehlung ab, dass unter Einbindung der haushaltsleitenden Organe Vorschläge zu erarbeiten seien, unter welchen Umständen für Vorhaben keine WFA zu erstellen ist oder die WFA nicht in vollem Umfang durchgeführt werden muss und welche Vorhaben von der Verpflichtung zur Evaluierung ausgenommen werden sollten. Die Grundlage für die im Bericht festgehaltene Empfehlung stellte neben den im Jahr 2013 gemachten Erfahrungen auch das aktuelle Arbeitsprogramm (2013-2018) der österreichischen Bundesregierung dar. Bereits dort wurde Handlungsbedarf hinsichtlich der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung festgestellt. **So wurde eine Abstufung der Durchführungsverpflichtung für Folgenabschätzungen als Maßnahme vorgesehen<sup>13</sup>.**

Die Umsetzung der definierten Maßnahme wurde unter Federführung des BKA (Wirkungscontrollingstelle des Bundes) und des BMF, beginnend mit dem Jahr 2014, intensiv verfolgt. Ziel war es, mögliche Lösungsansätze zu erarbeiten, welche dazu beitragen, die Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems "Wirkungsorientierter Verwaltungssteuerung" anzuheben und diese im Anschluss mit relevanten Stakeholdern zu diskutieren. Bereits zu Beginn der Diskussionen war den handelnden Akteurinnen und Akteuren bewusst, dass das bloße Abstellen auf eine finanzielle Wesentlichkeitsgrenze, welche zu einer Ausnahme von der Erstellung einer WFA oder dem Entfall einer

---

<sup>10</sup> Siehe: [http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/berichte\\_service/WFA-Bericht\\_2014.pdf?599ent](http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/WFA-Bericht_2014.pdf?599ent).

<sup>11</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

<sup>13</sup> Vgl. S 95 des Arbeitsprogramms der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>.

Evaluierung führt, nicht ausreichen wird - dies zeigen auch die genannten Beispiele aus dem WFA-Bericht 2013.

Die Herausforderung lag somit darin, weitere Kriterien zu definieren, welche zum einen für alle Arten von Vorhaben zutreffen und zum anderen ohne hohen Verwaltungsaufwand überprüfbar sind. Der seitens des BKA und des BMF erarbeitete Erstvorschlag für Definitionskriterien sah daher vor, dass neben einer finanziellen Grenze auch das Erreichen einer Wesentlichkeitsgrenze in einer Wirkungsdimension eine Rolle spielen muss, ob eine vollinhaltliche WFA - mit der Konsequenz der Evaluierungsverpflichtung - zu erstellen ist. In weiterer Folge wurde ein drittes Kriterium - der Konnex eines Vorhabens zu Wirkangaben des bezugnehmenden Bundesfinanzgesetzes (BFG) - festgelegt. Hintergrund des Abstellens auf die Verbindung zum BFG war, dass dort die wesentlichen Prioritäten der Ressorts und obersten Organe definiert werden und die entsprechenden Vorhaben jedenfalls einer näheren Betrachtung in Form einer Folgenabschätzung bedürfen.

Insbesondere das letztgenannte Kriterium war ein Kernthema in den - in den Monaten Juli und August 2014 seitens der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA und den haushaltsleitenden Organen auf Basis des skizzierten Erstvorschlags stattgefundenen - Abstimmungsgesprächen. So wurde von einigen Ressorts die Befürchtung geäußert, dass das Kriterium des Bestehens eines Konnexes zu Wirkungszielen des BFG mit unerwünschten Steuerungseffekten verbunden sein könnte. Grund hierfür ist, dass die Wirkungsziele auf der Ebene der Untergliederungen im BFG mittelfristig gültig sein sollten, was zur Konsequenz hat, dass diese in der Regel relativ breit formuliert werden und sich damit bei einer hohen Anzahl von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben eine inhaltliche Verbindung zu den Zielsetzungen herleiten ließe. Das Ziel der Anhebung der Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems und das der Reduktion des Verwaltungsaufwands wären somit nicht erreicht worden. Als Konsequenz der mit den haushaltsleitenden Organen geführten Gespräche wurde das viel diskutierte Kriterium dahingehend überarbeitet, dass in den erstellten Detailvorschlägen nicht mehr auf den Konnex zu einem Wirkungsziel, sondern zu den deutlich konkreteren Maßnahmen auf der Ebene der Globalbudgets abgestellt wurde. Das Begutachtungsverfahren für die abzuändernden Verordnungen wurde schließlich im Februar 2015 gestartet. Die Verordnungen traten anschließend mit Stichtag 1. April 2015 in Kraft<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Siehe:

- Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die WFA-Grundsatz-Verordnung geändert wird (Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung); BGBl. II Nr. 67/2015;

## Die abgestufte Durchführungsverpflichtung

Im Zuge der Novellierung der WFA-Grundsatz-Verordnung wurde die Möglichkeit vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen von der Vollanwendung einer Wirkungsorientierten Folgenabschätzung abgesehen werden kann und die Durchführung einer vereinfachten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung hinreichend ist. Zudem wurde geregelt, dass die Abwicklung der verpflichtenden internen Evaluierung - bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine vereinfachte WFA - entfallen kann. **Generell ist diese vereinfachte WFA von ihrem Umfang im Vergleich zu einer vollinhaltlichen WFA mit deutlich geringeren Anforderungen verbunden;** sie entspricht einem geringfügig erweiterten Vorblatt bestehend aus Problemanalyse, Zielen ohne Indikatoren, Maßnahmen, Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesfinanzgesetz und Finanzielle Auswirkungen.

Die vereinfachte WFA ist bei allen Vorhaben zulässig, sofern diese

- **keine** Förderungen gemäß ARR 2014<sup>15</sup> zum Inhalt haben und
- **keine** wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gemäß § 6 Abs. 1 WFA-Grundsatz-Verordnung mit sich bringen und
- **keine** finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro (5 Jahre bzw. Gesamtlaufzeit) auslösen, sowie keine langfristigen finanziellen Auswirkungen gemäß § 9 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung und
- in **keinem** direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene des Bezug habenden Bundesfinanzgesetzes<sup>16</sup> stehen.

Ein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit einer Globalbudgetmaßnahme liegt vor, wenn das Vorhaben ident mit der Globalbudgetmaßnahme ist oder durch das Vorhaben ein wesentlicher

---

- Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die Wirkungscontrollingverordnung geändert wird (Änderung der Wirkungscontrollingverordnung); BGBl. II Nr. 68/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung geändert wird (1. WFA-FinAV-Novelle); BGBl. II Nr. 69/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Vorhabensverordnung geändert wird (Änderung der Vorhabensverordnung); BGBl. II Nr. 70/2015;

- Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die WFA-EU-Mitbefassungs-Verordnung geändert wird (1. WFA-EU-MV-Novelle); BGBl. II Nr. 71/2015.

<sup>15</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014); BGBl. II Nr. 208/2014.

<sup>16</sup> Unter dem Bezug habenden Bundesfinanzgesetz ist das Bundesfinanzgesetz des zum Zeitpunkt der Planung des Vorhabens laufenden Finanzjahres zu verstehen.



inhaltlicher Beitrag zur Umsetzung der Globalbudgetmaßnahme geleistet wird.

Der genannte "wesentliche inhaltliche Beitrag" kann insbesondere dann gegeben sein, wenn

- ein bedeutender Anteil der dem Globalbudget zugewiesenen Finanzmittel für die Umsetzung des Vorhabens aufgewendet wird oder
- das Vorhaben dem Meilenstein einer im Bundesfinanzgesetz ausgewiesenen Globalbudgetmaßnahme entspricht oder
- das geplante Vorhaben zu einer substantiellen Reduktion der hinter der Globalbudgetmaßnahme liegenden Problemstellung beiträgt.

Während die Kriterien "Finanzielle Auswirkungen" und "wesentliche Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen" relativ rasch überprüfbar sind, ergibt sich aus dem Kriterium des "inhaltlichen Zusammenhangs mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene" ein gewisser Interpretationsspielraum. Um den Anwenderinnen und Anwendern die Handhabung der vereinfachten WFA zu erleichtern, wurden seitens der Wirkungscontrollingstelle des Bundes im Rahmen der Erläuterungen<sup>17</sup> zur Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung eine Vielzahl an Realbeispielen für das Zutreffen bzw. Nichtzutreffen des Kriteriums erarbeitet.

Für vereinfachte Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen ist keine Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA vorgesehen, es erfolgt jedoch eine Prüfung der Zulässigkeit im Rahmen der Begutachtung bzw. Einvernehmensherstellung. Die Prüfung der finanziellen Auswirkungen erfolgt hierbei ausschließlich durch das BMF, die Prüfung des Zusammenhangs mit Globalbudgetmaßnahmen und der wesentlichen Auswirkungen durch das BKA. Kommen BKA und oder BMF zu einem negativen Prüfergebnis, verpflichtet dies das haushaltsleitende Organ zur Ausarbeitung einer vollinhaltlichen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß § 5 Abs. 2 WFA-Grundsatz-Verordnung.

Ein weiteres Novum, welches im Zuge der abgestuften Durchführungsverpflichtung eingeführt wurde, ist die Möglichkeit der **Bündelung**. Seit 1. April 2015 dürfen - unabhängig von der Art des Vorhabens - Regelungsvorhaben oder sonstige Vorhaben, welchen in **sachlicher, legistischer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht ein einheitliches Ziel** zugrunde liegt, gebündelt werden. Neben dem einheitlichen Ziel kommt bei sonstigen Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 BHG

---

<sup>17</sup> Siehe:

[http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/dokumente/Aenderung\\_der\\_Wirkungsorientierte\\_Folgenabschaetzung\\_%28WFA\\_2.PDF?53x09e](http://oeffentlicherdienst.intra.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Aenderung_der_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung_%28WFA_2.PDF?53x09e).

2013 oder bei sonstigen rechtssetzenden Maßnahmen (§ 16 Abs. 2 BHG 2013, bspw. Förderungen gemäß ARR 2014) noch dazu, dass eine bilaterale Vereinbarung mit dem BMF vorliegen muss. **Je Vorhabenbündel** ist lediglich eine **einzigste vollinhaltliche WFA entweder neu** (ex ante) zu erstellen **oder eine bestehende WFA (ex post) zu aktualisieren**. Ausgeschlossen von einer Bündelung sind lediglich bereits evaluierte Vorhaben sowie Vorhaben, für welche eine vereinfachte WFA durchgeführt wurde. Klassische Beispiele für Bündelungen stellen beispielsweise bauliche Adaptierungen von mehreren Gebäuden (wg. Barrierefreiheit) dar. In einem solchen Fall würde eine Bündelung zum Zeitpunkt der zeitgleichen Planung der verschiedenen Bauprojekte für einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden. Gleiches gilt für diverse Arten von Programmen in verschiedenen gesellschaftspolitischen Disziplinen, sei es im Bereich Gesundheit, Sport, Erziehung oder Katastrophenschutz. In diesem Zusammenhang sind auch alle von den Programmzielen umfassten Regelungsvorhaben bündelungsrelevant und bedürften nur einer einzigen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Ein weiterer Anwendungsfall für Bündelungen ist denkbar, wenn die Auswirkungen eines Gesetzes im Rahmen einer WFA abgeschätzt wurden und - auf Basis der im Gesetz enthaltenen Ermächtigungen - Verordnungen zu einem späteren Zeitpunkt erlassen werden. Werden Konkretisierungen des Gesetzes verordnet, muss keine neuerliche vollinhaltliche WFA durchgeführt werden. Es ist in diesem Fall zulässig, die bestehende WFA zu aktualisieren. Die Bündelung erfolgt damit zum Zeitpunkt der Planung eines nachfolgenden Vorhabens. Andere Konstellationen für Bündelungen stellen regelmäßige, routinemäßige Beschaffungsvorhaben, die Ratifikation unterzeichneter Staatsverträge, wiederkehrende Rechtsakte, Regelungsvorhaben zu einem Themenkomplex, etc. dar. Zusammengefasst liegt der Vorteil der Bündelung darin, dass für mehrere Vorhaben lediglich eine vollinhaltliche WFA erstellt wird und damit auch nur eine interne Evaluierung durchgeführt werden muss.

## **Aktuelle Eindrücke und Weiterentwicklungspotentiale**

Es zeigt sich, dass mit der abgestuften Durchführungsverpflichtung eine Fokussierung des Berichtswesens und damit sowohl eine wesentlich erhöhte Aussagekraft als auch eine verbesserte Steuerungsrelevanz erreicht werden konnten. In dem im Jahr 2016 erschienenen "Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2015"<sup>18</sup> waren von den für die Evaluierung in Frage kommenden 123 Vorhaben lediglich 48 Vorhaben (39 %) berichtsrelevant. Dieser Anteil an zu evaluierenden Vorhaben entspricht in

---

<sup>18</sup> [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/dokumente/Berichte\\_WFA.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Berichte_WFA.html).

etwa der Prognose (26 %), welche im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zur abgestuften Durchführungsverpflichtung erstellt wurde, obwohl nicht von allen haushaltsleitenden Organen die Möglichkeit, auf eine interne Evaluierung zu verzichten, durchgängig genutzt wurde.

Die Möglichkeit der Bündelung (nach § 5a WFA-Grundsatz-Verordnung), findet sich im Bericht zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung 2015 nur bedingt wieder, wird in Zukunft jedoch eine größere Rolle spielen. Der Bericht enthält lediglich eine Evaluierung eines Vorhabenbündels. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Möglichkeit der Bündelung bei einigen weiteren Vorhaben gegeben gewesen wäre, vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ jedoch nicht genutzt wurde.

Aus diesen und ähnlichen Beobachtungen der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA lassen sich eine Reihe von Überlegungen für eine weitere Optimierung des Ansatzes ziehen. So kann festgestellt werden, dass die im Rahmen der abgestuften Durchführungsverpflichtung entfallende Qualitätssicherung durch das Bundeskanzleramt in einigen Fällen zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen führte. Die Reduktion der Anforderungen an die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung sollte zu kurzen und prägnanten Beschreibungen der wesentlichen Elemente eines Regelungsvorhabens führen. Entfallen auch diese Elemente, kann weder für die Verwaltung noch die Politik oder die Normadressaten ein Mehrwert generiert werden. Eine Qualitätssicherung analog den Prozessen bei einer vollinhaltlichen Wirkungsfolgenabschätzung könnte in diesen Fällen maßgebliche Verbesserungen bewirken.

Im Bereich der Bündelung von Vorhaben muss festgestellt werden, dass von dieser Option in manchen Organisationseinheiten Abstand genommen wird und stattdessen mehrere einzelne (vereinfachte) Wirkungsfolgenabschätzungen durchgeführt werden. Dies mag an organisationsinternen Abgrenzungen liegen, führt jedoch in vielen Fällen zu einem steigenden Verwaltungsaufwand und einer sinkenden Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Wirkungsfolgenabschätzung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch die abgestufte Durchführungsverpflichtung eine wesentliche Steigerung der Steuerungsrelevanz des Gesamtsystems der "Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung" bei gleichzeitiger signifikanter Reduktion des Verwaltungsaufwands erreicht werden konnte. Es zeigte sich aber - auch im internationalen Vergleich -, dass sämtliche Modelle einer Wirkungsfolgenabschätzung denselben Weiterentwicklungs- und Lernprozessen unterliegen, die sie für andere Regelungsvorhaben zu initiieren versuchen.