Momentum Kongress Track#7

Herausforderungen der Geschlechter- und Diversitätsforschung

Gleichstellung als legistische Leitlinie in Österreich: Eine Emanzipation nach Zahlen

Mag. Christoph Kunz, Mag.[a] Silvia Feuchtl, Mag.[a] Angelika Hava

Einleitung

Wirkungsfolgenabschätzung (engl. meist impact assessment oder auch impact analysis) ist zentrales Schlagwort eines internationalen Trends um Gesetzgebungs- und Entwicklungsprozesse zu verbessern. Österreich hat sich diesem Trend nicht verschlossen und entwickelte ein ambitioniertes und umfassendes Programm zur Implementierung von Folgenabschätzungsprozessen im Rahmen einer breiteren Verwaltungssteuerungsreform hin zu einer generellen Wirkungsorientierung.

Eine der Dimensionen, nach denen die Wirkungen österreichischer Gesetze abgeschätzt werden sollen, ist die tatsächliche Gleichstellung zwischen Männern und Frauen. Dies hat starke emanzipatorische Signalwirkung, da nun Gleichstellungsfolgen von Regelungen zumindest mitbedacht werden müssen. Es birgt aber auch die Gefahr, dass eine solche Prüfung zu einem Formalakt im Rahmen der Gesetzeswerdung werden könnte. Einer solchen Entwicklung kann durch die Diskussion der Ergebnisse der Folgenabschätzungen vorgebeugt werden.

Aus diesem Grunde betrachten wir in der vorliegenden Arbeit exemplarisch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) einer aktuellen österreichischen Gesetzesnovellierung aus Gleichstellungssicht. Dabei wird versucht herauszuarbeiten, ob die durchgeführte Folgenabschätzung den Ansprüchen der bundeseigenen wirkungsorientierten Folgenabschätzungssystematik gerecht wird und – als Ansatz- und Ausgangspunkt für darauf aufbauende Evaluierungen – auf konkrete Wirkungen und Gesetzesfolgen hindeutet.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Bereiche:

1. Diskussion des Begriffs Wirkungsfolgenabschätzung und die von der Folgenabschätzung beabsichtigten Ziele,
2. Aufzeigen der internationalen Entwicklung und der Bedeutung der Wirkungsfolgenabschätzung im Rahmen der Gesetzgebung,
3. Überblick der Rechtsgrundlagen und Systematik der WFA in Österreich,
4. konkrete Betrachtung eines Gesetzesprojekts, das dem österreichischen System der Wirkungsfolgenabschätzung in der Gesetzesentwicklung unterlag und für die wir eine Relevanz aus Gleichstellungsgesichtspunkten annehmen und
5. eine abschließende Diskussion über Entwicklungs- und Verbesserungspotenzial der WFA und ihrer Evaluierung.

Begriff der Wirkungsfolgenabschätzung und ihre Ziele

> *Regulatory Impact Analysis is a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives.*[1]

Folgenabschätzung und verschiedene Formen von Evaluationssystemen für Regelungsmaßnahmen liegen im internationalen Trend und werden im Bestreben eingeführt, bessere Gesetze entwerfen zu können. Durch Folgenabschätzung soll die Entwicklung politischer Maßnahmen strukturiert und unterstützt werden.[2]

Ziel der Folgenabschätzung ist es, aufgrund nachvollziehbarer Überlegungen und anhand einer systematischen Vorgehensweise zu möglichst objektiven und ausgewogenen Aussagen über Wirkungszusammenhänge zu kommen.[3] Durch eine Folgenabschätzung kann sowohl die Steuerung als auch eine Überprüfung und Kontrolle der Zielerreichung (beispielsweise durch eine Evaluierung) erfolgen. Weiters kann die Auseinandersetzung und Befassung mit möglichen Folgen und Wirkungen zu einer Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung bei den handelnden Personen führen.

---

[1] http://www.oecd.org/regreform/ria.htm, abgerufen am 06.09.2014.
[2] http://ec.europa.eu, abgerufen am 11.08.2014.
[3] Vgl *BKA* (Hrsg), Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2012), 21.

Internationale Entwicklung und Bedeutung des Impact Assessments im Rahmen der Gesetzgebung

1995 veröffentlichte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der "Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation"[4] die erste internationale Erklärung gemeinsamer Prinzipien für die Regelungsentwicklung, eine Arbeit, die bis heute fortgesetzt wird. Als Anfangspunkt einer systematischen internationalen Auseinandersetzung mit den Wirkungsfolgenabschätzungen in der Gesetzeswerdung und Politikentwicklung kann die von der OECD 1997 erarbeitete Studie "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries"[5] gesehen werden. Darin wurde der Politikentwicklungsprozess in den Mitgliedsstaaten systematisch aufgearbeitet. Eine zunehmende Anzahl an OECD Mitgliedsstaaten führte Wirkungsfolgenabschätzungssysteme ein.[6]

Seit 2002 wurde auf europäischer Ebene ein umfangreiches System des "impact assessment" in der Kommission der Europäischen Union implementiert. Dieses begleitet – gestützt auf Studien, Untersuchungen und Konsultationen – den legistischen Prozess auf europäischer Ebene und prüft Regelungsinitiativen auf ökonomische, soziale und ökologische Folgen hin.[7] Zu diesen sozialen Folgen gehören auch solche zur Gleichstellung der Geschlechter.[8]

Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung und wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Auch Österreich hat sich dem internationalen Trend hin zur Wirkungsfolgenabschätzung nicht verschlossen. Erste Ansätze reichen zumindest bis ins Jahr 1992 zurück.[9] Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte das Bundeskanzleramt gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen ein Handbuch für die Analyse von Gesetzen in Hinblick auf fiskalische Auswirkungen.[10] Von 1992 an wuchs der Umfang potentieller Gesetzesfolgenabschätzung stetig an und erfasste

[4] http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False, abgerufen am 06.09.2014.
[5] OECD Paris 1997.
[6] http://www.oecd.org/regreform/ria.htm, abgerufen am 06.09.2014.
[7] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm, abgerufen am 06.09.2014.
[8] Vgl Artn 2,3 Abs 3 EUV und 8 AEUV.
[9] Für eine Kurzzusammenfassung auch früherer Initiativen siehe *Bundeskanzleramt/Verfassungdienst* (Hrsg) Österreichisches Handbuch "Bessere Rechtssetzung" (2008), 14ff.
[10] *Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Finanzen* (Hrsg), Handbuch Was kostet ein Gesetz? Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen (1992). Zur Kenntnis genommen und „nachhaltigst" empfohlen durch Beschluss der Bundesregierung vom 16. Februar 1993.

Auswirkungen im fiskalischen Bereich, sondern zunehmend auch solche konsumentenpolitischer, umweltpolitischer und sozialer Natur.[11] Mit dem Deregulierungsgesetz 2001[12] wurde eine Folgenabschätzung erstmals gesetzlich vorgesehen.

Mit dem Jahr 2013 begann die zweite Phase eines grundlegenden Reformprozesses in der österreichischen Verwaltung. Im Gegensatz zu einer bloßen Ressourcenzuteilung („Inputorientierung") wird auf Ergebnisorientierung und Begründungsfähigkeit gesetzt („Wirkungsorientierung"). Verwaltung soll politisch gesetzte Ziele erfüllen und sich auch daran messen können. Dabei wird die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung, also die Vorgabe von Wirkungszielen an die Verwaltung, von der wirkungsorientierten Folgenabschätzung, dem Prozess wie Verwaltungshandeln mit diesen Zielen verknüpft wird, unterschieden. Im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist eine Maßnahme (typischerweise ein Gesetz, aber generell jegliche staatliche Regelung) einem konkreten Wirkungsziel zuzuordnen und in seinen Folgen zu begründen. So konnte, neben der Zuordnung von Budgetmitteln an bestimmte Ergebnisse, auch ein „Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation"[13] von Verwaltungshandeln implementiert werden.

Die Gleichstellungsthematik wird sowohl bei der wirkungsorientierten Steuerung als auch bei der Folgenabschätzung berücksichtigt. Laut „Gleichstellungsziel-Landkarte" für den Bundesvoranschlag 2014/2015[14] (BVA 2014/15) finden sich in fast allen Budgetuntergliederungen[15] 32 Wirkungsziele mit gleichstellungsrelevanten Zielsetzungen im BVA 2014/15. Das heißt, Gleichstellung wird als Ziel von Staatshandeln nicht nur „pro forma" aufgenommen, sondern ist zunehmend, im Sinne von konkreten, indikatorengestützten Wirkungszielen im Budget angekommen. Dem Staatshandeln wurden 32 Gleichstellungsziele gesetzt. So geht beispielsweise aus den Wirkungszielen für 2014 hervor, dass die Beschäftigungsquote von Frauen bis 2015 auf mindestens 64 % steigen soll.[16] Die Maßnahmen, die mit Mitteln der jeweiligen Budgetuntergliederung getroffen werden, sollen diesem expliziten Ziel dienen. Mit der wirkungsorientierten Folgenabschätzung sollen aber auch

---

[11] Für eine Zusammenfassung der verschiedenen Entwicklungen siehe *Windisch* "Überblick über die Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und Entwicklungstendenzen" in *Hensel/Bizer/Führ/Lange* (Hrsg) Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung (2010) 227 ff.

[12] BGBl I Nr 151/2001.

[13] *BKA* (Hrsg), Handbuch wirkungsorientierte Steuerung (2011), 14.

[14] http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD_-_Gender_Budgeting-Landkarte_BFG_2014_u._2015.pdf, zuletzt abgerufen am 03.09.2014.

[15] Die wenigen Ausnahmen finden sich in der Budgetanalyse 2014 und 2015 des Budgetdienstes der Parlamentsdirektion s 125, abrufbar unter http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD_-_Budgetanalyse_2014_und_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 03.09.2014.

[16] ebenda S 4.

während der konkreten Maßnahmenentwicklung (unbeabsichtigte) weitere Auswirkungen zumindest geprüft werden. Das heißt, selbst wenn das Wirkungsziel keine ausdrückliche Gleichstellungsthematik enthält, so sind dennoch potentielle Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen.[17]

In Erweiterung der bereits bestehenden Gesetzesfolgenabschätzung wurden die Rahmenbedingungen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung geschaffen. In vier Phasen, die in 1) Konzeptentwicklung, 2) Entwicklung und Begleitung der Wirkungsdimension, 3) Begutachtung und Überarbeitung und 4) Pilotierung und Einführung unterteilt wurden, entwickelte sich im Zeitraum von 2010 bis Ende 2012 ein Grundkonzept zur Umsetzung. Dementsprechend wurden rechtliche Grundlagen für die Durchführung wirkungsorientierter Folgenabschätzung im Bundesverfassungsgesetz (B-VG), im Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG) und diversen Ausführungsverordnungen implementiert[18], um die tatsächliche Wirksamkeit staatlichen Handelns so transparent und nachvollziehbar wie möglich gestalten zu können.[19]

Seit 01. Jänner 2013 ist die Bestimmung des Artikels 51 Abs 8 und 9 B-VG über die WFA in Geltung. Demgemäß sind bei der Haushaltsführung des Bundes die Ziele der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die WFA finden sich u.a. in den §§ 17, 18 und 68 Bundeshaushaltsgesetz 2013. In § 17 BHG wird festgehalten, dass alle mit der Vorbereitung der Erlassung von Rechtsvorschriften des Bundes, der Vorbereitung sonstiger rechtsetzender Maßnahmen grundsätzlicher Art gemäß § 16 Abs 2 oder von Vorhaben gemäß § 58 Abs 2 betrauten Organe auf deren wesentliche Auswirkungen bei der Folgenabschätzung gemäß Abs 2 Bedacht zu nehmen haben. Jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben ist von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine WFA anzuschließen.[20] Unter dem Begriff „Regelungsvorhaben“ werden Bundesgesetze, Verordnungen, über- oder zwischenstaatliche Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art 15a

[17] neben finanziellen, wirtschafts-, umwelt-, konsumentenschutzpolitischen sowie Auswirkungen auf Kinder und Jugend, die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, sowie in sozialer Hinsicht.
[18] Vgl *BKA* (Hrsg), Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2012), 25f; *BKA* (Hrsg), Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2013), 25f.
[19] Vgl § 3a Bundesministeriengesetz 1986 idgF BGBl I Nr 76/1986.
[20] Vgl § 17 Abs 2 BHG 2013 idgF BGBl I Nr 149/2011.

B-VG, sonstige rechtsetzende Maßnahmen grundsätzlicher Art gemäß § 16 Abs 2 BHG und Vorhaben gemäß § 58 Abs 2 BHG normiert.[21] Auch interne Erlässe können darunter subsumiert werden. Weiters enthält § 17 Abs 3 BHG die Ermächtigung des/der Bundeskanzlers/Bundeskanzlerin zum Erlass der WFA-Grundsatzverordnung. Diese beinhaltet Regelungen zur Durchführung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung inklusive ihrer internen Evaluierung.

Gemäß § 4 Z 1 WFA-Grundsatz-Verordnung wird unter wirkungsorientierter Folgenabschätzung ein Verfahren verstanden, 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 werden.[22] Aufgrund standardisierter Prüfkriterien soll festgestellt werden, ob mit der Regelung unterschiedliche, eventuell diskriminierende Folgen erwartet werden können. Die Dimensionen, die dementsprechend überprüft werden, betreffen gemäß § 6 Abs 1 WFA-Grundsatz-Verordnung die Gesamtwirtschaft, Unternehmen, Umwelt, Konsumentenschutzpolitik, Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, Soziales, Kinder und Jugend und die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.

In § 7 iVm. mit Anlage 1 der WFA-Grundsatz-Verordnung wurden Wesentlichkeitskriterien festgelegt, deren Überschreiten eine vertiefende Auseinandersetzung mit den Folgen für die Gleichstellung vorsieht. So etwa sind die Folgen direkter Leistungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen dann vertiefend zu berücksichtigen, wenn die Leistung jährlich mehr als 400.000 Euro ausmacht und ein Geschlecht in der Zielgruppe unterrepräsentiert, d.h. mit einem Anteil von weniger als 30 % vertreten ist. Entsprechende Wesentlichkeitskriterien bestehen nicht nur in Bezug auf direkte Leistungen, sondern auch auf die „Subdimensionen“ Bildung, Erwerbstätigkeit und Einkommen, unbezahlte Arbeit, öffentliche Einnahmen, Entscheidungsprozesse und Gremien sowie körperliche und seelische Gesundheit.

In Folge wird ein Teilaspekt der Thematik behandelt, nämlich die Suche nach möglichen Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Erarbeitung einer konkreten wirkungsorientierten Folgenabschätzung: Die Erhöhung der Familienbeihilfe im Jahre 2014. Aus dem der Regierungsvorlage beigelegten Wirkungsfolgenabschätzungsdokument

[21] Vgl § 17 Abs 1 BHG 2013 idgF BGBl I Nr 149/2011.
[22] Vgl § 17 Abs 3 BHG idgF BGBl I Nr 149/2011 iVm § 4 Z 1 WFA-Grundsatz-Verordnung idgF BGBl II Nr 489/2012.

(WFA-D) ist eine Gleichstellungsthematik erkennbar. Wir verwenden das vorliegende WFA-D als Grundlage unserer eigenen Überlegungen und versuchen Möglichkeiten zu identifizieren, die Analyse unbeabsichtigter Gleichstellungsauswirkungen zu optimieren.

Das Familienlastenausgleichsgesetz

Die Familienbeihilfe ist eine allgemeine Transferleistung zur Unterstützung von Eltern bei der Bestreitung der sog. Familienlasten, also des Mehrbedarfs aufgrund (vieler) Kinder. Familienlastenausgleich bezeichnet den Transfer von Leistungen von kinderlosen zu kinderhabenden Familien.[23] Familienbeihilfe als zentrale Transferleistung des Familienlastenausgleichsgesetzes[24] (FLAG) steht grundsätzlich bis zur Volljährigkeit des Kindes zu, kann aber bis zum Ende des 24. Lebensjahres des Kindes bezogen werden, sofern sich dieses in einer Ausbildung oder Ausbildungen gleichgestellten Lebenssituationen befindet und kein steuerpflichtiges Einkommen über 10.000 € jährlich aufweist.

Wichtig dabei: Gemäß § 2a FLAG steht die Familienbeihilfe dem *überwiegend haushaltsführenden* Elternteil zu. Dies wird grundsätzlich zugunsten der Mutter vermutet, kann aber auf Antrag auf den Vater übertragen werden. Liegt kein gemeinsamer Haushalt der Eltern vor, dann steht die Familienbeihilfe jenem Elternteil zu, zu dessen Haushalt das Kind gehört.

Die Leistung wird in Monatsbeträgen bemessen, die sich 1) nach dem Alter des Kindes und 2) nach der Anzahl der Kinder bestimmen. Mit zunehmendem Alter des Kindes steigen die monatlichen Beträge. Diese Beträge werden bei mehreren Kindern durch die sog. Geschwisterstaffel ergänzt. Diese ist aktuell ein monatlicher Zusatzbetrag pro Kind zwischen 6,70 € (bei zwei Kindern) bis 50 € (ab sieben Kindern). Die Beträge werden mit zunehmender Kinderzahl auch pro Kind höher. Die Beträge steigen bis zum siebenten Kind an – je mehr Kinder, desto mehr Leistung auch pro Kind. Dies kann mit der Intention des Familienlastenausgleichs begründet werden.

Die Novelle und ihr WFA-Dokument

Mit BGBl 35/2014, also einem Gesetzesprojekt, das voll und ganz den Regelungen zur Wirkungsfolgenabschätzung unterlag, wurde eine Erhöhung der Familienbeihilfe mit einem Gesamtvolumen von rund 830 Millionen Euro Mehrausgaben im Zeitraum zwischen Einführung

[23] Vgl *Rille-Pfeiffer, Blum, Kapella, Buchebner-Ferstl* , Forschungsbericht des Österreichischen Institutes für Familienforschung: Konzept der Wirkungsanalyse „Familienpolitik“ in Österreich: Zieldimensionen - Bewertungskriterien – Module (2014), 67.
[24] Vgl Familienlastenausgleichsgesetz 1967 idgF BGBl Nr 376/1967.

mit Mitte des Jahres 2014 bis Ende 2018, dem Jahr der Evaluation, kundgemacht. Sowohl diese Arbeit, als auch die WFA seitens des zuständigen Ressorts, beschäftigen sich vor allem mit dem wesentlichen Hauptaspekt der gesetzlichen Maßnahme, nämlich der zeitlich gestaffelten Erhöhungen der Beträge, jeweils Mitte 2014, 2016 und 2018. Dadurch werden alle Beträge, also auch die Geschwisterstaffeln, im ersten Schritt um ca. 4 %, in den zwei weiteren Schritten um jeweils ca. 1,9 % angehoben. Die Novelle enthielt weitere kleinere begriffliche Änderungen und Aktualisierungen.

Im Vorblatt wird die Maßnahme dem Wirkungsziel "Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten" der Untergliederung 25 Familie und Jugend zugeordnet. Dieses Wirkungsziel scheint nicht auf der Gender-Landkarte auf. Daher ist anzunehmen, dass dieses Wirkungsziel nicht per se Gleichstellungseffekte verursachen soll.

Die WFA in Hinblick auf unbeabsichtigte Gleichstellungsfolgen zeigt ein interessantes Missverhältnis auf: Laut dem WFA-D[25] sind 80 % der FamilienbeihilfenbezieherInnen Frauen. Dies überrascht aufgrund der oben beschriebenen Regelung § 2a FLAG nicht. Angesichts dieses Geschlechterverhältnisses geht das Ressort von einem entsprechenden Verhältnis hinsichtlich der Transferbeträge aus, d.h., Frauen bekämen 80 % des Transfervolumens. Diese Einschätzung ist zu hinterfragen und wird weiter unten näher behandelt. Das WFA-D stellt weiters unter Bezug auf die Dimension der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen neben der Angabe der Zahlenverhältnisse fest, dass die Gesetzesänderung keine "tendenziellen" Änderungen am Geschlechterverhältnis erwarten lasse. Weitere Einschätzungen oder Evaluationsmöglichkeiten werden nicht angeführt.

Eine Wirkungsfolgenabschätzung kann aus Gründen der Praktikabilität unserer Ansicht nach durchaus sehr reduziert ausfallen. Ein Mangel an Datenquellen oder wissenschaftlichen Studien zu den spezifischen Fragestellungen kann dazu führen, dass nur wenige Aussagen getroffen werden können.

Es verbleibt die Frage, ob mit solch kursorischen Wirkungserwartungen (bzgl. der Geschlechteraufteilung – die Feststellung keine Erwartungen zu haben) dem Staatsziel der tatsächlichen Gleichstellung genüge getan wird. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist gegenüber Evaluierungen und Monitoring sehr offen. Eine Bearbeitung im Rahmen eines Gesetzesprojektes, welches laut Konzept des zuständigen Ressorts etwa 80 % der ca. 830

[25] Vgl http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00087/index.shtml, abgerufen am 06.09.2014.

Millionen Euro an Frauen leistet, sollte entsprechende Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen ermöglichen.

Diskussion des WFA-D der FLAG-Novelle

Der folgende Abschnitt geht auf genauere Überlegungen zu gleichstellungsrelevanten Fragestellungen und potenziellen Folgen der FLAG-Novelle ein. Diese Überlegungen stehen unter der Prämisse, wie es im Rahmen eines Gesetzesentwicklungsprozesses praktikabel und mit den vorhandenen Mitteln und Ressourcen machbar und möglich sein könnte, Wirkungs- und Folgenabschätzungen als Ausgangspunkt für Evaluierungen zu finden und formulieren. Bei jedem uns aufgefallenen Punkt diskutieren wir, wie sich diese Gedanken in zukünftige Abschätzungen integrieren lassen könnten.

Bezüglich der Zielgruppe ist festzustellen, dass sie grundsätzlich breiter gesehen werden kann als die Einschränkung auf die „inanspruchnehmenden" Elternteile im WFA-D impliziert, da nicht nur Mütter, sondern auch Väter Familienbeihilfe beanspruchen könnten. Blickt man nur auf Haushalte mit minderjährigen Kindern[26] handelte es sich um ca. 1.939.900 Personen in Ehe und Lebenspartnerschaften (und somit um je rund 970.000 Mütter und Väter), sowie 279.800 alleinerziehende Mütter und 22.500 alleinerziehende Väter mit Kindern unter 18[27]. Dementsprechend ist von zumindest ca. 1.250.000 grundsätzlich anspruchsberechtigten Müttern (das entspricht rund 56 % der zumindest potenziell Anspruchsberechtigten), sowie mindestens etwa 992.500 potenziell anspruchsberechtigten Vätern (rund 44 %) auszugehen.[28] Das deutet auf einen Frauenüberhang der Zielgruppe hin, aber zeigt noch keine Abweichung iSd. Wesentlichkeitskriterien der WFA-Grundsatz-Verordnung. Das Ausmaß der Wesentlichkeit iSd. Verordnung wird erst durch die tatsächlich Inanspruchnehmenden erreicht. Diese scharfe Abgrenzung von potentiell und tatsächlich Inanspruchnehmenden erscheint, zumindest bei direkten Leistungen, empfehlenswert.

Jedenfalls kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine 80/20 Verteilung der inanspruchnehmenden Personen auch zu einer 80/20 Verteilung der Geldbeträge führt, ohne zumindest eine überblicksartige Aufstellung der Kinderzahlen und Altersstufen der Kinder

[26] Österreichisches Institut für Familienforschung, Familie in Zahlen 2013 (2013) 33, eigene Berechnungen.
[27] Zahlen für 2012 http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/familienleistungen/041163.html abgerufen am 26.08.2014.
[28] Es waren keine Daten für die Haushaltsformen mit Kindern zwischen 19 und 24 verfügbar. 2012 waren dies 206.536 Kinder, also ca. 11,8 % aller Kinder, für die Familienbeihilfe bezogen wurde. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die Geschlechteraufteilung der potentiell inanspruchnehmenden Eltern massiv von denen jüngerer Kinder abweicht.

identifiziert zu haben. Deswegen schlagen wir vor, die Darstellung der Zahlen der Zielgruppe und der Inanspruchnehmenden sowie die Berechnung der betragsmäßigen Werte in der Erarbeitung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung stärker zu trennen.

Ausnahmebestimmungen die Effekte haben können sind im WFA-D grundsätzlich anzuführen. Im konkreten Fall ist es möglich, dass sich Änderungen in der Aufteilung zwischen den Geschlechtern in Bezug auf die tatsächliche Inanspruchnahme auf § 2a FLAG zurückführen lassen. Die Identifikation von § 2a FLAG ist sehr wertvoll, könnte aber noch stärkere Wirkung entfalten, wenn man die Auswirkungen versuchen würde zu beziffern. So könnte man nämlich allfällige Wirkungen um die Effekte der Ausnahmebestimmungen bereinigen.

Einen ersten Anhaltspunkt könnten in einem weiteren Schritt Daten aus der nicht-öffentlichen Familienbeihilfendatenbank liefern. Darin könnten möglicherweise Zusammenhänge zwischen früheren Erhöhungen der Familienbeihilfe und Änderungen im Verhältnis zwischen Zielgruppe und Zahl der Inanspruchnehmenden gefunden werden.

Dementsprechend scheint es uns im Rahmen der WFA sinnvoll zu versuchen, die Folgen einer Maßnahme so zu gestalten und formulieren, dass sie auf die konkrete Maßnahme rückführbar sind. Gibt es andere offensichtliche Faktoren, wie z.B. Ausnahmeregelungen, die auch im Rahmen der WFA explizit benannt werden müssen, so wäre es vielleicht möglich, die Effekte der Ausnahmeregelungen einschätzbar zu machen und so die Effekte der Ausnahmeregelung und der konkreten Maßnahme voneinander trennen zu können. Dadurch kann die WFA so eng wie möglich an die konkrete Maßnahme knüpfen und beeinflussende nicht zu novellierende Vorschriften könnten „herausgerechnet“ werden.

Nach einer solchen Bewertung wäre es unserer Meinung nach prinzipiell möglich, die WFA abzubrechen und darauf zu verweisen, dass § 2a FLAG nicht von der geplanten Novelle umfasst sei, aber einen größeren Effekt habe als die Erhöhung. Ziel der Novelle ist schließlich die bessere finanzielle Absicherung von Familien, welche mit einer betragsmäßigen Erhöhung, insbesondere für die jetzt Inanspruchnehmenden, gedient sei und nicht die Änderung des § 2a FLAG.

Jedoch können weitergehende Überlegung vorgenommen werden, ohne an Praktikabilität zu verlieren. Laut WFA-D beziehen etwa 216.800 Väter Familienbeihilfe (dies entspricht 20 % der Inanspruchnehmenden). Interessant wäre, ob unter den beziehenden Vätern möglicherweise merklich andere familiäre Strukturen vorherrschen (mehr Kinder, Kinder vieler Altersstufen

etc…). Auch weitergehende Daten, z.B. zu Familienstand, kulturellem Hintergrund, Beschäftigung des anderen Elternteiles etc. wären wünschenswert, um herauszufinden, welche Effekte § 2a FLAG auf die Bezugsentscheidungen hat, auch wenn diese zugegebenermaßen vielleicht nicht innerhalb der Familienbeihilfendatenbank vorliegen. Informationen wie diese könnten eine wichtige Grundlage für eine zukünftige Weiterentwicklung des FLAG darstellen.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in der Gesetzgebung: Eine positive Entwicklung

Eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung bieten der Zivilgesellschaft, Forschung und den Interessenvertretungen ein Forum, mit der Verwaltung in Diskurs und Kontakt zu treten. Diese Entwicklung ist – auch aus einem emanzipatorischen Blickpunkt heraus – sehr zu begrüßen. Der Fokus der vorliegenden Arbeit lag auf der Darstellung des Systems der WFA und – sehr eng – auf einer einzelnen Maßnahme und einer einzigen Wirkungsdimension: der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Ziel war es, das Thema WFA und die österreichische Reform hin zum komplexen Gerüst der wirkungsorientierten Steuerung vorzustellen, exemplarisch anhand der FLAG-Novelle zu diskutieren und dieses interdisziplinäre Forschungsfeld für die Zukunft aufzuzeigen. Wir begreifen die WFA als eine Möglichkeit in neuer Weise mit der Verwaltung in Dialog zu treten. Dazu eignet sich die Zweiteilung des Systems in die wirkungsorientierte Verwaltung einerseits und die Folgenabschätzung andererseits ganz besonders. Im Rahmen der Steuerung muss jedes Gesetz bestimmte Wirkungen entfalten. Im Zuge der Folgenabschätzung ist, unserer Ansicht nach, keine unbedingte „Berechenbarkeit“ notwendig, so lange Indikatoren identifiziert werden, die Anhaltspunkte für eine spätere Evaluierung, Analyse und Weiterentwicklung bieten können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Umsetzung von Gesetzen und Maßnahmen in der Realität vielen Einflüssen aus der Umwelt unterliegt und unbeabsichtigte Folgen und Wirkungen eintreten können.

Gleichzeitig sehen wir eine Methodenfrage. Wie wird man Folgenabschätzung optimieren und dabei aussagekräftige und gehaltvolle Einschätzungen über die Folgen von Gesetzen treffen können? Es existiert bereits eine breite Fülle vieler potenzieller Methoden aus den unterschiedlichsten Disziplinen – wie beispielsweise ökonometrische Simulation, (sozial)wissenschaftliche empirische Studien oder Modellhaushaltsrechnungen. In einem zukünftigen Schritt erscheint es wichtig, diese unterschiedlichen Methoden auf ihre Nützlichkeit, Praktikabilität und Umsetzungsmöglichkeit systematisch abzuklopfen, um den Weg hin zu verstärkter Transparenz, Effizienz, Ergebnisverantwortung unter Berücksichtigung der

Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern beschreiten zu können.

Folgenabschätzungsdokumente zu erhalten, die Anhaltspunkte für eine Fortführung der Diskussion bei nachfolgenden Gesetzesnovellen liefern können, ist eine spannende Herausforderung der nächsten Jahre. Folgenabschätzung sollte nicht derselben „Zielorientierung“ ausgesetzt sein, wie dies bezüglich der Wirkungsziele des Gesetzes geboten ist. Die Zahlen einer Folgenabschätzung sind keine Indikatoren für Zielerreichung, sie klären viel mehr über mögliche Missverhältnisse auf und stellen Effekte dar, die womöglich außerhalb des Einflussbereichs der konkreten Regelung liegen.

Ziel des Prozesses soll es sein, Geschlechtergerechtigkeit in der Gesetzesbildung mitbedenken zu müssen, besser noch, dass die Überlegung von Gleichstellungsfragen in der Gesetzesentwicklung zur Selbstverständlichkeit wird. Dies wird zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Folgen führen. Die Herausforderung in diesem noch jungen System liegt darin, gangbare und praktikable Methoden als Diskussionsgrundlage zu finden und die Chance eines emanzipatorischen, weil breiten und informierten, Dialogs zwischen Öffentlichkeit und Legistik zu nutzen.