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.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Bereiche:

1. Diskussion des Begriffs Wirkungfolgenabschätzung und die von der Folgenabschätzung beabsichtigten Ziele,
2. Aufzeigen der internationalen Entwicklung und der Bedeutung der Wirkungfolgenabschätzung im Rahmen der Gesetzgebung,
3. Überblick der Rechtsgrundlagen und Systematik der WFA in Österreich,
4. konkrete Betrachtung eines Gesetzesprojekts, das dem österreichischen System der Wirkungfolgenabschätzung 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 Wirkungfolgenabschätzung 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.*

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 [http://ec.europa.eu](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


Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung und wirkungsorientierte Folgenabschätzung


---

6 http://www.oecd.org/regreform/ria.htm, abgerufen am 06.09.2014.
8 Vgl Art 2,3 Abs 3 EUV und 8 AEUV.
9 Für eine Kurzzusammenfassung auch früherer Initiativen siehe Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst (Hrsg) Österreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung" (2008), 14ff.
Auswirkungen im fiskalischen Bereich, sondern zunehmend auch solche konsumentenpolitischer, umweltpolitischer und sozialer Natur. Mit dem Deregulierungsgesetz 2001\textsuperscript{12} wurde eine Folgenabschätzung erstmals gesetzlich vorgesehen.


\textsuperscript{12} BGBI I Nr 151/2001.

\textsuperscript{13} BKA (Hrsg), Handbuch wirkungsorientierte Steuerung (2011), 14.

\textsuperscript{14} http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/BD_-_Gender_Budgeting-Landkarte_BFG_2014_u._2015.pdf, zuletzt abgerufen am 03.09.2014.


\textsuperscript{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.\textsuperscript{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\textsuperscript{18}, um die tatsächliche Wirksamkeit staatlichen Handelns so transparent und nachvollziehbar wie möglich gestalten zu können.\textsuperscript{19}


\textsuperscript{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.
\textsuperscript{18} Vgl. BKA (Hrsg), Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2012), 25f; BKA (Hrsg), Bericht über die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (2013), 25f.
\textsuperscript{19} Vgl § 3a Bundesministeriengesetz 1986 idgF BGBl I Nr 76/1986.
\textsuperscript{20} Vgl § 17 Abs 2 BHG 2013 idgF BGBl I Nr 149/2011.


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**


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 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

---


\(^{24}\) Vgl Familienlastenausgleichsgesetz 1967 idgF BGBl Nr 376/1967.


Eine Wirkungseffektenabschätzung 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 (bzw. 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

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

Diskussion des WFA-D der FLAG-Novelle


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

---


⁶⁶ Es waren keine Daten für die Haushaltsformen mit Kindern zwischen 19 und 24 verfügbar, 2012 waren dies 205.536 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 nichtöffentlichen 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**


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