



Stellungnahme des Budgetdienstes

Begutachtung der Verordnungen zur Einführung einer abgestuften Durchführungsverpflichtung für Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen

Fokussierung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird begrüßt

Eine stärkere Differenzierung der Verpflichtung zur Durchführung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) je nach Bedeutung der Vorlagen wird begrüßt. Eine vollumfängliche WFA soll zukünftig nur dann erforderlich sein, wenn wesentliche Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen bestehen oder die finanziellen Auswirkungen höher als 20 Mio. EUR sind oder ein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit auf der Globalbudgetebene des Budgets vorgesehener Maßnahmen besteht.

Die **vereinfachte WFA** ist laut Begutachtungsentwurf mit geringeren Anforderungen verbunden. Die Ergebnisdarstellung soll sich auf ein „erweitertes“ Vorblatt reduzieren, die Darstellung der Problemanalyse soll gestrafft werden, Ziele und Maßnahmen bedürfen nicht mehr der Angabe von Indikatoren, die Abschätzung wesentlicher Auswirkungen (mit Ausnahme der finanziellen Auswirkungen) und die Verpflichtung zur internen Evaluierung entfällt. Die finanziellen Auswirkungen sind jedoch auch bei der vereinfachten WFA weiterhin detailliert abzuschätzen. Eine vereinfachte Darstellung der finanziellen Auswirkungen soll nur dann möglich sein, wenn die Betragsgrenze von 1 Mio. EUR unterschritten wird. Dies soll sowohl bei Vorhaben mit einer vereinfachten WFA als auch bei jenen mit einer vollumfänglichen WFA gelten.

Laut den Erläuterungen zu den Novellen soll die Anzahl der WFAs damit von aktuell 500 auf etwa 140 reduziert werden, der Rest würde unter die Regelung der vereinfachten WFA fallen bzw. kann aufgrund der Möglichkeit zur Bündelung von WFAs überhaupt entfallen. Betroffen sind Bundesgesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen, Art. 15a B-VG-Vereinbarungen sowie sonstige Vorhaben mit außerordentlicher finanzieller Bedeutung.



Auswirkungen auf Bundesgesetze

Aus Sicht des Budgetdienstes erscheint es notwendig, die Auswirkungen einer abgestuften Durchführungsverpflichtung auf Bundesgesetze gesondert zu betrachten. Die WFAs von Regierungsvorlagen sollen dem Parlament bessere empirische Informationen für die parlamentarische Debatte und Kontrolle liefern und die Rechtsetzung für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer machen.

Gemäß den Aufzeichnungen des Budgetdienstes würde die Neuregelung eine **Reduktion** der vollumfänglichen WFAs auf etwa **ein Drittel** der Gesetzesentwürfe bewirken, für etwa zwei Drittel der Regierungsvorlagen wäre eine vereinfachte WFA ausreichend. Insgesamt wurden in der laufenden Gesetzgebungsperiode bisher rd. 90 Regierungsvorlagen zu Gesetzen und Art. 15a B-VG-Vereinbarungen vorgelegt.

Finanzielle Auswirkungen

Eine vereinfachte WFA soll zulässig sein, wenn die finanziellen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens über einen Bemessungszeitraum von 5 Jahren geringer als 20 Mio. EUR sind. Auf Basis der vorliegenden Daten für die Jahre 2013 und 2014 weisen lediglich zwischen 10 % und 20 % der unter die vereinfachte WFA fallenden Gesetzesvorhaben finanzielle Auswirkungen zwischen 1 Mio. EUR und 20 Mio. EUR auf (beinhalten jedenfalls weiterhin eine detaillierte Abschätzung der finanziellen Aufwendungen). Bei etwa 80 bis 90 % liegen die finanziellen Auswirkungen unter 1 Mio. EUR bzw. weisen keine finanziellen Auswirkungen auf.

Laut den Begutachtungsentwürfen gelten die Betragsgrenzen unsaldiert. Die maßgeblichen budgetären Umstände müssen für die parlamentarische Debatte und die Budgetkontrolle klar erkennbar und plausibel sein. Aus der Ergebnisdarstellung sollte daher klar nachvollziehbar sein, dass die Durchführung einer vereinfachten WFA bzw. eine vereinfachte Darstellung der finanziellen Auswirkungen zulässig ist. Der Anknüpfungspunkt für die Betrachtung bzw. Berechnung sind die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen eines Regelungsvorhabens. Dies ist in § 7 Abs. 1 der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung explizit geregelt und sollte auch in § 10a Abs. 1 Z 2 der WFA-Grundsatz-Verordnung klargestellt werden.



Zusammenhang mit Maßnahmen auf Globalbudgetebene

Eine vereinfachte WFA soll u.a. dann zulässig sein, wenn kein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit auf der Globalbudgetebene des Budgets vorgesehener Maßnahmen besteht. In den aktuellen Bundesfinanzgesetzen sind die auf Globalbudgetebene ausgewiesenen Maßnahmen häufig weder politisch noch budgetär relevant. Sie sind daher als Anknüpfungspunkt für die Verpflichtung zu einer vollumfänglichen WFA wenig geeignet. Zudem sind teilweise die Maßnahmen auf der Untergliederungsebene umfassender als die Maßnahmen auf der Globalbudgetebene. Auch die Formulierung „kein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang“ wirft eine Reihe von Auslegungsproblemen auf. Es wird daher vorgeschlagen, bei Gesetzesvorhaben nur dann von einer vollumfänglichen WFA abzusehen, wenn „kein direkter inhaltlicher Zusammenhang zu den im BFG vorgesehenen Angaben zur Wirkungsorientierung“ besteht.

Bündelung von wirkungsorientierten Folgenabschätzungen

Laut dem Begutachtungsentwurf können mehrere Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben gebündelt werden, wenn diesen in sachlicher, legistischer, organisatorischer oder budgetärer Hinsicht ein einheitliches Ziel zugrunde liegt (§ 5 Abs. 2a WFA-Grundsatzverordnung). Aus Sicht des Budgetdienstes darf diese Möglichkeit der Vereinfachung nicht zulasten einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung der Auswirkungen, insbesondere verschiedener Gesetzesentwürfe gehen. Dass die einzelnen Voraussetzungen für ein einheitliches Ziel nur alternativ vorliegen müssen, erscheint für Gesetzesvorhaben insbesondere vor dem Hintergrund üblicher Vorgangsweisen im Zusammenhang mit Budgetbegleitgesetzen zu weitgehend. Die Voraussetzungen sollten jedenfalls kumulativ vorliegen müssen, indem das Wort „oder“ durch „und“ ersetzt wird. Aus Sicht des Budgetdienstes wäre klarzustellen, dass eine Bündelung der WFAs bei Gesetzesvorhaben ohne unmittelbarem sachlichem Zusammenhang nicht zulässig ist.



Nutzung des reduzierten Verwaltungsaufwands zur Qualitätsverbesserung

Ausgewiesenes Einsparungspotenzial

Bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Einführung der abgestuften Durchführungsverpflichtung steht die Reduktion des Verwaltungsaufwands und das sich daraus ergebende Entlastungspotential im Vordergrund. Die Möglichkeit zur Erstellung von vereinfachten WFAs soll ein Entlastungspotential von 6,3 Vollbeschäftigtenäquivalenten (VBÄ) bringen. Ein noch höheres Entlastungspotential ergibt sich laut dem Entwurf aus der starken Einschränkung der internen Evaluierungen und der rückwirkenden Anwendung auch auf Vorhaben, für die eine WFA zwischen 1. Jänner 2013 bis 31. März 2015 erstellt wurde. Insgesamt soll damit im Vollbetrieb ein zusätzlicher Zeitaufwand von 11,5 VBÄ vermieden werden. Damit wäre das Entlastungspotential der Novelle höher als die zum Zeitpunkt der Einführung geschätzten Gesamtkosten iHv rd. 1,4 Mio. EUR jährlich bzw. eines Personalbedarfes von 16 VBÄ. Laut den Erläuterungen beruhen die Schätzungen zum derzeitigen Verwaltungsaufwand auf Erhebungen im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Das Einsparungspotential ist jedoch faktisch nicht finanzierungswirksam, weil weder bei der Einführung Neuaufnahmen stattfanden noch durch die aktuelle Novelle Vollzeitäquivalente eingespart werden können.

Nutzung zur Qualitätsverbesserung

Bei bedeutenden Gesetzesvorhaben bedarf es einer Qualitätssteigerung bei der Abschätzung der **wesentlichen** Auswirkungen. Die Wesentlichkeitskriterien (mit Ausnahme der finanziellen Auswirkungen) werden selten überschritten, vielfach geht aus den Ausführungen auch nicht klar hervor, ob Auswirkungen als wesentlich oder nicht wesentlich eingestuft wurden. Als wesentlich beurteilte Auswirkungen werden inhaltlich wenig ausgeführt. Häufig fehlen quantitative Angaben, obwohl die Wesentlichkeitskriterien zumeist quantitativ definiert sind. Bei wesentlichen Auswirkungen sollten die Grundlagen besser erarbeitet und die voraussichtlichen Wirkungen umfassender und aussagekräftiger dargestellt werden als dies derzeit vielfach der Fall ist.



Die Erläuterungen sehen vor, dass durch die vereinfachte WFA frei werdenden Ressourcen für die Qualitätssteigerung der verbleibenden WFAs eingesetzt werden sollen. Aus Sicht des Budgetdienstes wird das Ziel der Qualitätsverbesserung ausdrücklich unterstützt. Während jedoch die Einsparungen umfassend dargestellt werden, werden keine Aussagen dazu getroffen, wie viele zeitliche Ressourcen davon für die Qualitätssteigerung eingesetzt werden sollen. Der Fokus liegt damit zu stark auf Einsparungen statt auf den Qualitätsverbesserungen.

Die angestrebte Anhebung der Qualität der WFAs sollte insbesondere auf **Gesetzesvorlagen** fokussieren, die im Zentrum des parlamentarischen bzw. öffentlichen Interesses stehen. Es sollte aus den Ausführungen klar hervorgehen, ob Auswirkungen als wesentlich oder nicht wesentlich eingestuft wurden. Diese Information könnte in einer Überblicksdarstellung zusammengefasst werden. Überdies sollten die legistischen Materialien übersichtlicher gestaltet und Redundanzen zwischen WFA und allgemeinem Teil der Erläuterungen vermieden werden.

Gemäß der aktuellen Rechtslage werden in der Ergebnisdarstellung Informationen aus dem Finanzierungshaushalt und dem Ergebnishaushalt dargestellt. Der Wechsel zwischen den beiden Haushalten ist oft schwer nachvollziehbar. Es könnte eine einheitliche Festlegung auf einen Haushalt erwogen werden und nur etwaige Differenzen in der Finanzierung eines Vorhabens erläutert werden.

Einbindung der Wirkungsdimensionenressorts

Eine Qualitätsverbesserung bei der Abschätzung wesentlicher Auswirkungen erfordert die stärkere Einbindung der Wirkungsdimensionenressorts in den Abschätzungsprozess und die Weiterentwicklung verwaltungsinterner Kapazitäten. Die in § 5 Abs. 10 der WFA-Grundsatz-Verordnung vorgesehene Abstimmungs- und Koordinationsverpflichtung im Rahmen der Erstellung der WFAs wird daher begrüßt, erscheint jedoch in der vorgesehenen Formulierung nicht ausreichend. Die Wirkungsdimensionenressorts sollten uneingeschränkt zur Mitwirkung bei der Beurteilung ihrer jeweiligen Wirkungsdimension verpflichtet werden.



Einschränkung der internen Evaluierung bei Gesetzesvorhaben zu weitgehend

Ausnahmen von der internen Evaluierung

Die derzeitige Rechtslage sieht vor, dass Regelungsvorhaben und sonstige Vorhaben innerhalb von längstens 5 Jahren intern evaluiert werden müssen. Aufgrund der hohen Anzahl an WFAs ist in den nächsten Jahren mit einem starken Anstieg durchzuführender interner Evaluierungen zu rechnen. Mit gegenständlicher Novelle soll nun die interne Evaluierung stark eingeschränkt werden und sich die Anzahl damit von rd. 500 auf etwa 100 pro Jahr reduzieren.

- Keine internen Evaluierungen für vereinfachte WFAs

Der Begutachtungsentwurf (§ 11 der WFA-Grundsatz-Verordnung) sieht vor, dass Vorhaben, für welche eine vereinfachte WFA durchgeführt wurde, von der Verpflichtung zur internen Evaluierung ausgenommen sind.

- Zusätzliche Ausnahme für WFAs, die nur wesentliche Auswirkungen aufweisen

Sind die finanziellen Auswirkungen niedriger als 20 Mio. EUR und besteht kein direkter, substantieller Zusammenhang mit einer Globalbudgetmaßnahme, soll die Verpflichtung zur internen Evaluierung ebenfalls entfallen. Damit würden auch all jene vollumfänglichen WFAs von der Verpflichtung zur internen Evaluierung ausgenommen, die „nur“ wesentliche Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen aufweisen.

BHG sieht uneingeschränkt interne Evaluierung vor

Zunächst erscheint fraglich, ob im Hinblick auf die gesetzliche Bestimmung in § 18 BHG eine solche weitgehende Einschränkung interner Evaluierungen nur durch Verordnung überhaupt möglich ist. Interne Evaluierungen ermöglichen einen systematischen Vergleich erwarteter und tatsächlich eingetretener Erfolge/Auswirkungen und bieten daher im Politikzyklus wichtige Informationen für die parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit.



§ 18 Abs. 1 BHG sieht interne Evaluierungen daher grundsätzlich und ohne Einschränkungen vor: *„Jedes haushaltsleitende Organ hat Bundesgesetze, Verordnungen, über- oder zwischenstaatliche Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG und sonstige rechtsetzende Maßnahmen grundsätzlicher Art gemäß § 16 Abs. 2, die gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 BMG Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches zum Gegenstand haben, in angemessenen Zeitabständen intern zu evaluieren.“* Durch Verordnung sind gemäß § 18 Abs. 4 lediglich die näheren Bestimmungen zur Durchführung zu regeln, nicht jedoch die Verpflichtung zur Durchführung selbst. Daher wäre diesbezüglich auch das BHG anzupassen.

Auswirkungen auf Bundesgesetze

Da für etwa zwei Drittel der Regierungsvorlagen nunmehr eine vereinfachte WFA ausreichend wäre, würden dafür auch die internen Evaluierungen und die entsprechenden Berichtspflichten an den Nationalrat entfallen. Für das Drittel der verbleibenden, vollumfänglichen WFAs sieht die Novelle eine zusätzliche Ausnahme zur internen Evaluierung vor, wenn lediglich wesentliche Auswirkungen in einer oder mehrerer Wirkungsdimensionen gegeben sind (die finanziellen Auswirkungen aber unter 20 Mio. EUR liegen). Diese Ausnahme kann dazu führen, dass nur noch ein Drittel bis die Hälfte der Gesetze mit einer vollumfänglichen WFA, bzw. rd. 10 bis 20 % aller Bundesgesetze intern evaluiert würden. Auf Basis einer für 2013 und 2014 vorliegenden Grobschätzung würden damit durchschnittlich 1 bis 2 Bundesgesetze pro Ressort für die interne Evaluierung verbleiben.

Aus Sicht des Budgetdienstes läuft diese zusätzliche Ausnahme dem Ziel der Novelle, die Steuerungsrelevanz innerhalb des Systems der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung zu erhöhen und die Qualität der verbleibenden WFAs und internen Evaluierungen anzuheben, zuwider. Derzeit wird vielfach die unterschiedliche Qualität der WFAs und die tendenziell unzureichenden Ausführungen bei Regelungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen kritisiert. Mit der Novelle sollen nun Ressourcen frei werden, um die Ausführungen zu Regelungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen zu verbessern. Wenn diese Ausführungen zu wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen jedoch aufgrund der Ausnahmeregelung (§ 11 Abs. 1a Z 2 der WFA-Grundsatzverordnung) nicht intern evaluiert werden, erscheint der Mehrwert für den Politikzyklus fraglich.



Bei Gesetzesvorlagen sind viele Fälle vorstellbar, die zwar geringe finanzielle Auswirkungen auf das Bundesbudget haben (unter 20 Mio. EUR), jedoch ganz wesentliche Auswirkungen in einzelnen Wirkungsdimensionen (z.B. konsumentenschutzpolitische, umweltpolitische oder gleichstellungspolitische Auswirkungen) aufweisen. Sofern nicht auch ein Bezug zu Maßnahmen auf der Globalbudgetebene gegeben ist, müssten diese Regelungen nunmehr keinerlei internen Evaluierung mehr unterzogen werden. Dies erscheint bei Gesetzesvorhaben nicht sachgerecht.

Die Ausnahme von der Verpflichtung zu internen Evaluierungen sollte daher analog zu den Förderungen auch nicht für Gesetzesvorhaben gelten.

Jährlicher Bericht über Evaluierungen des Vorjahres

Durch die gegenständliche Novelle kommt es zu einer starken Reduktion des Umfangs des Evaluierungsberichts. Der Bericht an den Nationalrat kann damit auf relevante Vorhaben und deren Auswirkungen beschränkt werden. Aus Sicht des Budgetdienstes wäre es im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität des neuen Regimes wichtig, im jährlichen Bericht auch Eckdaten zu den vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzungen darzustellen.

Normenbereinigung

Durch die Novellen wurde das bisher bestehende System mit einer Vielzahl an unübersichtlichen Verordnungen zur WFA beibehalten und nicht bereinigt. Neben der geteilten Zuständigkeit von BMF und BKA ist damit auch die Rechtslage weiterhin zersplittert und schwer zugänglich. Der Budgetdienst bedauert, dass die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform nicht dazu genutzt wurde, eine übersichtlichere Rechtslage zu schaffen.