



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung der Regierungsvorlage zum 2. Erwachsenenschutz-Gesetz

Am 27. Februar 2017 ersuchte der **Abg. Mag. Bruno Rossmann**, Mitglied des Budgetausschusses, den Budgetdienst um eine Kurzstellungnahme zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung der Regierungsvorlage (RV) zum 2. Erwachsenenschutzgesetz (1461 d.B. XXV. GP). Die Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen in der Regierungsvorlage würden sich stark von jenen des Ministerialentwurf (ME) unterscheiden und die Erläuterungen dazu seien widersprüchlich. Obwohl sich der inhaltliche Regelungsgegenstand der Regierungsvorlage gegenüber dem Ministerialentwurf kaum verändert habe, sei der Ministerialentwurf noch von deutlich höheren finanziellen Auswirkungen und einem Mehrbedarf an RichterInnen, RechtspflegerInnen und Kanzleibediensteten ausgegangen. Die Fragestellung laute daher, ob die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung den Grundsätzen der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit entspricht und ob die unterschiedlichen Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen zwischen Ministerialentwurf und Regierungsvorlage nachvollzogen werden können (siehe Anhang).

Wesentlicher Regelungsinhalt des 2. Erwachsenenschutz-Gesetzes

Durch eine umfassende Neugestaltung des Rechtsbereichs soll die gerichtliche Fürsorge für Menschen, die nicht mehr in der Lage sind ihre Angelegenheiten selbst wahrzunehmen, neu geordnet werden. Dabei soll die Selbstbestimmung von Menschen, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer vergleichbaren Beeinträchtigung in ihrer Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt sind, ausgebaut werden. Die gerichtliche Rechtsfürsorge soll auf ihren Kern, die Vertretung von Menschen in rechtlichen Belangen, zurückgeführt werden und die Tätigkeit der Gerichte und der VertreterIn sollen sich an den Bedürfnissen, den Wünschen und dem feststellbaren Willen der betroffenen Menschen orientieren.



Nach dem Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 hat die Anzahl der Sachwalterschaften deutlich zugenommen (2003: 30.000, 2015: rd. 60.000). In über 50 % der Fälle werden Sachwalter für alle Angelegenheiten bestellt. Alternative Modelle wie die Vorsorgevollmacht oder die Vertretungsbefugnis nächster Angehöriger wurden in der Praxis bisher noch nicht ausreichend angenommen. Künftig soll die Vertretungsform auf die Bedürfnisse der Person zugeschnitten werden und enden, wenn sie keiner Vertretung mehr bedarf. Dazu sind ein obligatorisches Clearing („Abklärung“) durch den örtlich zuständigen Erwachsenenschutzverein im gerichtlichen Verfahren vorgesehen, ob und welche Alternativen es im konkreten Fall zur gerichtlichen Erwachsenenvertretung geben könnte. Alle nicht auf einer eigenen Willensentscheidung beruhenden Erwachsenenvertretungen werden zeitlich befristet. Die Bestellung eines Vertreters für „alle Angelegenheiten“ ist künftig nicht mehr zulässig.

Eine vertretungsbedürftige volljährige Person soll künftig auf vier mögliche Arten vertreten werden können:

1. Die **gerichtliche Erwachsenenvertretung** soll die bisherige Sachwalterschaft ersetzen. Eine Erwachsenenvertretung für alle Angelegenheiten soll es nicht mehr geben, die Befugnisse sollen auf bestimmte Vertretungshandlungen beschränkt werden. Die Wirkungskdauer soll mit Erledigung der Aufgabe oder spätestens nach drei Jahren nach der Bestellung enden. Sie stellt weiterhin die ultima ratio dar, zu der jedoch bestehende Alternativen weiter ausgebaut werden sollen.
2. Eine **gesetzliche Erwachsenenvertretung** ist bisher schon möglich und besteht in der Vertretungsbefugnis der nächsten Angehörigen. Diese Befugnis soll künftig erst nach Eintrag in das Österreichische Zentrale Vertretungsverzeichnis (ÖZVV) durch eine/einen NotarIn, RechtsanwältIn oder MitarbeiterIn des Erwachsenenschutzvereins entstehen. Der Entwurf sieht weitergehende Befugnisse als bisher, eine gerichtliche Kontrolle und eine Beendigung nach spätestens drei Jahren mit Erneuerungsmöglichkeit vor.
3. Die **gewählte Erwachsenenvertretung** zielt darauf ab, dass eine volljährige Person die Möglichkeit hat, im Bedarfsfall selbst eine/n VertreterIn zu wählen. Die Vereinbarung muss vor einer/einem NotarIn, RechtsanwaltIn oder einem Erwachsenenschutzverein errichtet werden. Die Befugnis soll nach Eintrag in das ÖZVV entstehen, einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen und auf unbestimmte Zeit eingerichtet werden.



4. Die **Vorsorgevollmacht** wird aus dem bereits geltenden Recht übernommen. Sie wird für eine Person erstellt, die noch voll entscheidungsfähig ist. Die Belehrung über die Folgen der Vollmachtsurkunde soll von einer/einem NotarIn, RechtsanwältIn bzw. MitarbeiterIn eines Erwachsenenschutzvereins dokumentiert werden. Voraussetzung für die Wirksamkeit einer solchen auf unbestimmte Zeit eingerichteten Vollmacht ist der Eintritt eines sogenannten Vorsorgefalls und die Eintragung der Vollmacht in das ÖZVV. Die gerichtliche Kontrolle ist auf bestimmte Entscheidungen beschränkt.

Das Reformkonzept beruht auf einem weiteren Ausbau der durch die öffentliche Hand geförderten Sachwalter- bzw. Erwachsenenschutzvereine. Ihre Beratungsfunktionen sollen ausgeweitet werden, vor ihnen sollen Vorsorgevollmachten errichtet bzw. eine/ein ErwachsenenvertreterIn eingetragen werden können und dem örtlich zuständigen Verein soll verpflichtend das sogenannte "Clearing" (Abklärung) im gerichtlichen Verfahren zur Bestellung einer/eines ErwachsenenvertreterIn übertragen werden. Damit sollen die Erwachsenenschutzvereine zur Drehscheibe der Rechtsfürsorge ausgebaut werden.

Finanzielle Auswirkungen des Regelungsvorhabens

Bei der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) zur Vorbereitung von Regelungsvorhaben sind stets auch die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte abzuschätzen. Die nachfolgende Übersicht weist die Unterschiede in der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen zwischen dem Ministerialentwurf (ME) und der Regierungsvorlage (RV) aus:

Darstellung der finanziellen Auswirkungen laut Ministerialentwurf und laut Regierungsvorlage

in Tsd. EUR	2018		2019		2020		2021		2022	
	ME	RV	ME	RV	ME	RV	ME	RV	ME	RV
Personalaufwand	2.244	-	2.289	-	2.335	-	2.381	-	2.429	-
Betrieblicher Sachaufwand	785	-	801	-	817	-	833	-	850	-
Werkleistungen	-700	-1.500	-1.400	-3.000	-1.400	-3.000	-1.400	-3.000	-1.400	-3.000
Transferaufwand	14.410	11.000	14.698	11.000	14.992	10.000	15.292	5.000	15.598	3.000
Aufwendungen gesamt	16.739	9.500	16.388	8.000	16.744	7.000	17.106	2.000	17.477	0

Quellen: Vorblatt und WFA 222/ME XXV. GP, Vorblatt und WFA RV 1461 der Beilagen XXV. GP



In der WFA des ME für das Begutachtungsverfahren wurden die finanziellen Auswirkungen des Regelungsvorhabens für den fünfjährigen Betrachtungszeitraum mit insgesamt 84,5 Mio. EUR angegeben, wobei sich die resultierende Nettofinanzierung für den Bund weitgehend gleichmäßig auf die einzelnen Jahre verteilte. Die Abschätzung der Mehr- und Minderaufwendungen in der WFA zu der dem Nationalrat nunmehr vorgelegten RV unterscheidet sich deutlich und geht von finanziellen Auswirkungen iHv insgesamt 26,5 Mio. EUR aus, wobei die erforderliche jährliche Nettofinanzierung in den ersten vier Jahren sinkende Beträge aufweist und im fünften Jahr ausgeglichen ist.

Die RV weist gegenüber dem ME kaum inhaltliche Änderungen mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen auf. Minderaufwendungen entstehen beim Transferaufwand insbesondere durch den aus Kostengründen erfolgten Entfall einer zusätzlichen Bewohnervertretung durch Ausweitung des Heimaufenthaltsgesetzes (im ME noch durch eine Änderung des § 2 Abs. 2 vorgesehen), wofür in der WFA zum ME rd. 3,4 Mio. EUR einkalkuliert wurden. Weiters wurde die Frist für den bereits kraft Gesetzes wirksamen Genehmigungsvorbehalt für „übergeleitete“ gerichtliche Erwachsenenvertreter bis 30. Juni 2019 erstreckt (§ 1503 Abs. 9 Z 12 ABGB), um den Gerichten mehr Zeit für die Anordnung von Genehmigungsvorbehalten einzuräumen.

Im **Begutachtungsverfahren** zum ME hat das BMF darauf hingewiesen, dass der zusätzliche Personalbedarf im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich im Hinblick auf den in den letzten Jahren feststellbaren Rückgang an Gerichtsverfahren ohne Neuaufnahmen durch justizinterne Maßnahmen bewältigbar sein müsste. Im Hinblick auf den vorgegebenen Budgetrahmen wurde das BMJ um Überlegungen zu einer budgetneutralen Umsetzung der angestrebten Änderungen ersucht. Auch das BKA sah im ME eine maximalinvasive Reformvariante und erachtete den Mehrbedarf an RichterInnen und nichtrichterlichem Personal im angegebenen Ausmaß als nicht nachvollziehbar. Durch die Auslagerung der Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen an die Erwachsenenschutzvereine sollte trotz neuer Schutzinstrumente zumindest keine Personalstandsvermehrung im BMJ eintreten. Die Richtervereinigung verwies hingegen auf einen dauerhaft erhöhten Personalbedarf durch die Reform bei den Clearingstellen und bei den Gerichten. Ein Anfallsrückgang von einem Drittel im Bereich des gerichtlichen Bestellungsverfahrens sei zu optimistisch eingeschätzt und die Kontrolle der nichtgerichtlichen Vertretungsformen werde deutliche Mehraufwendungen verursachen.



Mehr- und Minderaufwendungen durch das Regelungsvorhaben

Durch die in der Neuregelung vorgesehenen Maßnahmen sind insbesondere in folgenden Bereichen Mehraufwendungen für den Bundeshaushalt zu erwarten:

- Den Erwachsenenschutzvereinen wird eine Reihe zusätzlicher Aufgaben (insbesondere obligatorisches Clearing („Abklärung“) bei Bestellung und Erneuerung, sonstige Clearingverfahren, Errichtung und Registrierung von Vorsorgevollmachten, gewählten Erwachsenenvertretungen etc. im ÖZVV, erweiterte Beratungs- und Vertretungsleistungen) übertragen, die zu einem erhöhten Förderungsbedarf führen. Der aus dem Gesetz resultierende Aufwand ist den Vereinen gemäß § 8 Erwachsenenschutzvereinsgesetz im Rahmen der budgetären Vorgaben zu ersetzen.
- Bei allen alternativen Vertretungsformen zur gerichtlichen Erwachsenenvertretung ist nunmehr eine Berichtspflicht und eine (abgestufte) gerichtliche (Missbrauchs-)Kontrolle vorgesehen.
- Die zeitliche Befristung der gerichtlichen und gesetzlichen Erwachsenenvertretung auf maximal drei Jahre macht Neubestellungen (mit einem Clearing durch die Erwachsenenschutzvereine) erforderlich.
- Bestehende Sachwalterschaften müssen bis zum 1. Jänner 2024 überprüft und erforderlichenfalls in das neue System übergeführt werden.
- Der gesetzlich vorgesehene automatische Genehmigungsvorbehalt bei „übergeleiteten“ gerichtlichen Erwachsenenvertretungen ist nur bis 30. Juni 2019 gültig.

Minderaufwendungen entstehen hingegen durch:

- Eine erwartete deutliche Reduktion der gerichtlichen Erwachsenenvertretungen und die angestrebte stärkere Nutzung von alternativen Vertretungsformen.
- Den teilweisen Entfall von bisher obligatorischen Gutachten bei der Bestellung von gerichtlichen Erwachsenenvertretungen.
- Den Entfall einer obligatorischen mündlichen Verhandlung und Erörterung des Sachverständigengutachtens.
- Die Übertragung von Abklärungsaufgaben im Verfahren an die Erwachsenenschutzvereine soll zu vermehrten frühzeitigen Verfahrenseinstellungen führen.
- Eine klarere Abgrenzung von den Aufgaben der Sozial- und Behindertenhilfe.



Abschätzung im Ministerialentwurf und in der Regierungsvorlage

Für die einzelnen Aufwandsarten sind im ME sowie in der RV folgende wesentliche Mehr- bzw. Minderaufwendungen kalkuliert:

Personalaufwand

Der ME ging für den fünfjährigen Betrachtungszeitraum von einem konstanten zusätzlichen Bedarf an richterlichem und nichtrichterlichem Personal von insgesamt 29 Vollbeschäftigtenäquivalenten (VBÄ) aus. Daraus resultierte ein zusätzlicher Personalaufwand iHv 2,2 Mio. EUR für 2018, der valorisiert bis 2022 auf 2,4 Mio. EUR steigen sollte. Der zusätzliche Personalbedarf errechnete sich aus 2,5 VBÄ für die neue gerichtliche Kontrolle der Vertretungsbefugnis nächster Angehöriger, 9,5 VBÄ für die Erneuerungen der künftig auf drei Jahre befristeten gerichtlichen Erwachsenenvertretung, 4 VBÄ für die gerichtliche Kontrolle der Vermögenssituation bei gewählten und gesetzlichen Erwachsenenvertretungen durch RechtspflegerInnen und 13 VBÄ im Kanzleibereich durch einen höheren Aktenanfall aufgrund der neuen gerichtlichen Kontrollinstrumente.

Zum Personalbedarf wurde generell angemerkt, dass eine gleichbleibende Anzahl von Anregungen zur Bestellung von gerichtlichen Erwachsenenvertretern erwartet wird (verbesserte Beratung und Abklärung, jedoch veränderte Altersstruktur und engerer Anwendungsbereich). Die verpflichtende Abklärung durch Erwachsenenschutzvereine wird jedoch zu vermehrten Verfahrenseinstellungen und einem Rückgang der gerichtlichen Erwachsenenvertretungen führen. Die WFA zum ME ging davon aus, dass die gerichtlichen Erwachsenenvertretungen innerhalb von 10 Jahren um ein Drittel reduziert werden. Dieser Rückgang werde jedoch nur schrittweise zu einer Entlastung führen, weil durch die erforderliche Überprüfung aller bestehenden Sachwalterschaften zunächst ein Mehraufwand entstehen werde.

Die RV geht nunmehr von keinem zusätzlichen Personalbedarf und daher auch von keinem weiteren Personalaufwand mehr aus. Es wird darauf hingewiesen, dass die Alternativen zur gerichtlichen Erwachsenenvertretung großzügig ausgebaut werden und daher mit einem so starken Rückgang der gerichtlichen Erwachsenenvertretung gerechnet wird, dass insgesamt kein Mehrbedarf an RichterInnen gegeben sein wird. Weil Ausnahmen von der Missbrauchskontrolle für Angehörige und Erwachsenenschutzvereine vorgesehen sind, ist voraussichtlich auch kein Mehrbedarf an Rechtspflegern und Kanzleibediensteten gegeben.



Betrieblicher Sachaufwand

Der angeführte betriebliche Sachaufwand in ME entspricht dem in der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV) vorgesehenen pauschalierten Satz vom 35 % des Personalaufwands und steigt daher von rd. 790.000 EUR im Jahr 2018 auf rd. 850.000 EUR im Jahr 2022. Da in der RV kein zusätzlicher Personalaufwand mehr berechnet wird, entfällt auch der betriebliche Sachaufwand.

Werkleistungen

Der ME und die RV gehen von Einsparungen bei den Sachverständigengebühren aus, weil das verpflichtende Clearing zu vermehrten Einstellungen bereits vor der Einholung des Sachverständigengutachtens führen wird und weil im Verfahren die Einholung von Sachverständigengutachten bzw. deren Erörterung nicht mehr verpflichtend sind, sondern nur noch dann erfolgen, wenn das Gericht dies für erforderlich hält oder es beantragt wird. Diese Einsparungen durch Werkleistungen werden in den beiden WFAs jedoch sowohl hinsichtlich der Menge als auch der Kosten unterschiedlich bewertet, weshalb der ME von jährlichen Einsparungen iHv insgesamt 1,4 Mio. EUR, die RV hingegen von 3,0 Mio. EUR ausgeht.

Das vorgelagerte Clearing soll demnach gemäß dem ME etwa 1.000 Gutachten und nach der RV etwa 1.400 Gutachten einsparen. Die durchschnittlichen Gutachtenkosten werden im ME mit 500 EUR, in der RV mit 700 EUR angegeben, daraus entstehen jährliche Einsparungen von 500.000 EUR im ME bzw. von 1 Mio. EUR in der RV. Weiters wird im ME geschätzt, dass in einem Drittel der Fälle kein Gutachten eingeholt und in zwei Drittel der Fälle keine Erörterung stattfinden wird. In der RV wird hingegen davon ausgegangen, dass in der Hälfte der Fälle kein Gutachten eingeholt und in vier Fünftel keine Erörterung durchgeführt werden wird. Daraus errechnen sich jährliche Einsparungen von 900.000 EUR im ME bzw. von 2 Mio. EUR in der RV.

Da die jeweils zugrunde gelegten Grundgesamtheiten bei den Fallzahlen nicht angegeben werden, können die jeweiligen Berechnungen nicht nachvollzogen werden. Die Änderungen der Schätzwerte und der Gutachtenkosten in der RV gegenüber dem ME werden nicht erläutert.



Transferaufwand

Von den zum 1. Jänner 2016 aufrechten 58.500 Sachwalterschaften wurden laut Mitteilung des BMJ 14 %, d.s. rd. 8.200 Sachwalterschaften, von Vereinssachwaltern wahrgenommen. Im Jahr 2015 wurden dafür an die vier aktiven Sachwalterschaftsvereine (inkl. Patientenanwaltschaft und Bewohnervertretung) vom BMJ Zuschüsse iHv insgesamt 34,5 Mio. EUR geleistet.

Für die zusätzlichen übertragenen Aufgaben (obligatorisches Clearing, sonstige Clearingverfahren, Errichtung und Registrierung von Vertretungen) sind gemäß der Schätzung in der WFA (sowohl in ME als auch in der RV) zusätzliche 113 Betreuungsstellen (entspricht dem errechneten Zeitaufwand von 196.780 Stunden pro Jahr) erforderlich. Abzüglich der mit rd. 900.000 EUR geschätzten zusätzlichen Einnahmen aus Errichtungen und Registrierungen von Vertretungsvollmachten ergibt sich daraus für 2018 bei Berücksichtigung der notwendigen Vorlaufzeit von 6 Monaten bis zum Inkrafttreten ein zusätzlicher Subventionsbedarf für die Erwachsenenschutzvereine von 11,0 Mio. EUR¹ (rd. 105.000 EUR pro Clearingbetreuungsstelle).

Im ME wurde dieser zusätzliche Subventionsbedarf noch bis 2022 valorisiert fortgeschrieben, die RV ging hingegen davon aus, dass die Bestellung der gerichtlichen Erwachsenenvertreter durch das vorgeschaltete Clearing so rückgängig sein wird, dass die Erwachsenenschutzvereine in diesem Bereich bereits im fünfjährigen Betrachtungszeitraum deutlich entlastet werden und daher nur noch von einem deutlich geringeren Personalmehrbedarf ausgegangen wird. Der zusätzliche Subventionsbedarf soll sich daher schon 2020 auf 10 Mio. EUR reduzieren und 2021 nochmals deutlich auf die Hälfte zurückgehen. Ab 2022 sind nur mehr 3 Mio. EUR vorgesehen, die dann zur Gänze aus den Einsparungen an Sachverständigengebühren (siehe Werkleistungen) gegenfinanziert werden sollen.

Bedeckung des Mehraufwandes

Während der ME davon ausging, dass eine budgetäre Bedeckung sichergestellt wird, sieht die die RV nunmehr vor, dass „die Bedeckung des in den einzelnen Jahren verbleibenden Mehraufwands/Mehrauszahlungen jeweils aus dem der UG 13-Justiz zur Verfügung stehenden Budgetrahmen erfolgt“ bzw. dass „erforderlichenfalls Mehreinzahlungen in der UG 13 zur Bedeckung herangezogen werden“.

¹ Im ME wurden noch zusätzlich 3,4 Mio. EUR für die in der RV nun nicht mehr enthaltene Erweiterung der Bewohnervertretung gemäß dem Heimaufenthaltsgesetzes angesetzt.



Interne Evaluierung

Die interne Evaluierung der WFA ist nach fünf Jahren für 2023 vorgesehen. Unabhängig davon soll nunmehr auf Initiative des BMJ mit dem Inkrafttreten ein laufendes Monitoring mit dem BMF hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes etabliert werden.

Einschätzung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Anforderungen an die Darstellung der finanziellen Auswirkungen gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen

Bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, sind gemäß § 3 der diesbezüglichen Verordnung des Bundesministers für Finanzen (WFA-FinAV)² die Grundsätze der Haushaltsführung gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 BHG 2013³ und die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Unter „**Finanzielle Auswirkungen**“ fallen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf den Bundeshaushalt hinsichtlich der Aufwendungen und Erträge, der Aus- und Einzahlungen, der Vermögenswerte und Fremdmittel zu einem bestimmten Stichtag und der Vollbeschäftigtenäquivalente oder auf die Haushalte anderer Gebietskörperschaften oder der Sozialversicherungsträger. Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen umfasst die Prüfung, die Berechnung und die Ergebnisdarstellung.

Zunächst ist zu klären, ob die Maßnahmen des Regelungsvorhabens finanzielle Auswirkungen verursachen. Für Regelungsvorhaben mit finanziellen Auswirkungen von mehr als 1 Mio. EUR innerhalb eines Betrachtungszeitraums von fünf Jahren ist zu ermitteln, wie hoch die finanziellen Auswirkungen der im Entwurf enthaltenen neuen Maßnahmen und allfälliger im Gegenzug entfallender bisheriger Maßnahmen zu beziffern sind. Alle mit den Maßnahmen verbundenen finanziellen Auswirkungen sind miteinzubeziehen und die dadurch bewirkten Mehraufwendungen sowie die durch wegfallende Maßnahmen entstehenden Minderaufwendungen sind unsaldiert zu betrachten. Das heißt Aufwendungen/Erträge für

² WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012

³ Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes



bisherige Regelungen, Leistungen oder Aktivitäten, die durch die neuen Maßnahmen ersetzt werden, sind als Einsparungen/Mindererträge auszuweisen. Bei Unterschreiten einer Betragsgrenze von 1 Mio. EUR ist eine vereinfachte Darstellung zulässig.

Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen ist in einem eigenen Abschnitt der WFA darzustellen und zu erläutern. Dabei ist darzulegen, in welchen Detailbudgets sich die Auszahlungen und Einzahlungen im laufenden Finanzjahr sowie in den folgenden vier Finanzjahren niederschlagen werden und wie die finanzielle Bedeckung der Auszahlungen erfolgen soll. Diese kann durch bereits veranschlagte Auszahlungen, Mittelumschichtungen, die Entnahme von Rücklagen oder nichtveranschlagte Einzahlungen gewährleistet werden und ist nachvollziehbar zu erläutern.

Dabei gilt laut § 8 Abs. 6 der WFA-FinAV, dass die Angaben zur Berechnung und den Parametern der jeweiligen Aufwands- und Ertragsgruppe beziehungsweise Vermögensposition umso detaillierter aufzuschlüsseln und die Auswirkungen zu erläutern sind, je höher die betragsmäßigen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens sind. Laut dem Handbuch „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ sind die Ausgangsgrößen, Annahmen und Parameter so klar darzustellen, dass der Kalkulationsprozess bis hin zum Ergebnis für die Leserin/den Leser transparent und nachvollziehbar wird.

Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Aus Sicht des Budgetdienstes sind die grundlegenden Ausgangsgrößen, Annahmen und Parameter der WFA bei mehreren Aufwandspositionen nicht im notwendigen Umfang transparent dargestellt und erläutert. Die Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen und damit auch die Änderungen zwischen dem ME und der RV können daher nicht ausreichend nachvollzogen werden.

Bei deutlichen Veränderungen zwischen ME und RV, die nicht auf offensichtliche Änderungen des materiellen Regelungsgehaltes oder auf konkrete Hinweise in Stellungnahmen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zurückgeführt werden können, erachtet der Budgetdienst entsprechende Darstellungen als Informationsgrundlage für die Abgeordneten bei der Beschlussfassung für geboten. Dies würde die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Abschätzungen deutlich erhöhen, auch wenn keine rechtliche Verpflichtung zur Begründung von Änderungen der finanziellen Auswirkungen gegenüber dem ME, die sich aus dem Begutachtungsverfahren immer wieder ergeben können, besteht.



Die grundlegenden Annahmen zur **Entwicklung des Personalaufwandes** (und des daraus abgeleiteten betrieblichen Sachaufwandes) werden nicht nachvollziehbar erläutert. Während im ME noch von einem deutlichen permanenten Mehrbedarf an RichterInnen, RechtspflegerInnen und Kanzleibediensteten ausgegangen wird, sieht die RV keinen zusätzlichen Personalaufwand vor. Laut den Erläuterungen stehen dem Mehraufwand der Gerichte (insbesondere durch die Befristung der gerichtlichen Erwachsenenvertretung, die Missbrauchskontrolle und die Überprüfungen der bestehenden Sachwalterschaften) Minderaufwendungen aus dem erwarteten starken Rückgang der gerichtlichen Erwachsenenvertretung gegenüber. Die geschätzten Mehraufwendungen und Einsparungen der Gerichte, die sich durch den Ausbau der Vertretungsmodelle und Alternativen zur Sachwalterschaft ergeben, sind in der WFA unsaldiert und in voller Höhe darzustellen und zu erläutern. Dies ist auch dann notwendig, wenn der Mehraufwand ressortintern (z.B. durch Personalumschichtungen) bewältigt werden kann. Aus Sicht des Budgetdienstes ist aus der Reform zunächst jedenfalls ein Mehraufwand bei den Gerichten zu erwarten, dem erst sukzessive Einsparungen gegenüberstehen werden.

Auch die geschätzten Einsparungen bei den Kosten für die Einholung von Sachverständigen-Gutachten und deren Erörterung sind nicht nachvollziehbar, weil die maßgeblichen Parameter zur Kalkulation der **Werkleistungen** und deren deutliche Änderungen gegenüber dem ME nicht erläutert werden.

Die zusätzlich übertragenen Aufgaben (obligatorisches Clearing, Errichtung und Registrierung von Vertretungen etc.) führen zunächst zu einem deutlich höheren **Transferaufwand** für die **Förderung der Erwachsenenschutzvereine**. In der RV ist insbesondere die in der Folge erwartete Reduktion nicht plausibel erläutert. Demnach soll der Rückgang der gerichtlichen Erwachsenenvertretungen zu einer Entlastung der Erwachsenenschutzvereine und damit zu einem deutlich geringeren Personalmehrbedarf führen. Damit lässt sich jedoch insbesondere die deutliche Reduktion des zusätzlichen Förderungsbedarfs zwischen 2020 und 2021 um 50 % nicht ausreichend erklären, weil für die Überprüfung bestehender Sachwalterschaften ein wesentlich längerer Zeitraum zur Verfügung steht und bereits Wiederbestellungsverfahren anstehen könnten. Die Annahmen zur erwarteten bzw. angestrebten Änderung des Aufgabenportfolios der Erwachsenenschutzvereine (vermehrter Ressourcenbedarf für Clearingverfahren, dafür Rückgang der von Vereinssachwaltern wahrgenommenen gerichtlichen Erwachsenenvertretungen) und die damit verbundenen Auswirkungen auf den Förderungsbedarf wären daher ebenso darzustellen und zu erläutern gewesen wie ein zeitlich befristeter Mehraufwand der Vereine in der Übergangsphase.



Schließlich sind die Angaben zur **Bedeckung der finanziellen Auswirkungen** zu unbestimmt und daher nicht ausreichend nachvollziehbar. Der „verbleibende Mehraufwand/Mehrauszahlungen“ soll aus dem der UG 13-Justiz zu Verfügung stehenden Budgetrahmen bedeckt werden, erforderlichenfalls sollen Mehreinzahlungen herangezogen werden. Es wäre gemäß der WFA-FinAV darzulegen, ob die finanzielle Bedeckung der Auszahlungen durch zusätzliche Mittel, Mittelumschichtungen, die Entnahme von Rücklagen oder nichtveranschlagte Einzahlungen gewährleistet werden soll. In der UG 13 bestehen Ende 2016 vorläufig (ohne Zuführung zum Jahresende) Rücklagen iHv 176,2 Mio. EUR. Deren Entnahme von Rücklagen zur Bedeckung eines Mehrbedarfs kann im Vollzug jedoch nur mit Zustimmung des BMF erfolgen oder müsste bereits im Rahmen der Budgetierung vorgesehen werden.

Einzuräumen ist allerdings, dass die Schätzungen im konkreten Fall mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind, weil die Ergebnisse stark von der Inanspruchnahme der neuen Instrumente und der Handhabung durch die unabhängige Rechtsprechung abhängig sind. Auch das Bundesministerium für Justiz hat in einer Stellungnahme gegenüber dem Budgetdienst nochmals darauf hingewiesen, dass die Entlastung der Gerichte und Erwachsenenschutzvereine voraussetzt, dass die mit der Reform verfolgten Ziele in vollem Umfang verwirklicht werden können. Im Übrigen habe das BMF die WFA geprüft und für in Ordnung befunden.

Eine interne Evaluierung der WFA ist erst im Jahr 2023 vorgesehen und wird dem Nationalrat daher erst 2024 zugehen. Mit dem BMF wurde jedoch ein laufendes Monitoring der finanziellen Auswirkungen vereinbart. Der Budgetdienst regt daher an, die Ergebnisse dieses Monitorings dem Nationalrat jährlich (z.B. im Rahmen der Budgetberatungen) zur Verfügung zu stellen.



Anfrage an den Budgetdienst
Mag Bruno Rossmann
Budgetsprecher des Grünen Parlamentsklubs

Wien, 27.02.2017

Sehr geehrter Herr Dr Berger,

ich ersuche den Budgetdienst um eine kurze Stellungnahme bis zum 13. März 2017 zu dem im Folgenden dargestellten Sachverhalt. Die kurze Frist ergibt sich daraus, dass die Materie am 14. März im Justizausschuss behandelt wird.

Am 7.7.2016 wurde dem Nationalrat der Ministerialentwurf zum 2. Erwachsenenschutz-Gesetz – 2. ErwSchG (222/ME) übermittelt. Der beigefügten wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist zu entnehmen, dass für den Vollzug dieses Gesetzesvorhabens finanzielle Auswirkungen für den Bund in Höhe von 84,508 Mio. Euro für die Jahre 2018 bis 2022 veranschlagt wurden.

Finanzielle Auswirkungen für den Bund

– Ergebnishaushalt

<i>in Tsd. €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Personalaufwand</i>	2.244	2.289	2.335	2.381	2.429
<i>Betrieblicher Sachaufwand</i>	785	801	817	833	850
<i>Werkleistungen</i>	-700	-1.400	-1.400	-1.400	-1.400
<i>Transferaufwand</i>	14.410	14.698	14.992	15.292	15.598
<i>Aufwendungen gesamt</i>	16.739	16.388	16.744	17.106	17.477

Aus dem Vorhaben ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

Am 17.01.2017 langte im Nationalrat die entsprechende Regierungsvorlage zum 2. Erwachsenenschutz-Gesetz – 2. ErwSchG (1461 der Beilagen XXV. GP) ein. Dabei fällt auf, dass im Vergleich zum Ministerialentwurf in der der Vorlage beigefügten wirkungsorientierten Folgenabschätzung die finanziellen Auswirkungen für den Bund in stark veränderter Höhe angegeben werden. Das, obwohl sich der inhaltliche Regelungsgegenstand der Regierungsvorlage im Vergleich zum inhaltlichen Regelungsgegenstand des Ministerialentwurfs kaum verändert hat.



– Ergebnishaushalt

<i>in Tsd. €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Transferaufwand</i>	11.000	11.000	10.000	5.000	3.000
<i>Werkleistungen</i>	-1.500	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
<i>Aufwendungen gesamt</i>	9.500	8.000	7.000	2.000	0.000

Aus dem Vorhaben ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

Im Ministerialentwurf ging man davon aus, dass es einen Mehrbedarf an Richtern, Rechtspflegern und Kanzleibediensteten gebe. Im Vorblatt der Regierungsvorlage wird ein solcher Mehrbedarf hingegen ausdrücklich verneint. *„Da die Alternativen zur gerichtlichen Erwachsenenvertretung großzügig ausgebaut werden, ist nach den derzeitigen Annahmen mit einem so starken Rückgang der gerichtlichen Erwachsenenvertretungen zu rechnen, dass insgesamt kein Mehrbedarf an Richtern gegeben ist. Deshalb und weil es für Angehörige und Erwachsenenschutzvereine weitgehende Ausnahmen von der Missbrauchskontrolle gibt, ist auch nicht von einem Mehrbedarf an Rechtspflegern und Kanzleibediensteten auszugehen.“*

Gemäß der Verordnung der Bundesminister für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV) sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten (§ 3 Abs. 2 WFA-FinAV). Dazu stellt der Bundesminister für Finanzen ein Instrument (Finanzielle-Auswirkungen-Rechner) sowie ein Handbuch für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen bereit. Das Instrument ist für die Durchführung und die Darstellung der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen heranzuziehen.



Da sich die Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen in der Wirkungsfolgenorientierung des Ministerialentwurfs stark von jenen der Regierungsvorlage unterscheiden und die Erläuterungen dazu widersprüchlich sind, ersuche ich Sie um Ihre Stellungnahme, ob die dargestellte Folgenabschätzung den Grundsätzen der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit entspricht. Darüber hinaus ersuche ich Sie um Stellungnahme, ob und wenn ja, wie die unterschiedlichen Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen zwischen Ministerialentwurf und Regierungsvorlage nachvollzogen werden können.

Vielen Dank,

mit besten Grüßen

Bruno Rossmann