



Dr. Gisela Meister-Scheufelen

ist Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, dem sechs Mitglieder angehören und der als unabhängiges Expertengremium die Landesregierung Baden-Württemberg berät und unterstützt.

Die Juristin war unter anderem Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg, Staatssekretärin für Wirtschaft und Technologie im Land Berlin, Ministerialdirektorin des Finanzministeriums Baden-Württemberg sowie Präsidentin des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

FOLGEKOSTENBERECHNUNG BEI LANDESRECHTLICHEN REGELUNGEN

Dr. Gisela Meister-Scheufelen

↘ **Schlüsselwörter:** Bürokratiekosten – Bürokratieabbau – Erfüllungsaufwand – Standardkosten-Modell – Gesetzesfolgenabschätzung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesregierung setzt seit 2006 ein Maßnahmenprogramm zur Vermeidung und zum Abbau unnötiger Bürokratie um. Um die Folgekosten einer Regelung zu berechnen und transparent zu machen, wurden zunächst das international anerkannte Standardkosten-Modell angewandt und die sogenannten Bürokratiekosten berechnet. Mit der Erweiterung des Berechnungsumfangs wurde 2011 der Begriff „Erfüllungsaufwand“ eingeführt und auch sogenannte weitere Regelungskosten, wie etwa die Kosten eines Rauchmelders, der verpflichtend anzubringen ist, erfasst. Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat im Auftrag der Landesregierung eine länderspezifische Anpassung des Standardkosten-Modells vorgenommen, die seit dem 1. Januar 2021 in Baden-Württemberg angewandt wird. Die Inhalte dieser weiter entwickelten Methode zur Folgekostenberechnung bei landesrechtlichen Regelungen sind Thema dieses Beitrags.

↘ **Keywords:** *bureaucracy costs – reduction of administrative burdens – compliance costs – Standard Cost Model – Impact Assessment Guidelines*

ABSTRACT

Since 2006, the German Federal Government has implemented a programme of measures for avoiding and reducing unnecessary bureaucracy. In order to calculate the follow-up costs of a regulation and make them transparent, the internationally recognised Standard Cost Model was used at first in calculating bureaucracy costs. As part of extending the scope of calculation, the term “compliance costs” was introduced in 2011 and additional regulatory costs were incorporated, such as the costs of the mandatory installation of smoke detectors. On behalf of the Land government, the Regulatory Control Council of Baden-Württemberg adapted the Standard Cost Model for Land purposes. The adapted model has been used in Baden-Württemberg since 1 January 2021. This article discusses the refined method for calculating follow-up costs of regulations under Land law.

1

Einleitung

Bürokratieabbau ist in Baden-Württemberg seit Langem ein wichtiges politisches Thema. Bereits 2004 hat das Land erstmals einen Landesbeauftragten für Bürokratieabbau bestellt. Unter dessen Federführung wurden bis Mitte 2007 im Rahmen von Maßnahmenpaketen Einzelvorschläge von Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft zum Bürokratieabbau aufgegriffen. Ab 2008 wurde der Schwerpunkt auf die systematische Vorschriftenprüfung gelegt, also die Prüfung auf Erforderlichkeit, Kosten und Wirkung aller Regelungsentwürfe des Landes. Im September 2017 beschloss die Landesregierung ein umfassendes Regierungsprogramm zur Bürokratievermeidung, zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung. Im Zuge dessen wurde der Normenkontrollrat Baden-Württemberg eingerichtet. Er unterstützt seit 2018 die Ministerien bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands einer neuen Regelung, prüft unter anderem aufwandsschonendere Vollzugsalternativen und macht Vorschläge, wie bei geltendem Recht Bürokratie abgebaut werden kann.

Der folgende Artikel beschreibt eine länderspezifische Anpassung des Standardkosten-Modells für Baden-Württemberg. Kapitel 2 schildert den Anlass, die Kapitel 3 bis 5 befassen sich mit der Entwicklung des Standardkosten-Modells in Deutschland, den Zielen der Berechnung des Erfüllungsaufwands sowie der Bedeutung der Folgekostenberechnung. Die Kostenarten und Normadressaten bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands sind in Kapitel 6 dargestellt, eine Problembeschreibung anhand der Folgekostenberechnung von Bildungszeiten in Kapitel 7. Landesspezifische Aspekte bei der Folgekostenberechnung sind Thema von Kapitel 8. Ausnahmen von der Berechnung des Erfüllungsaufwands aus Ländersicht benennt Kapitel 9. Dies führte zur länderspezifischen Weiterentwicklung der Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung in Baden-Württemberg, die Kapitel 10 thematisiert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Kapitel 11.

2

Anlass für eine Überprüfung der Methodik der Folgekostenberechnung

Seit Anfang 2018 werden in Baden-Württemberg bei neuen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften die Folgekosten (Erfüllungsaufwand) berechnet und ausgewiesen. Ziel ist es, „dass Bürokratie und Kostenbelastungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung nachhaltig begrenzt bzw. reduziert werden“.¹ Die Berechnung beruht auf der vom Bund 2011 weiterentwickelten Methodik zur Berechnung des Erfüllungsaufwands, die auf der international anerkannten Berechnungsart des Standardkosten-Modells basiert (Statistisches Bundesamt, 2018).

Mit Beschluss des Ministerialdirektoren-Ausschusses für Bürokratieabbau vom 4. November 2020 werden die Folgekosten neuen Landesrechts in Baden-Württemberg seit dem 1. Januar 2021 in einer länderspezifisch weiterentwickelten Form berechnet.

Die Erfahrungen in den ersten beiden Jahren in Baden-Württemberg zeigen, dass bei einer Reihe von Folgekostenberechnungen, insbesondere bei Verwaltungskosten, der Nutzen der Kostentransparenz den Aufwand der Berechnung nicht rechtfertigt. Dies liegt insbesondere daran, dass Ministerien beim Regelungsentwurf aufgrund politischer Festlegungen nicht nur bei der Frage, ob die Regelung getroffen werden soll, keine Steuerungsmöglichkeiten haben, sondern auch dabei, wie sie vollzogen werden soll. Hinzu kommt, dass in einigen Fällen bei Verwaltungskosten die Mehrausgaben bereits im Gesetzesvorblatt unter „Kosten für öffentliche Haushalte“ transparent gemacht werden und Gegenstand der öffentlichen Debatte sind.

¹ Regierungsprogramm Bürokratievermeidung, -abbau und bessere Rechtsetzung für Baden-Württemberg vom 25. August 2017 (Staatsministerium Baden-Württemberg, 2017). Die Ressorts werden bei der Berechnung der Folgekosten von der Stabsstelle zur Messung des Erfüllungsaufwands (SMdE) beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg unterstützt.

3

Entwicklung des Standardkosten-Modells in Deutschland

Der Bund setzt seit 2006 ein Maßnahmenprogramm zur Vermeidung und zum Abbau unnötiger Bürokratie um. Gegenstand waren zunächst die Bürokratiekosten, das heißt der Aufwand zur Befolgung von rechtlich vorgeschriebenen Informationspflichten, also für Antragstellungen, Dokumentationen, Nachweise und Ähnliches für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung. Zentraler methodischer Baustein dieses Programms ist die Anwendung des international anerkannten Standardkosten-Modells, womit die Folgekosten einer Regelung (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) für die Normadressaten berechnet und transparent gemacht werden können. Die Kosten für die Verwaltungen konnten häufig nur schwer oder gar nicht beziffert werden, da der Bund die Mehrzahl seiner Rechtsetzungen nicht selbst mit seiner eigenen Verwaltung vollzieht.

Der Bund erweiterte im Jahr 2011 das Standardkosten-Modell und führte den Begriff „Erfüllungsaufwand“ ein. „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2 Absatz 1 Normenkontrollratsgesetz). Mit der Erweiterung wurden also auch die sogenannten weiteren Regelungskosten erfasst, wie der Zeit- und Kostenaufwand, der durch die Verpflichtung entsteht, Winterreifen zu nutzen, einen Helm zu tragen, Rauchmelder anzubringen, Filteranlagen einzubauen oder betriebliche Beauftragte einzustellen.

Grund für die Erweiterung war die Kritik der Wirtschaft, dass diese bis dahin nicht erfassten Kosten, die ein Gesetz bei ihr auslöse, im Vergleich zu den Bürokratiekosten in der Regel höhere Kosten verursacht.

4

Ziele der Berechnung des Erfüllungsaufwands

Die Berechnung von Folgekosten ist ein wesentlicher Teil der Gesetzesfolgenabschätzung. Diese wiederum ist ein Qualitätsmerkmal guter Rechtsetzung. Sie ist wichtig für die politische Steuerung gesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Prozesse. Die Bundesregierung führt aus: „Durch Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) sollen die Notwendigkeit und die möglichen Auswirkungen einer neuen Norm bereits in der Entstehungsphase geprüft und bewertet werden. Ziel ist es, durch die frühzeitige Prüfung alternativer Regelungsmöglichkeiten durch Fachleute und Betroffene (Konsultation) die Qualität staatlicher Regelungen weiter zu verbessern und sie zugleich auf das erforderliche Maß zu beschränken. Auf diese Weise wird zum einen die demokratische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ausgebaut und zum anderen erhält der Gesetzgeber, das Parlament, eine bessere Grundlage für seine Entscheidung.“ (Die Bundesregierung, 2021)

Hinzu kommt, dass mithilfe der Darstellung der jährlichen Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Politik und der Öffentlichkeit eine faktenbasierte und damit bessere Bewertung der mittel- und langfristigen Entwicklung der Kostenbelastung durch Normsetzungen ermöglicht wird.

5

Bedeutung der Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung

Für den Bund hatte die Berechnung der Folgekosten der Wirtschaft von Anfang an Priorität. Dies liegt an der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Bürokratiekosten. Außerdem ist die Wirtschaft wesentlich stärker durch bundesgesetzliche Vorgaben belastet als Bürgerinnen und Bürger. Schließlich sind die Verwaltungskosten für den Bund nur schwer zu ermitteln, da sie in der Regel nicht bei der Bundes-, sondern den Länder- und Kommunalverwaltungen anfallen.

Die Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung wurde deshalb in erster Linie eingeführt, um

bereits im Rechtsetzungsverfahren festzustellen, ob die Entlastung der Wirtschaft durch Vorgaben des Gesetzgebers gleichzeitig zu einer Mehrbelastung der Verwaltung führt. Außerdem sollte für den Gesetzgeber transparent werden, welche Kosten der Verwaltungsvollzug neuer Regelungen auslöst – zumal dies häufig nicht in Form neuer Personalstellen oder neu zugewiesener Haushaltsmittel deutlich wird, sondern von den zuständigen Behörden mit den vorhandenen Ressourcen zu tragen ist (sogenannte Die-sind-eh-da-Kosten). Die Verpflichtung zur Folgekostenberechnung sollte in den Ministerien, in denen Regelungen ausgearbeitet werden, das Bewusstsein schärfen, auch im Interesse der Verwaltung selbst möglichst aufwandsschonende Vollzugslösungen zu suchen. Schließlich sah der Bundesgesetzgeber ein besonderes Interesse darin, nicht nur den Vollzugsaufwand, sondern insbesondere auch den Aufwand für das fiskalische Handeln der Verwaltung als Normadressat (zum Beispiel als Halter eines Kraftfahrzeugs oder als Bauherr) auszuweisen.

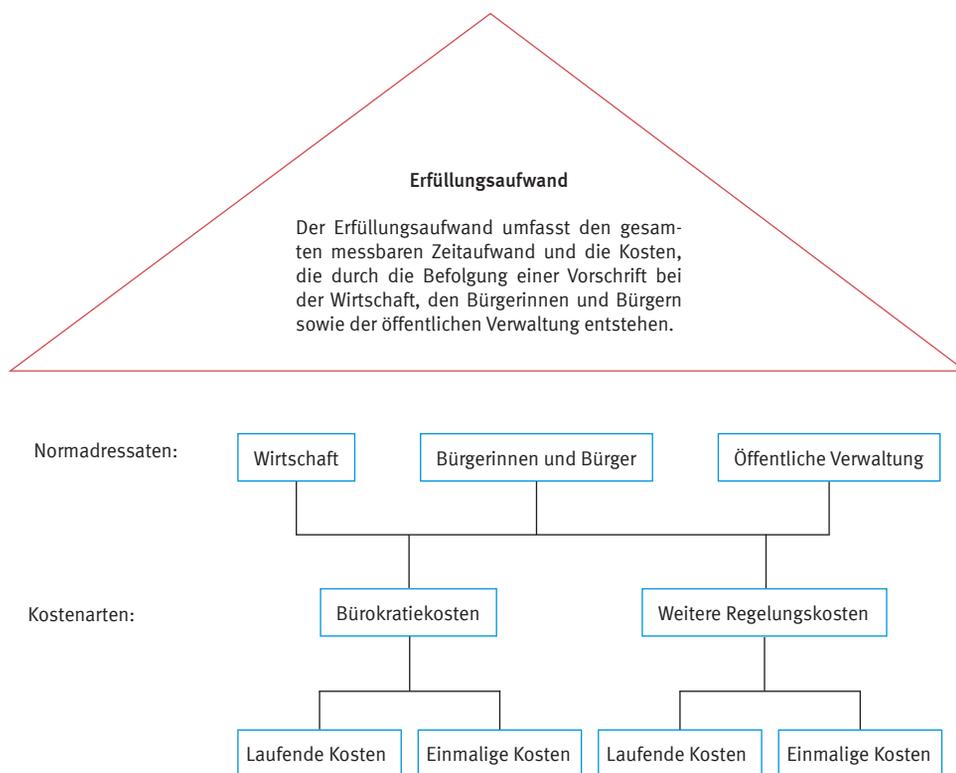
6

Kostenarten und Normadressaten bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands

Im Folgenden wird ausgehend von der Definition des Erfüllungsaufwands beschrieben, für welche Kosten und Normadressaten Berechnungsergebnisse dargestellt werden sollen und worauf sich die weitere Überprüfung im Wesentlichen konzentriert. [↘ Grafik 1](#)

Bei der Berechnung wird geprüft, welche Vorgaben die Regelung (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) enthält. Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen. Um eine „Vorgabe“ handelt es sich, wenn die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung ihnen Folge

Grafik 1
Berechnung des Erfüllungsaufwands



2021 - 0126

leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen, beispielsweise Zuschüsse, zu verlieren.

Bürokratiekosten

Bürokratiekosten sind durch die Erfüllung von Informationspflichten verursachte Folgekosten und Teil des Erfüllungsaufwands. Informationspflichten sind alle Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind. Dazu zählen Genehmigungen zu beantragen, Dokumentationen zu erstellen und vorzulegen, bei Prüfungen durch die Verwaltung mitzuwirken, Preise auszuzeichnen oder Rechnungen aufzubewahren. Bei der öffentlichen Verwaltung zählen dazu neben den Informationspflichten auch Vorgaben zu allgemeinen Verwaltungsvorgängen, wie die Fertigung einer Leistungsbeurteilung.

Weitere Regelungskosten

Der Erfüllungsaufwand umfasst außerdem „weitere Regelungskosten“, die keine Bürokratiekosten sind. Dazu zählt der Zeit- und Kostenaufwand, der durch die Verpflichtung entsteht, Winterreifen zu nutzen, einen Helm zu tragen, Filteranlagen einzubauen oder betriebliche Beauftragte einzustellen. Die Berechnung der „weiteren Regelungskosten“ erfolgt ebenfalls nach dem Grundmuster des Standardkosten-Modells.

Begriffliche Abgrenzung des Erfüllungsaufwands

Nicht als Erfüllungsaufwand werden gewertet:

- › Der unmittelbare Haushaltsaufwand, zum Beispiel der Ausgleich für Steuerausfälle, Transferausgaben wie Eltern- oder Kindergeld, staatliche Zuschüsse oder gezahlte Unternehmenssubventionen,
- › der Aufwand an Personal- und Sachkosten zur Erfüllung von sogenannten Kernaufgaben des Staates (Strafermittlung und -verfolgung durch Polizei und Staatsanwaltschaft sowie die Tätigkeit der Richterinnen und Richter zur Klärung der Rechtslage einschließlich der Ausübung der Strafgerichtsbarkeit),

- › Steuern, Sozialabgaben, sonstige Abgaben (zum Beispiel Ausgleichsabgaben), Kosten, die vom Bund als „Weitere Kosten“, vom Land als „sonstige Kosten für Private“ bezeichnet werden, beispielsweise Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau,
- › entgangener Gewinn sowie
- › Kosten des Regierungshandelns selbst, wie die Kosten für das Erarbeiten neuer Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften.

7

Problembeschreibung anhand der Folgekostenberechnung von Bildungszeiten

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat sich bereits 2018 anlässlich des Regelungsentwurfs, eine zusätzliche Unterrichtsstunde für Informatik einzuführen, eingehend mit der Kosten-Nutzen-Frage der Folgekostenberechnung auf Landesebene befasst.

Nach der betriebswirtschaftlich angelegten Definition des Erfüllungsaufwands wäre der zusätzliche Zeitaufwand für Schülerinnen und Schüler als Erfüllungsaufwand zu werten, weil die Teilnahme am Informatikunterricht eine „Vorgabe“ des Gesetzes ist. Diese Vorgabe verursacht bei der Normadressatengruppe der Bürgerinnen und Bürger sogenannte weitere Regelungskosten. Ebenso wäre der Zeitaufwand der Lehrerinnen und Lehrer für die Durchführung des Unterrichts per definitionem als Erfüllungsaufwand zu werten, da sich auch diese Tätigkeit unmittelbar aus der Regelung ergibt und die Verwaltung als Normadressatin zu sogenannten weiteren Regelungskosten verpflichtet.

Beides ist unbefriedigend, weil es sich bei dem durch die Einführung des Informatikunterrichts ausgelösten Zeitaufwand um den Kernbereich der politischen Entscheidung handelt. Weder der Gesetzgeber noch die Öffentlichkeit müssen über die Folgekosten informiert werden. Die Berechnung führt auch nicht zu einem Prüfungsprozess im zuständigen Ressort, ob sich der Aufwand für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrerinnen und Lehrer vermeiden oder reduzieren lässt, da dies

unter pädagogisch fachlichen Aspekten und nicht unter Effizienzgesichtspunkten zu beurteilen ist.

Da Qualifizierungsmaßnahmen im Schul- und Hochschulbereich zentrale Bereiche der Rechtsetzung auf Landesebene sind, bedarf die Berechnungsmethodik des Bundes bereits insoweit einer länderspezifischen Anpassung.

8

Landesspezifische Aspekte bei der Folgekostenberechnung

Die Folgekostenberechnung wirft insbesondere bei der Regelungsfolgenabschätzung für die Verwaltung die Frage der landesspezifischen Kompatibilität auf, wenn es um Regelungsvorhaben im Rahmen der Gesetzgebungs- oder Einrichtungskompetenz eines Bundeslandes geht. Dies betrifft zum Beispiel Bildungsmaßnahmen, Infrastrukturprojekte, Sicherheitsmaßnahmen oder Fragen der Haushaltsführung. Es handelt sich um Politikbereiche, in denen Bundesländer über teilweise umfangreiche Fachverwaltungen verfügen. In diesen Politikbereichen bezieht sich die Regelung vorrangig auf originäre landespolitische Aufgaben und nicht in erster Linie auf den Verwaltungsvollzug. Ihre Kostenfolgen für den Landeshaushalt werden bereits in der Öffentlichkeit diskutiert. Es besteht insoweit kein gesondertes Transparenzbedürfnis, dem im Interesse der politischen Entscheidungsträger oder der Öffentlichkeit durch eine zusätzliche Folgekostenberechnung Rechnung getragen werden müsste. Zudem eröffnen sich bei diesen originären landespolitischen Aufgaben auch keine oder kaum Steuerungsmöglichkeiten, um den Haushaltsaufwand der Verwaltung zu senken, weil dieser wie beim Beispiel des zusätzlichen Informatikunterrichts an Schulen politisch bestimmt ist.

Fiskalverwaltung

Anders ist dies, wenn die Landesverwaltung als Fiskalverwaltung handelt. Tritt das Land im Rechtsverkehr als ein der Bürgerin und dem Bürger gleichgestelltes Rechtssubjekt auf, handelt es fiskalisch, etwa beim Kauf eines Kraftfahrzeugs, beim Bau eines Gebäudes oder beim Abschluss eines Stromlieferungsvertrags. Der dabei für

die Verwaltung entstehende Erfüllungsaufwand wird berechnet und dargestellt.

Bürokratiekosten der Verwaltung

Anders ist dies auch bei „Bürokratiekosten“ der Verwaltung, den Informationspflichten, die sich an die Verwaltung richten, und den Vorgaben zu allgemeinen Verwaltungsvorgängen. Hier bestehen in der Regel Vollzugsalternativen, allein schon durch Digitalisierungsmöglichkeiten. Derartige, durch landespolitisch bestimmte Regelungen über Vollzugswege und -verfahren ausgelöste Folgekosten sind in der Regel nicht Gegenstand der politischen Debatte. Wird nach intensiver politischer Diskussion, Kompromissfindung und Abwägung schließlich eine Entscheidung getroffen, die zum Regelungsinhalt führt, geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Ministerialverwaltung die Details des Verwaltungsvollzugs zweckgerecht und nach Effizienzgesichtspunkten festlegt. Dies findet im Übrigen auch in der Regel nicht im Gesetz selbst, sondern in nachfolgenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften statt.

9

Ausnahmen von der Berechnung des Erfüllungsaufwands

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus Ländersicht folgende sinnvolle Ausnahmen von der Pflicht zur Quantifizierung des Erfüllungsaufwands:

Finanzverwaltung

Haushaltsrechtliche Regelungen, die den Vollzug haushaltsrechtlicher Vorschriften betreffen und bei der Finanzverwaltung sowie der gesamten Landesverwaltung erhebliche Aufwände auslösen, sind von der Berechnung des Erfüllungsaufwands ausgenommen (Nr. 4.3.2 VwV Regelungen). Dies gilt nicht für Regelungen, die auf Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Bezug nehmen (zum Beispiel Förderprogramme).

Justizverwaltung

Viele der die Rechtsprechung betreffenden Regelungen sind bereits vom Bund unter Hinweis auf den justiziellen Kernbereich ausgenommen. Die Landesregierung Baden-Württemberg hat sich dieser Festlegung angeschlossen. Der Aufwand wird vom Bund allerdings als „sonstige Kosten“ im Gesetzesvorblatt gesondert ausgewiesen. Dies könnte erwogen werden, wenn der Aufwand nicht bereits bei den budgetären Folgen ausgewiesen wird. Soweit die Regelung jedoch administrative Vorgaben zur Tätigkeit von Richterinnen und Richtern macht, die Bürokratiekosten, insbesondere Informationspflichten und Verwaltungsverfahren wie das Führen von e-Akten betreffen, werden sie von der Definition des Erfüllungsaufwands erfasst.

Innenverwaltung

Tätigkeiten der Polizei, die der Strafermittlung und der Strafverfolgung dienen, sind von der Berechnung des Erfüllungsaufwands ausgenommen. Auch wenn der Bund dies nicht ausdrücklich in dem von Baden-Württemberg übernommenen Leitfaden zur Berechnung des Erfüllungsaufwands erwähnt, muss dies sinngemäß auch für präventive Polizeiarbeit gelten. Grund ist, dass es sich bei Regelungen, die diesen Inhalt betreffen,

- a. um landespolitische originäre Aufgaben handelt, die Gegenstand der politischen Debatte sind,
- b. über das Prinzip der Öffentlichkeit von Plenarentscheidungen hinaus kein Transparenzinteresse an den Folgekosten besteht und
- c. aufgrund der politischen Entscheidungen keine oder zumindest kaum Steuerungsmöglichkeiten im Rechtssetzungsverfahren bestehen, um Effizienzgewinne im Vollzugswege zu erzielen.

Kultus- und Wissenschaftsverwaltung

Der Bund wendet den Begriff des Erfüllungsaufwands auch bei Qualifizierungsmaßnahmen an, beispielsweise bei der Zahnärzteausbildung. Für ihn haben sich insoweit bislang keine grundlegenden methodischen Fragen ergeben. Der staatliche Dienstleistungsbereich von Bildung und Forschung liegt im Wesentlichen in der Regelungskompetenz der Länder. Aus der Sicht der Länder

stellt sich deshalb die Frage, ob der Zeitaufwand von Bürgerinnen und Bürgern (unter anderem von Schülerinnen und Schülern, Studierenden, Auszubildenden) sowie für Lehrende in Schulen, Hochschulen und Ausbildungsstätten für die Ausbildung als Erfüllungsaufwand erfasst werden soll.

Der Zeit- und Kostenaufwand für die Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere zur Erreichung allgemeiner Schul- und (Aus-)Bildungsabschlüsse (zum Beispiel Schulunterricht, Vorlesungen, Gesellenausbildung, Meisterkurse) ist Gegenstand originärer landespolitischer Aufgaben. Wie bei der Justiz und der Polizei muss auch hier zur Wahrung demokratiepolitischer Ziele kein gesondertes Transparenzinteresse der Öffentlichkeit erfüllt werden, das über die ohnehin stattfindende öffentliche Debatte hinausgeht. Dies gilt auch für die Lehrkräfteaus- und -fortbildung. Es bestehen keine oder kaum Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums, um Effizienzgewinne mithilfe eines aufwandsschonenderen Verwaltungsvollzugs für Bürgerinnen und Bürger oder die Schulen und das Lehrpersonal zu erreichen.

Anders verhält es sich, wenn es sich bei den rechtlichen Vorgaben um „Bürokratiekosten“ handelt, also zum Beispiel um Anträge auf Zulassung zu einer weiterführenden Schule oder zum Studium, Anträge auf Teilnahme an einer Lehrerfortbildung, Anträge auf Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Statistik- und Dokumentationspflichten oder Pflichten zur Akkreditierung von Studiengängen. Diese gehören unstrittig zum Erfüllungsaufwand und sind weiter zu quantifizieren.

Der Aufwand von privaten Bildungsträgern, der durch rechtliche Vorgaben des Landes in Form von Informationspflichten (Anträge, Dokumentationen, Berichte, Nachweise) entsteht, löst Erfüllungsaufwand aus. Vorgaben, die verpflichtende Qualifizierungsmaßnahmen betreffen, lösen nach dieser Logik keinen Erfüllungsaufwand aus.

Landwirtschaftsverwaltung

Von der Ermittlungs- und Darstellungspflicht des Erfüllungsaufwands sind Regelungen ausgenommen, mit denen eins zu eins EU-Recht und insbesondere Struktur- und Investitionsfonds der Europäischen Union (EU) umgesetzt werden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass bei Maßnahmen, die von der EU genehmigt werden

müssen, bereits umfangreiche Prüfungen stattfinden und die landesrechtlichen Inhalte, die unter Effizienz Gesichtspunkten eine Rolle spielen könnten, in der Regel auf Vorgaben der EU beruhen. Soweit die EU keine konkreten Vorgaben macht und das Land einen Spielraum bei der Wahl der Vollzugsmaßnahmen hat, ist der Erfüllungsaufwand zu berechnen.

Wirtschafts-, Sozial-, Verkehrs- und Umweltverwaltung

Regelungen, mit denen Inhalte von Qualifizierungsmaßnahmen getroffen werden, beschränken sich nicht auf das Kultusressort. So ist zum Beispiel das Sozialministerium für die Qualifizierung in Kindergärten und das Ministerium Ländlicher Raum und Verbraucherschutz für die Waldpädagogik zuständig. Nicht ausgenommen von der Folgekostenberechnung sind Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht im Rahmen eines Bildungsangebots im Kernbereich staatlicher Bildungspolitik, sondern unter gewerberechtlichen Aspekten und als staatliche Vorgabe erfolgen. Beispielsweise sind Wohnimmobilienverwalter verpflichtet, sich bei einer Industrie- und Handelskammer fortzubilden und ein Zertifikat zu erwerben, um ihren Beruf ausüben zu können. Der dabei entstehende Zeit- und Kostenaufwand ist als Folgekosten der Wirtschaft darzustellen. Gleiches gilt zum Beispiel auch für Erste-Hilfe-Kurse, an denen Beschäftigte einer Verwaltung oder eines Unternehmens teilnehmen müssen, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Landesbauverwaltung und die Aufbauorganisation der Landesverwaltung betreffende Entscheidungen

Der Zeitaufwand der Landesbauverwaltung sowie die Kosten für den Neu- oder Umbau eines Gebäudes einer Behörde fallen ebenfalls nicht unter den Begriff des Erfüllungsaufwands. Regelungen, die diese Zeit- und Kostenaufwände auslösen, betreffen institutionelle Entscheidungen und werden im Gesetzgebungsverfahren intensiv debattiert. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen auf den Landeshaushalt im Regelungsentwurf dokumentiert werden. Die unter Kostengesichtspunkten zentrale Frage, ob ein Neubau kostengünstiger ist oder die Anmietung von Gebäuden, ist bereits Gegenstand eines

intensiven Entscheidungsprozesses im Finanzministerium und zwischen den Ressorts.

Kostenfolgen aus Entscheidungen der Landesregierung bezüglich der Struktur des landeseigenen Behördenaufbaus sind ebenfalls kein Erfüllungsaufwand, zumal die budgetären Folgen im Landeshaushalt ebenfalls ausreichend transparent gemacht werden.

Durchführung von Förderprogrammen

Das Fördervolumen bei Regelungen, die Förderprogramme betreffen, stellt unstrittig keinen Erfüllungsaufwand dar. Es ist eine landespolitische originäre Aufgabe zu entscheiden, wie hoch bestimmte Bereiche oder Zielgruppen mit Haushaltsmitteln gefördert werden sollen. Dies wird unter Haushaltsaufwand dokumentiert und im Landeshaushalt ausgewiesen. Es besteht kein darüberhinausgehendes Transparenzinteresse der Öffentlichkeit. Erfüllungsaufwand ist jedoch regelmäßig der Aufwand zur Verwaltung der Förderprogramme: Antragstellung, Abwicklung, Verwendungsnachweise und -kontrollen. Insbesondere in der Digitalisierung der Antrags-, Genehmigungs- und Zuwendungsverfahren liegt für begünstigte Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, Vereine sowie die Landes- und Kommunalverwaltungen ein erhebliches Potenzial, Bürokratiekosten einzusparen.

10

Länderspezifische Weiterentwicklung der Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung

Beschränkung der Berechnung von Folgekosten der öffentlichen Verwaltung auf die Bürokratiekosten und Kosten der Fiskalverwaltung

Wie ausgeführt erscheint es sachgerecht, sich bei der Ermittlung der Folgekosten landesrechtlicher Regelungen bei der Verwaltung künftig auf Be- und Entlastungen zu konzentrieren, die durch Vorgaben entstehen, die die

Bürokratiekosten betreffen, das heißt Kosten der Informationspflichten sowie Vorgaben zu allgemeinen Verwaltungsvorgängen. Bei den „weiteren Regelungskosten“ ist es ausreichend, aber auch angezeigt, die bei der Fiskalverwaltung entstehenden Be- und Entlastungen zu berechnen und darzustellen. ➤ Grafik 2

Auch bei Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft kann sich unter landesspezifischen Aspekten die Berechnung des gesamten Aufwands als nicht zielführend erweisen. Dies gilt beispielsweise für Zeitaufwände für Qualifizierungsmaßnahmen. Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg wird daher – so der Beschluss des Ministerialdirektoren-Ausschusses – gemeinsam mit den Ressorts eine Liste von Regelungsbereichen führen, bei denen sich die Aufwandsberechnung auf die Bürokratiekosten in Abgrenzung zu weiteren Regelungskosten beschränkt.¹²

2 Der Normenkontrollrat und die Ressorts werden dabei von der Stabsstelle zur Messung des Erfüllungsaufwands (SMdE) beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg unterstützt.

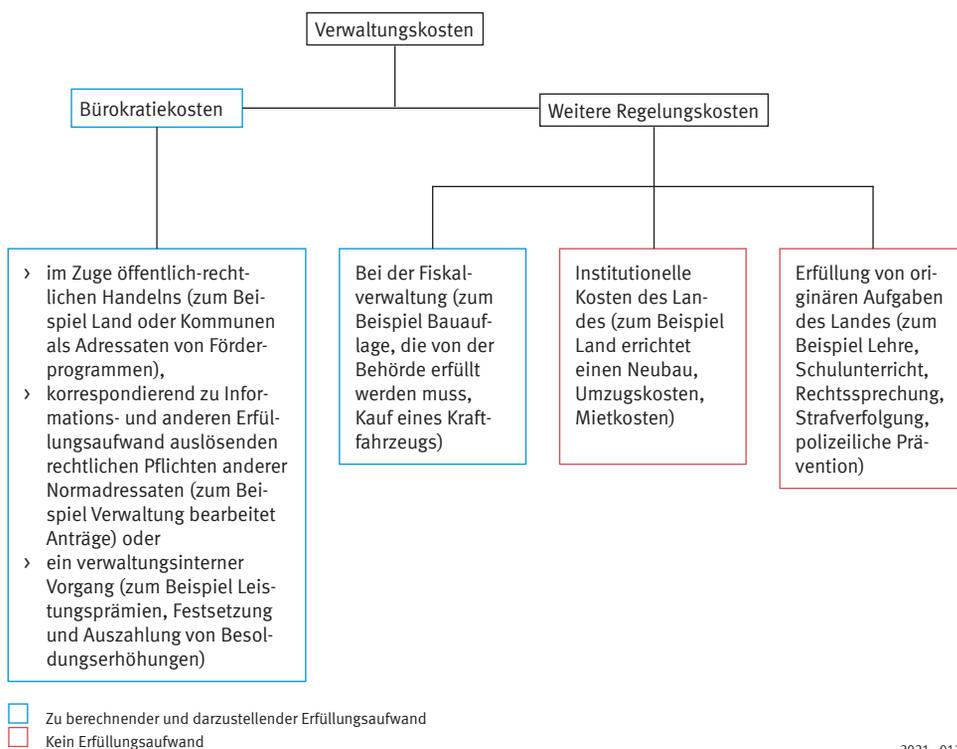
Einführung einer Erheblichkeitsschwelle für die Berechnung von Folgekosten der öffentlichen Verwaltung

Jeder Vollzug von Landesregelungen löst zwangsläufig auch Verwaltungskosten aus. Allerdings zeigte sich in den vergangenen Jahren, dass bei einigen Regelungsvorhaben ausschließlich bei der öffentlichen Verwaltung Folgekosten in geringer Höhe entstanden sind. Im Hinblick auf die Bürokratiebelastungen und die Steuerungswirkung sind diese Regelungsvorhaben von untergeordneter Bedeutung. Das heißt der von den Ministerien in diesen Fällen aufzubringende Aufwand für die Berechnung des Erfüllungsaufwands erscheint hier nicht gerechtfertigt.

Nach dem Beschluss des Ministerialdirektoren-Ausschusses für Bürokratieabbau Baden-Württemberg vom 4. November 2020 ist daher für die Folgekostenberechnung bei Regelungen, die ausschließlich die Kosten der Landes- und Kommunalverwaltung betreffen, eine Erheblichkeitsschwelle von 100 000 Euro anzusetzen.

Grafik 2

Weiterentwicklung der Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung für Baden-Württemberg



Diese muss – unabhängig vom Vorzeichen – in Summe der jährlichen und einmaligen Verwaltungskosten erreicht sein, damit eine Berechnungspflicht ausgelöst wird.

Es verbleibt wie bisher bei einer Vorlagepflicht beim Normenkontrollrat Baden-Württemberg. Für den Nachweis, dass die Erheblichkeitsschwelle nicht erreicht wird, genügt es, die einen Erfüllungsaufwand auslösenden Vorschriften zu ermitteln und deren Fallzahl(en), den Zeitaufwand sowie den weiteren Aufwand der Größenordnung nach abzuschätzen. Im Regelfall wird sehr schnell sichtbar, in welcher Größenordnung zur Erheblichkeitsschwelle der Erfüllungsaufwand liegt und ob die Ausnahmeregelung von der detaillierten Ermittlungspflicht zutrifft.

Sind außer der Verwaltung auch noch die Wirtschaft oder Bürgerinnen und Bürger betroffen, ist in jedem Fall unabhängig von der Höhe der Folgekosten für jeden Normadressaten die Berechnung durchzuführen. Nur auf diese Weise findet eine intensive Auseinandersetzung über optimale Vollzugsmöglichkeiten statt. Außerdem ist es nur so möglich, Verlagerungen von Folgekosten zwischen Normadressaten abzubilden und kritisch zu hinterfragen.

11

Fazit

Baden-Württemberg und Sachsen sind bislang die einzigen Bundesländer, die systematisch die Folgekosten neuer Landesregelungen berechnen und ausweisen. Mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 2. Dezember 2020 betonen Bund und Länder „ihr gemeinsames Interesse an Rechtsetzung, die die Verwaltungspraxis auf allen Ebenen und die Lebensrealität berücksichtigt. Um diesen Aspekt zu stärken, streben Bund und Länder an, Erfahrungen zu den Methoden für die quantitative Rechtsfolgenabschätzung auszutauschen und diese, wo möglich und zweckmäßig, anzugleichen.“

Es ist zu wünschen, dass die dargelegte Weiterentwicklung der Folgekostenberechnung in Baden-Württemberg dazu beiträgt, die Qualitätsverbesserung von Rechtsnormen insgesamt zu befördern. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesregierung. *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Dezember 2020 – TOP 5 Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung*. 2020. [Zugriff am 25. Februar 2021]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Die Bundesregierung – Verwaltung innovativ. *Bessere Rechtsetzung*. 2021. [Zugriff am 25. Februar 2021]. Verfügbar unter: www.verwaltung-innovativ.de

Staatsministerium Baden-Württemberg, Pressestelle der Landesregierung. *Regierungsprogramm Bürokratievermeidung, -abbau und bessere Rechtsetzung für Baden-Württemberg*. Stand: 4. September 2017. [Zugriff am 25. Februar 2021]. Verfügbar unter: www.baden-wuerttemberg.de

Statistisches Bundesamt (Herausgeber). *Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*. Dezember 2018. [Zugriff am 25. Februar 2021]. Verfügbar unter: www.destatis.de

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) vom 14. August 2006 (BGBl. I Seite 1866), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) vom 27. Juli 2010 (GABl. Nr. 8, Seite 277), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. Dezember 2017 (GABl. Nr. 1, Seite 2).

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktionsleitung: N. N.
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im April 2021
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-21002-4, ISSN 1619-2907

Fotorechte:
© iStock.com/malerapaso/12249182 (Seite 88)
© iStock.com/kynny/497829044 (Seite 88)

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.