

Folgekostenberechnung bei landesrechtlichen Regelungen Baden-Württemberg

Von Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stuttgart

Die Bundesregierung setzt seit 2006 ein Maßnahmenprogramm zur Vermeidung und zum Abbau unnötiger Bürokratie um. Zentraler Baustein ist die Folgekostenberechnung neuer bundesrechtlicher Regelungen. Um die Folgekosten zu berechnen und transparent zu machen, wurde zunächst das international anerkannte Standardkosten-Modell angewandt und damit die sog. Bürokratiekosten berechnet. Mit der Erweiterung des Berechnungsumfangs wurde 2011 der Begriff Erfüllungsaufwand eingeführt und auch sog. weitere Regelungskosten wie 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 01.01.2021 in Baden-Württemberg angewandt wird. Die Inhalte dieser weiterentwickelten Methode zur Folgekostenberechnung bei landesrechtlichen Regelungen sind Thema dieses Beitrags.

1. 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.²

Mit Beschluss des Ministerialdirektoren-Ausschusses für Bürokratieabbau vom 04.11.2020 werden die Folgekosten neuen Landesrechts in Baden-Württemberg seit dem 01.01.2021 in einer länderspezifisch weiterentwickelten Form berechnet.

Die Erfahrungen in den ersten drei 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, sondern auch, wie sie vollzogen werden soll, keine Steuerungsmöglichkeiten haben. 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.

2. 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 würde der zusätzliche Zeitaufwand für Schülerinnen und Schüler als Erfüllungsaufwand zu werten sein, weil die Teilnahme am Informatikunterricht eine *Vorgabe* des Gesetzes ist. Diese Vorgabe löst bei der Normadressatengruppe der Bürgerinnen und Bürger sog. *weitere gesetzliche Kosten* aus. Ebenso müsste der Zeitaufwand der Lehrerinnen und Lehrer für die Durchführung des Unterrichts per definitionem als Erfüllungsaufwand zu werten sein, da sich auch diese Tätigkeit unmittelbar aus der Regelung ergibt und bei der Verwaltung als Normadressatin sog. *weitere Regelungskosten* auslöst.

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.

- 1 Regierungsprogramm Bürokratievermeidung, -abbau und bessere Rechtsetzung für Baden-Württemberg vom 25.08.2017. Die Ressorts werden bei der Berechnung der Folgekosten von der Stabsstelle zur Messung des Erfüllungsaufwands (SMdE) beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg unterstützt.
- 2 Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regierungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018.

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*, d. h. der Aufwand zur Befolgung von rechtlich vorgeschriebenen Informationspflichten, also für Antragstellungen, Dokumentationen, Nachweise etc. Zentraler methodischer Baustein dieses Programms ist die Anwendung des international anerkannten Standardkosten-Modells. Nach diesem Berechnungsmodell werden die Folgekosten einer Regelung (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) für die Normadressaten berechnet und transparent gemacht. Die Kosten für die öffentliche Verwaltung konnten häufig nur schwer oder gar nicht beziffert werden, da der Bund die Mehrzahl seiner Regelungen nicht selbst mit seiner eigenen Verwaltung vollzieht.

Der Bund erweiterte 2011 das Standardkosten-Modell und führte den Begriff *Erfüllungsaufwand* ein. „Der Erfüllungsaufwand umfasst gem. § 2 Abs. 1 Normenkontrollratsgesetz 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.“ Mit der Erweiterung wurden die sog. *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 höher seien.

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. „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 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 eine bessere Grundlage für seine Entscheidungen.“³

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

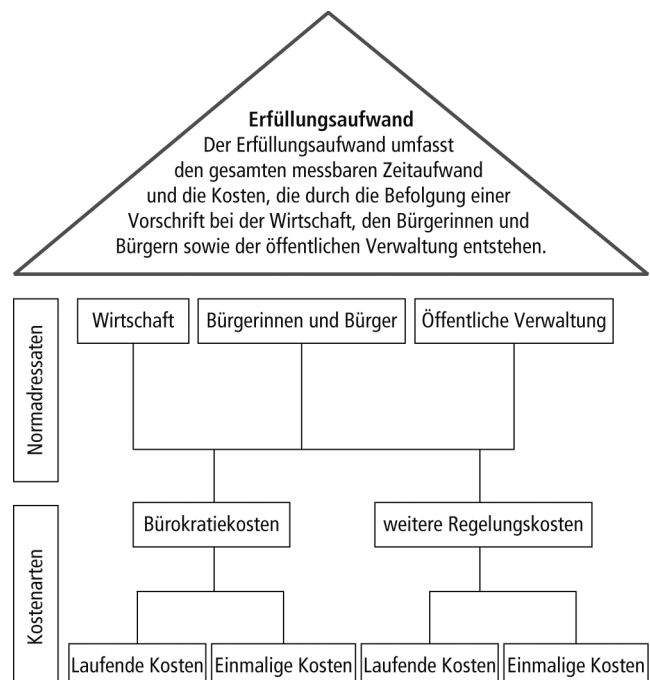
Für den Bund hatte die Berechnung der Folgekosten der Wirtschaft von Anfang an Priorität. Dies liegt an der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Bürokratiekosten. Außerdem ist die Wirtschaft wesentlich stärker durch bundesgesetzliche Vorgaben belastet als Bürgerinnen und Bürger. Schließlich sind die

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 der öffentlichen Verwaltung wurde vom Bund vor allem deshalb eingeführt, um bereits im Rechtsetzungsverfahren feststellen zu können, 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 (sog. *Die-sind-eh-da-Kosten*). Die Verpflichtung zur Folgekostenberechnung sollte in den Ministerien, in denen Regelungen ausgearbeitet werden, das Bewusstsein schärfen, sich auch im Interesse der Verwaltung für möglichst aufwandsschonende Vollzugslösungen zu entscheiden. Schließlich sah der Bundesgesetzgeber ein besonderes Interesse darin, nicht nur den Vollzugaufwand, sondern insbesondere auch den Aufwand für das fiskalische Handeln der Verwaltung als Normadressatin (z. B. als Halter eines Kfz 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.



Bei der Berechnung wird geprüft, welche Vorgaben die Regelung (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) enthält. Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten un-

3 Bundesregierung: https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Bessere_Rechtsetzung/bessere_rechtsetzung_node.html.

mittelbar 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 leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen wie z. B. Zuschüsse zu verlieren.

a. Bürokratiekosten

Unter Bürokratiekosten werden Folgekosten verstanden, die durch die Erfüllung von Informationspflichten verursacht werden. Sie sind 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. Dies sind z. B. die Beantragung von Genehmigungen, das Erstellen und Vorlegen von Dokumentationen, Preisauszeichnungen oder das Aufbewahren von Rechnungen. Bei der Folgekostenberechnung der öffentlichen Verwaltung zählen dazu neben den Informationspflichten auch Vorgaben zu allgemeinen Verwaltungsvorgängen wie die Fertigung einer Leistungsbeurteilung.

b. Weitere Regelungskosten

Der Erfüllungsaufwand umfasst außerdem *weitere Regelungskosten* wie den 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.

c. Begriffliche Abgrenzung des Erfüllungsaufwands

Nicht als Erfüllungsaufwand werden gewertet:

- der unmittelbare Haushaltsaufwand, z. B. der Ausgleich für Steuerausfälle, Transferausgaben wie Eltern- oder Kindergeld, staatliche Zuschüsse oder gezahlte Unternehmenssubventionen,
- der Aufwand an Personal- und Sachkosten zur Erfüllung von sog. 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 (z. B. Ausgleichsabgaben), Kosten, die vom Bund als *Weitere Kosten* (F), vom Land als *Sonstige Kosten für Private* (G) bezeichnet werden wie Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau,
- entgangener Gewinn sowie
- Kosten des Regierungshandelns wie die Kosten für das Erarbeiten neuer Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften.

7. Landesspezifische Aspekte bei der Folgekostenberechnung

Die Folgekostenberechnung wirft insbesondere bei der Regelfolgenabschätzung für die Verwaltung die Frage der landesspezifischen Kompatibilität auf, wenn es um Regelungsvorhaben im Rahmen der Gesetzgebungs- oder Einrichtungskompetenz eines Bundeslandes geht. Dies betrifft z. B. 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 politisch bestimmt ist wie beim zusätzlichen Informatikerunterricht an Schulen.

a. Fiskalverwaltung

Anders ist dies, wenn die Landesverwaltung als Fiskalverwaltung handelt. Wenn das Land im Rechtsverkehr als ein dem Bürger und der Bürgerin gleichgestelltes Rechtssubjekt auftritt, handelt es fiskalisch, z. B. beim Kauf eines Kfz, beim Bau eines Gebäudes oder beim Abschluss eines Stromlieferungsvertrags. Der dabei für die Verwaltung entstehende Erfüllungsaufwand wird berechnet und dargestellt.

b. Bürokratiekosten der Verwaltung

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

8. Ausnahmen von der Berechnung des Erfüllungsaufwands

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

a. Finanzverwaltung

Viele rein haushaltsrechtliche Regelungen, die den Vollzug haushaltsrechtlicher Vorschriften betreffen und bei der Finanzverwaltung sowie der gesamten Landesverwaltung erhebliche Aufwände auslösen, sind nach Nr. 4.3.2 VwV Regelungen von der Erfüllungsaufwandsberechnung ausgenommen. Dies gilt z. B. nicht für Förderprogramme, auch wenn sie auf Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Bezug nehmen.

b. 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 sollte 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 allgemeine Verwaltungsvorgänge wie das Führung von E-Akten betreffen, werden sie von der Definition des Erfüllungsaufwands erfasst.

c. Innenverwaltung

Tätigkeiten der Polizei, die der Strafermittlung und der Strafverfolgung dienen, sind nach dem Bundes-Leitfaden⁴ von der Anwendung der Erfüllungsaufwandsberechnung ausgenommen. Auch wenn der Bund dies nicht ausdrücklich erwähnt, sollte dies auf Landesebene sinngemäß auch für präventive Polizeiarbeit gelten, da es sich bei Regelungen, die diesen Inhalt betreffen,

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

d. Kultus- und Wissenschaftsverwaltung

Der Bund wendet den Begriff des Erfüllungsaufwands auch bei Qualifizierungsmaßnahmen, z. B. der Zahnärztausbildung, an. Für ihn haben sich insoweit bislang keine grundlegenden methodischen Fragen ergeben. Der staatliche Dienstleistungsbereich der Vermittlung von Bildung liegt im Wesentlichen in der Regelungskompetenz der Länder. Aus der Sicht eines Bundeslandes stellt sich deshalb die Frage, ob der Zeitaufwand von Bürgerinnen und Bürgern (u. a. Schüler, Studierende, Auszubildende) 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 (z. B. Schulunterricht, Vorlesungen, Gesellenausbildung, Meisterkurse) ist Gegenstand originärer landespolitischer Aufgaben, bei denen wie bei der Justiz und der Polizei auch zur Wahrung demokratiepolitischer Ziele kein gesondertes Transparenzinteresse der Öffentlichkeit erfüllt werden muss, das über die ohnehin stattfindende öffentliche Debatte hinausgeht. Dies gilt auch für die Lehrkräfteaus- und -fortbildung. Es bestehen keine oder kaum Steuerungsmöglichkeiten der rechtsetzenden Akteure, 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 z. B. 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 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 keine Berechnungspflicht hinsichtlich eines Erfüllungsaufwands aus.

e. Landwirtschaftsverwaltung

Von der Ermittlungs- und Darstellungspflicht des Erfüllungsaufwands sind Regelungen ausgenommen, mit denen 1:1 EU-Recht und insbesondere Struktur- und Investitionsfonds der EU umgesetzt werden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass bei Maßnahmen, die von der EU genehmigt werden müssen, bereits umfangreiche Prüfungen stattfinden. Hinzu kommt, dass die landesrechtlichen Inhalte, die unter Effizienzgesichtspunk-

ten 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.

f. Wirtschafts-, Sozial-, Verkehrs- und Umweltverwaltung

Regelungen, mit denen Inhalte von Qualifizierungsmaßnahmen getroffen werden, beschränken sich nicht auf das Kultusressort. So ist z. B. 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. Der Zeit- und Kostenaufwand, der z. B. durch die Verpflichtung von Wohnimmobilienverwaltern entsteht, sich bei einer IHK fortbilden und ein Zertifikat erwerben zu müssen, um ihren Beruf ausüben zu können, ist als Folgekosten der Wirtschaft darzustellen. Nicht ausgenommen von der Folgekostenberechnung sind auch Erste-Hilfe-Kurse, an denen Beschäftigte einer Verwaltung oder eines Unternehmens aufgrund rechtlicher Vorgaben teilnehmen müssen.

g. 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 z. B. den Neubau oder Umbau einer Behörde vorsehen, 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 oder die Anmietung von Gebäuden kostengünstiger ist, ist bereits Gegenstand eines intensiven Entscheidungsprozesses im Finanzministerium und zwischen den Ressorts.

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

h. Durchführung von Förderprogrammen

Das Fördervolumen bei Regelungen, die Förderprogramme betreffen, stellt nach dem Bundes-Leitfaden keinen Erfüllungsaufwand dar⁵. Es ist Kerninhalt der politischen Entscheidung, bei der Regelung von Förderprogrammen zu entscheiden, wie hoch bestimmte Bereiche oder Zielgruppen mit Haushaltsmitteln gefördert werden sollen. Dies wird unter Haushaltsaufwand dokumentiert und im Haushalt ausgewiesen. Es besteht kein darüber hinausgehendes Transparenzinteresse der Öffentlichkeit. Erfüllungsaufwand ist jedoch regelmäßig der Aufwand zur Anwendung 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 selbst ein erhebliches Potenzial zur Einsparung von unnötigen Bürokratiekosten.

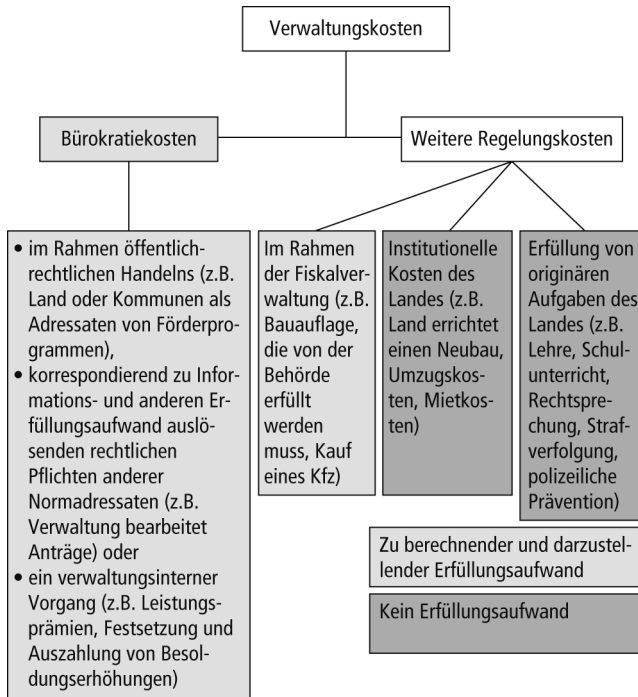
4 Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018.

5 Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018.

9. Länderspezifische Weiterentwicklung der Folgekostenberechnung bei der öffentlichen Verwaltung

a. 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 zukünftig auf Be- und Entlastungen zu konzentrieren, die durch Vorgaben entstehen, die die Bürokratiekosten betreffen, d. h. Informationspflicht 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.



kratiebelastungen und die Steuerungswirkung sind diese Regelungsvorhaben von untergeordneter Bedeutung. D. h., der von den Ministerien in diesen Fällen aufzubringende Aufwand für die Berechnung des Erfüllungsaufwandes erscheint hier nicht gerechtfertigt.

Nach dem Beschluss des Ministerialdirektoren-Ausschusses für Bürokratieabbau Baden-Württemberg ist daher für die Folgekostenberechnung bei Regelungen, die ausschließlich die Kosten der Landes- und Kommunalverwaltung betreffen, eine Erheblichkeitsschwelle von 100 000 Euro anzusetzen. Wenn diese Erheblichkeitsschwelle in Summe der jährlichen und einmaligen Verwaltungskosten nicht erreicht ist, besteht keine Berechnungspflicht.

Regelungen, die ausschließlich Folgekosten bei der Landes- und Kommunalverwaltung auslösen, unterliegen der Berechnungspflicht erst ab 100 000 Euro Erfüllungsaufwand. Der Wert errechnet sich – unabhängig vom Vorzeichen – aus der Summe des jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwands der öffentlichen Verwaltung.

Es verbleibt wie bisher bei einer Vorlagepflicht beim Normenkontrollrat Baden-Württemberg. Für den Nachweis, dass die Erheblichkeitsschwelle nicht erreicht wird, reicht es aus, 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 können nur so Verlagerungen von Folgekosten zwischen Normadressaten abgebildet und kritisch hinterfragt werden.

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

b. 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, die ausschließlich Folgekosten bei der öffentlichen Verwaltung auslösen, Kosten in nur geringer Höhe entstehen. Im Hinblick auf die Büro-

10. Fazit

Baden-Württemberg und Sachsen sind bislang die einzigen Bundesländer, die systematisch die Folgekosten neuer Landesregelungen berechnen und ausweisen. Mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 02.12.2020 „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.“⁶

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

6 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1824686/23e0d07c244d9790d0bb4faa1bb257b5/2020-12-03-mpk2-data.pdf?download=1>.