
Henrik Riedel, Projektmanager „Moderne Regulierung“ Bertelsmann Stiftung

Zur Anwendbarkeit der Regulierungskostenmessung in der Verwaltung*

Die Bundesregierung sowie eine Vielzahl von Bundesländern verfolgen das Ziel, die aus rechtlichen Informationspflichten resultierenden Kosten zu messen und, wenn möglich, zu reduzieren. Im Fokus standen dabei zunächst und vor allem die Informationspflichten der Wirtschaft, um so möglichst direkt zu einer Steigerung von Wachstum und Beschäftigung beizutragen. Darüber hinaus werden inzwischen jedoch – in verstärktem Maße – auch die Informationspflichten der Bürger und der öffentlichen Verwaltung in den Bürokratieabbau einbezogen.

Die bisherige Konzentration des Bürokratieabbaus auf Informationspflichten hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen lag mit dem Standardkostenmodell (SKM) eine bereits international erprobte und anerkannte Methode zur Messung von Informationskosten vor, zum anderen hatte sich im Ausland die Reduktion von Informationskosten als weitgehend unpolitisch und daher relativ gut umsetzbar erwiesen. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Informationskosten nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den gesamten Regulierungskosten der Wirtschaft oder auch anderer Normadressatengruppen ausmachen. In verschiedenen Mitgliedstaaten der EU, aber auch im angelsächsischen Raum, sind inzwischen Verfahren entwickelt und erprobt worden, mit deren Hilfe nicht nur die Kosten von Informationspflichten, sondern auch von inhaltlichen Pflichten gemessen werden können. Außerdem

liegen Instrumente vor, um „Sowieso-Kosten“ von „Zusätzlichen Kosten“ zu unterscheiden, „Opportunitätskosten“ zu messen oder „Irritationseffekte“ festzustellen.

Ein integriertes Modell zur Messung aller Kostenarten liegt jedoch noch nicht vor. Die Bertelsmann Stiftung hat daher ein Projekt aufgesetzt, um – auf Basis des SKM – ein Modell zur integrierten Messung von Regulierungskosten zu entwickeln und zu erproben. Aus Praktikabilitätsgründen erfolgt im ersten Schritt eine Konzentration auf Regulierungskosten der Wirtschaft. Mit der Durchführung des Projektes ist die KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt worden.

Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Grundlagen für die Messung von Regulierungskosten in der Wirtschaft vorgestellt. Anschließend wird dargestellt, ob und inwieweit das Regulierungskosten-Modell von der Wirtschaft auch auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden kann.

Grundlagen der Regulierungskostenmessung (RKM) in der Wirtschaft

Unter Regulierungskosten werden – wie oben bereits erwähnt – die Kosten verstanden, die bei Normadressaten durch die Befolgung rechtlicher Handlungspflichten entstehen. Streng genommen handelt es sich dabei um Regulierungskosten i. e. S., da unter

Regulierungskosten i. w. S. auch Kosten verstanden werden können,

1. die bei Normadressaten durch die Befolgung anderer Arten von rechtlichen Pflichten (Duldungs- oder Unterlassungspflichten) verursacht werden,
2. die bei Normadressaten nicht direkt, sondern indirekt, d. h. durch die Befolgung von rechtlichen Pflichten seitens anderer Normadressaten, resultieren (z. B. aufgrund von Preis- oder Mengeneffekten) und
3. die bei Politik und Verwaltung und ggf. auch bei anderen Adressaten von der Planung bis zur Verabschiedung einer Norm anfallen (= Kosten der Gesetzgebung).

Im Mittelpunkt der Regulierungskostenmessung steht die rechtliche Pflicht. Eine rechtliche Pflicht ist eine abstrakt-generelle Sollensnorm, die dem Normadressaten bei Vorliegen eines bestimmten Sachverhaltes anordnet, was dieser zu tun, zu dulden oder zu unterlassen hat.

Pflichten, die ein bestimmtes „Tun“ bzw. die Erfüllung bestimmter Aktivitäten vorschreiben, können auch als Handlungspflichten bezeichnet werden. Duldungspflichten sind demgegenüber Pflichten, die den Normadressaten dazu anhalten, das Handeln eines Dritten oder einen bestimmten Zustand zuzulassen (z. B. Duldung einer Betriebskontrolle). Unter die Unterlassungspflichten fallen vor allem die Verbote (z. B. Verbot illegaler Waffenexporte).

* Den Ausführungen liegt ein Impulsreferat des Autors im Rahmen des AWW-Arbeitskreises 1.3 „Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung“ zum Thema „Methode der Regulierungskosten-Messung – Implikationen für die Verwaltung bzw. Anwendbarkeit im Verwaltungskontext“ vom 09.06.2009 in Berlin zugrunde. Zum Konzept der Regulierungskostenmessung in der Wirtschaft vgl. Bertelsmann Stiftung (2009): Handbuch zur Messung von Regulierungskosten, Gütersloh.

Das RKM ist – aus Praktikabilitätsgründen – auf die Messung von Kosten durch Handlungspflichten konzentriert: Bei Handlungspflichten kann die Kostenmessung an konkret beobachtbaren bzw. nachvollziehbaren Aktivitäten ansetzen. Bei Duldungspflichten verhält sich der Normadressat primär passiv; bei Unterlassungspflichten dürfen bestimmte Maßnahmen nicht vollzogen werden. In beiden Fällen entstehen Kosten also im Allgemeinen dadurch, dass der Normadressat eigene Ressourcen nicht anderweitig einsetzen kann. Es wären daher Annahmen zu treffen, wie die Ressourcen des Normadressaten ohne Vorhandensein der jeweiligen Duldungs- oder Unterlassungspflicht eingesetzt worden wären. Des Weiteren wären etwaige Opportunitätskosten zu berechnen. Da eine belastbare Messung dieser Kosten nicht ohne Weiteres praktikabel erscheint, wurde auf eine Messung von Duldungs- oder Unterlassungskosten im Rahmen des Regulierungskosten-Modells verzichtet.

Das inhaltliche Vorgehen bei der Messung von Handlungskosten kann grob in zwei Schritte gegliedert werden:

1. Identifikation der Handlungspflichten.
2. Messung der Handlungskosten.

Ausgangspunkt für die Gliederung und damit die Identifikation der Handlungspflichten ist die Informationspflicht im Sinne des Standardkosten-Modells (SKM). In Deutschland wird die Informationspflicht im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates definiert (§ 2 Abs. 1 Satz 2 NKRK): „Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“

Neben der Informationspflicht werden im RKM fünf weitere Typen von Handlungspflichten unterschieden: Zahlungspflichten, Kooperationspflichten, Überwachungspflichten, Qualifikationspflichten sowie Ziel- und sonstige Aufлагenerfüllungspflichten.

Durch die Erfüllung von Handlungspflichten können zunächst generell drei Kostenarten verursacht werden: Personalkosten, Sachkosten und Finanzielle Kosten.

Die Personalkosten umfassen Löhne und Gehälter, soziale Abgaben, Aufwendungen für Altersversorgung sowie Aufwendungen für Unterstützung. Zu den Personalkosten sind auch die relevanten, pauschalen Steuern zu zählen (pauschale Steuer für Aushilfen, pauschale Steuer auf sonstige Bezüge, etc.). Die Berechnung der Personalkosten erfolgt nach den Regeln des Standardkosten-Modells, d. h. durch die Multiplikation des Tarifs mit dem Zeitaufwand. Der Tarif stellt den Lohn- oder Gehaltssatz – unter Berücksichtigung der oben genannten Kostenkomponenten – je Zeiteinheit für die Erledigung regulierter Maßnahmen dar. Der Zeitaufwand umfasst die Arbeitszeit der Beschäftigten eines Unternehmens – inkl. der Fahrtzeiten zur sowie der Warte- und Bedienungszeiten bei der Behörde – für die relevanten Schritte des Standardprozesses. Standardprozesse können für alle Typen von Handlungspflichten definiert werden und umfassen die Aktivitäten, die zur Erfüllung eines bestimmten Typs von Handlungspflichten erforderlich sein können.

Die Sachkosten umfassen Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Aufwendungen für bezogene Waren, Aufwendungen für bezogene Leistungen, Aufwendungen für Finanzierung, sonstige betriebliche Aufwendungen sowie Abschreibungen.

Finanzielle Kosten sind demgegenüber öffentlich-rechtliche Abgaben, d. h. Geldleistungen mit oder ohne direkte Gegenleistung, die Unternehmen aufgrund von Rechtsvorschriften an den Staat abzuführen haben. Sie können gegliedert werden in Steuern und sonstige Abgaben (z. B. Beiträge oder Gebühren).

Die von den Unternehmen zu entrichtenden, mitarbeiterbezogenen Abgaben (soziale Abgaben und pauschale Steuern) werden als Teil der Personalkosten verstanden (siehe oben). Gemeinkosten werden im RKM grundsätzlich nicht berücksichtigt.

Obschon prinzipiell alle Typen von Handlungspflichten Personal-, Sach- und Finanzielle Kosten verursachen können, sind die Anteile dieser drei Kostenarten – je nach Handlungspflichten-Typ – tendenziell unterschiedlich verteilt. So wird bei Informationspflichten der Anteil der Personalkosten tendenziell höher ausfallen als zum Beispiel der Anteil der Finanziellen Kosten. Bei Zahlungspflichten hingegen ist insgesamt ein umgekehrtes Verhältnis zu erwarten.

Im Rahmen der Regulierungskostenmessung wird nun systematisch – für alle Personal- und Sachkosten – geprüft, wie hoch der Anteil der Sowieso- bzw. der Zusätzlichen Kosten anzusetzen ist. Mit Sowieso-Kosten sind die Kosten gemeint, die auch ohne die gesetzliche Pflicht beim Normadressaten entstehen würden. Wenn z. B. ein Unternehmen verpflichtet ist, einen Ausbildungsplan zu erstellen und dieser Plan auch ohne rechtliche Pflicht erstellt werden würde, sind die Kosten, die für die Erstellung des Plans anfallen, zu 100 % als Sowieso-Kosten zu bezeichnen. Zusätzliche Kosten wären demgegenüber Kosten, die nur aufgrund der rechtlichen Pflicht im Unternehmen anfallen. Dies er-

klärt auch, weshalb Finanzielle Kosten generell Zusätzliche Kosten – und keine Sowieso-Kosten – darstellen: Das Unternehmen würde keine Steuern oder sonstige Abgaben entrichten, wenn die rechtliche Pflicht hierzu nicht bestünde.

Schließlich werden im RKM – auf Basis der Zusätzlichen Kosten – „Opportunitätskosten“ berechnet. Opportunitätskosten sind in diesem Zusammenhang Gewinne, die dem Unternehmen dadurch entgehen, dass rechtliche Pflichten erfüllt werden müssen und betriebliche Ressourcen deshalb nicht optimal eingesetzt werden können. Da für die Ermittlung entgangener Gewinne – ähnlich wie bei den Kosten durch Duldungs- oder Unterlassungspflichten (siehe oben) – verschiedene Annahmen zu treffen wären (Umsatz- und Kosten- bzw. Gewinnsituation bei optimalem Ressourceneinsatz), wird im RKM das folgende Verfahren zur Ermittlung von Opportunitätskosten durchlaufen:

1. Ermittlung der Zusätzlichen Ausgaben im Bezugszeitraum (i. d. R. ein Jahr).
2. Ermittlung eines kalkulatorischen Zinssatzes für einjährige Festgeldanlagen.
3. Multiplikation der Zusätzlichen Ausgaben mit dem kalkulatorischen Zinssatz.

Neben der objektiven Belastung durch die oben geschilderten Kostenarten wird im RKM auch die subjektive Belastung durch „Irritationseffekte“ auf Seiten des Normadressaten erfasst. Irritationseffekte bzw. Verärgerungen durch eine rechtliche Pflicht können auf drei Hauptursachen zurückgeführt werden: Mangelndes Verständnis der rechtlichen Pflicht, Mangelnde Umsetzbarkeit der rechtlichen Pflicht und Mangelnde Akzeptanz der rechtlichen Pflicht. Die Irritationseffekte werden durch eine Befragung des Normadressaten ermittelt.

In der folgenden Graphik wird das Regulierungskosten-Modell im Überblick dargestellt.

rungskosten der Verwaltung – zumindest gesamthaft – abgebildet werden.



Das Regulierungskosten-Modell im Überblick.

Übertragung der Regulierungskostenmessung auf die Verwaltung

Es stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit die oben beschriebene Methode der Regulierungskostenmessung, die zunächst nur für den Einsatz in der Wirtschaft konzipiert worden ist, auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden kann. Konkret stellen sich in diesem Zusammenhang drei (Teil-)Fragen:

1. Was ist der Mehrwert der Regulierungskostenmessung für die öffentliche Verwaltung?

Der Verwaltungsvollzug ist weitgehend rechtlich normiert. Dies gilt insbesondere, wenn nicht nur gesetzliche, sondern auch untergesetzliche Regelungen (wie z. B. Verwaltungsvorschriften oder Geschäftsordnungen) mit berücksichtigt werden. Insofern kann gesagt werden, dass die Vollzugskosten weitgehend identisch sind mit den Regulierungskosten der Verwaltung. Mit Hilfe einer umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) können daher nicht nur die Vollzugs-, sondern im Wesentlichen auch die Regulie-

Allerdings handelt es sich bei den „Objekten“ der KLR – neben Kostenarten und Kostenstellen – i. d. R. um Kostenträger bzw. Produkte oder Teilprodukte der Verwaltung, wo hingegen mit Hilfe der Regulierungskostenmessung die Kosten gemessen werden sollen, die in der öffentlichen Verwaltung durch einzelne Pflichten verursacht werden. Nur, wenn im Rahmen der KLR pflichtenspezifische Kostenträger gebildet werden, kann die Information, welche Kosten in der Behörde durch eine bestimmte Pflicht verursacht werden, direkt aus der KLR gewonnen werden. In den meisten Fällen werden sich die Kostenträger jedoch auf Produkte oder Teilprodukte beziehen, deren Auftragsgrundlage nicht nur aus einer Pflicht besteht. Dies gilt insbesondere dann, wenn Produkte oder Teilprodukte „kundenorientiert“ definiert werden. In diesen Fällen liefert die Regulierungskostenmessung einen Mehrwert gegenüber der KLR, der darin besteht, dass durch die Regulierungskostenmessung nicht nur produkt- oder teilproduktspezifische, sondern pflichtenspezifische Kosten bereit gestellt werden können.

2. Kann die Regulierungskostenmessung in der öffentlichen Verwaltung an einzelnen Pflichten ansetzen?

Das Regulierungskosten-Modell verfolgt einen pflichtenzentrierten Ansatz, d. h. es werden grundsätzlich die Kosten gemessen, die bei den jeweiligen Normadressaten durch die einzelne (explizit) geregelte Pflicht verursacht werden. Neben dem pflichtenzentrierten Ansatz könnte für die Messung von Regulierungskosten auch ein aufgabenzentrierter Ansatz gewählt werden. Der aufgabenzentrierte Ansatz ist dadurch gekennzeichnet, dass – in einem ersten Schritt – die Kosten gemessen werden, die durch einzelne Aufgaben bzw. Prozesse zur Erledigung dieser Aufgaben verursacht werden. In einem zweiten Schritt sind die (Teil-)Kosten zu identifizieren, die durch einzelne Pflichten hervorgerufen werden, um auf diejenigen Kosten zu schließen, welche speziell auf die relevante Regelung zurückzuführen sind.

Für die Informationspflichten der Verwaltung wird häufig die These vertreten, dass nur der aufgabenzentrierte Ansatz Erfolg versprechend sei, da in der öffentlichen Verwaltung die „technischen“ Tätigkeiten der Informationsverarbeitung (Beschaffung, Speicherung oder Übermittlung) nur schwer von den „inhaltlichen“ Tätigkeiten (z. B. Prüfung, Bewertung oder Entscheidung) zu trennen sind. So zutreffend dieses Problem auch ist, letztlich muss sowohl beim pflichten-, als auch beim aufgabenzentrierten Ansatz – früher oder später – geklärt werden, welcher Aufwand welchen Pflichten zuzuordnen ist.

Im Ergebnis könnte daher bei der Regulierungskostenmessung – von Fall zu Fall – entschieden werden, welcher „Messweg“ schneller oder besser zum Ziel führt, das pflichten- oder das aufgabenzentrierte

Vorgehen. Diese flexible Lösung hat sich auch bei den bisher durchgeführten Interviews zur Messung von Regulierungskosten bewährt: Wenn die Normadressaten nicht direkt angeben können, welche Aufwendungen durch eine bestimmte Pflicht verursacht werden, kann es hilfreich sein, zunächst den Gesamtaufwand für die Erledigung der betroffenen Aufgaben oder Prozesse zu erheben und anschließend den auf die jeweilige Pflicht entfallenden Teilaufwand zu ermitteln oder zu schätzen.

3. Können die Handlungspflichten der öffentlichen Verwaltung analog zu den Handlungspflichten der Wirtschaft definiert werden?

Im Regulierungskosten-Modell für die Wirtschaft sind sechs Typen von gesetzlichen Handlungspflichten unterschieden worden: Informations-, Zahlungs-, Kooperations-, Überwachungs-, Qualifikations- sowie Ziel- und sonstige Auflagen-erfüllungspflichten.

Zunächst ist zu sagen, dass es zum Zweck des Vergleichs von Regulierungskosten der Wirtschaft und der Verwaltung wünschenswert wäre, wenn die Handlungspflichten für beide Bereiche gleich definiert bzw. zugeschnitten werden könnten. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NKRG sowie im Regulierungskosten-Modell für die Wirtschaft sind Informationspflichten „auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 sind Bürokratiekosten solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Die oben genannte Definition von Informationspflichten gilt somit grundsätzlich nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die

Verwaltung, da Behörden als juristische Personen (des öffentlichen Rechts) bezeichnet werden können.

Für die Verwaltung kann jedoch – aus Praktikabilitätsgründen – erwogen werden, Informationspflichten gegenüber bestimmten Adressatengruppen aus der Messung von Regulierungskosten auszuklammern, z. B. Informationspflichten gegenüber der Politik, Informationspflichten nachgeordneter gegenüber vorgesetzten Behörden oder behördeninterne Informationspflichten. Darüber hinaus kann – von Fall zu Fall – entschieden werden, bestimmte Informationspflichten aus einer Regulierungskostenmessung auszuschließen, sofern sie Kern- und nicht nur Nebenaufgaben der Verwaltung betreffen.

Schließlich ist im Rahmen der Messung eine möglichst klare Trennung „technischer“ und „inhaltlicher“ Tätigkeiten der Informationsverarbeitung vorzunehmen. Die „inhaltlichen“ Tätigkeiten der Informationsverarbeitung können ggf. anderen Handlungspflichten zugeordnet werden. Bei den übrigen Handlungspflichten erscheint eine Übertragung von der Wirtschaft auf die Verwaltung ebenfalls machbar. Möglicherweise ist es jedoch ratsam, die Kategorie der Ziel- und sonstigen Auflagen-erfüllungspflichten – für die Verwaltung – in Ziel- und sonstige Auftragserfüllungspflichten umzubenennen und ggf. weiter zu untergliedern.

Theoretisch ist also eine Definition der Handlungspflichten der öffentlichen Verwaltung analog zu den Handlungspflichten der Wirtschaft – mit bestimmten Einschränkungen – möglich. Ob die Übertragung auch praktisch gelingt, könnten Pilotprojekte zur Regulierungskostenmessung in der öffentlichen Verwaltung zeigen.