



Die
Bundesregierung



Nationaler
Normenkontrollrat

D  **STATIS**
Statistisches Bundesamt

Leitfaden

zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in
Regelungsvorhaben der Bundesregierung

Oktober 2012

mit aktualisierten Anhängen VI und VII (Stand 2017)

BürokratieAbbau
Zeit für das Wesentliche

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
im Auftrag der Bundesregierung und des
Nationalen Normenkontrollrates

Ihr Kontakt zu uns:

Geschäftsstelle Bürokratieabbau
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
buerokratieabbau@bk.bund.de
www.bundesregierung.de/buerokratieabbau

Nationaler Normenkontrollrat
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
nkr@bk.bund.de
www.normenkontrollrat.bund.de

Statistisches Bundesamt
A3 – Bürokratiekostenmessung
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden
erfuellungsaufwand@destatis.de
www.destatis.de

Statistischer Informationsservice

Tel.: +49 (0) 611 / 75 24 05
Fax: +49 (0) 611 / 75 33 30

Zweite Fassung, aktualisiert um Anhänge VI und VII mit Stand 15.11.2017
Erschienen im Oktober 2012 (Redaktionsstand: 25.09.2012)

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2012
(im Auftrag der Herausbergemeinschaft)

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

I	Einleitung	4
II	Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Verfahrensablauf	5
	1 Vorarbeiten für ein Regelungsvorhaben	5
	2 Während der Ressortabstimmung	5
	3 Anforderungen an die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Entwurf	6
III	Ermittlungsschema und einzelne Arbeitsschritte	7
	Schritt 1 Identifizieren von Vorgaben	8
	Schritt 2 Ermitteln der Änderung des Erfüllungsaufwands	11
	Bürgerinnen und Bürger: Ermitteln des Erfüllungsaufwands	14
	2.1 Ermitteln der Fallzahl	14
	2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall	15
	2.2.1 Zeitaufwand	15
	2.2.2 Sachaufwand	17
	2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands	18
	Wirtschaft: Ermitteln des Erfüllungsaufwands	19
	2.1 Ermitteln der Fallzahl	19
	2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall	20
	2.2.1 Personalaufwand	20
	2.2.2 Sachaufwand	25
	2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands	27
	Verwaltung: Ermitteln des Erfüllungsaufwands	28
	2.1 Ermitteln der Fallzahl	28
	2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall	29
	2.2.1 Personalaufwand	29
	2.2.2 Sachaufwand	32
	2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands	33
	Schritt 3 Darstellung des Gesamtergebnisses	34
	Darstellung im Vorblatt	34
	Darstellung in der Begründung	35
Anhang		36
	Anhang I: Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010	36
	Anhang II: Anschreiben zur Übermittlung des Leitfadens an die Ressorts	39
	Anhang III: Muster eines Vorblatts gem. § 42 Absatz 1 Satz 1 GGO	40
	Anhang IV: Zeitwertabelle für Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger	41
	Anhang Va: Vereinfachtes Verfahren für Informationspflichten der Wirtschaft	42
	Anhang Vb: Zeitwertabelle für Informationspflichten der Wirtschaft	43
	Anhang VI: Lohnkostentabelle Wirtschaft	45
	Anhang VII: Lohnkostentabelle Verwaltung	46
	Anhang VIII: Begriffsdefinitionen und Erläuterungen	47
	Stichwortverzeichnis	49

Durch die Änderung des Gesetzes zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) vom 14. August 2006, die am 22. März 2011 in Kraft getreten ist, erstreckt sich der Prüfauftrag des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) auch auf die Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit der Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) wurde im § 44 sowie in der Anlage 3 entsprechend angepasst. Mit den beschriebenen Änderungen wird ein wesentlicher Teil des Kabinettschlusses vom 27. Januar 2010 über Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung (siehe Anhang I, Seite 36) umgesetzt.

Die Ressorts müssen nun über die Betrachtung von Informationspflichten und deren Folgen hinaus für die Vorlage von Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand ermitteln und darstellen.

Dieser Leitfaden beschreibt die dabei relevanten Arbeitsschritte. Wissenschaftliche Genauigkeit ist nicht erforderlich; es kommt vielmehr darauf an, den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der aus der Perspektive der Normadressaten zu erwartenden Be- und Entlastungen zu geben.

Die Verpflichtung zur Quantifizierung der erwarteten Be- und Entlastungen aus neuen, zu ändernden oder zu streichenden Vorgaben oder Bündeln von Vorgaben (Prozessen) dient dabei vor allem der konkreten Beschreibung dieser Folgen. Aus dem gleichen Grund basiert die Ermittlung des Erfüllungsaufwands in der Regel auf der Untersuchung des Aufwands im Einzelfall.

Für Rückfragen zu dieser Methodik stehen die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, das Statistische Bundesamt sowie das Sekretariat des NKR zur Verfügung.

1 Vorarbeiten für ein Regelungsvorhaben

Schon bei den Vorarbeiten für ein Regelungsvorhaben soll das jeweils zuständige Ressort die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands von Anfang an in den Blick nehmen, damit möglichst die am wenigsten aufwändige Regelungsalternative ausgewählt wird.

⇒ Der Erfüllungsaufwand umfasst gem. NKRG § 2 Absatz 1 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.

Ein Ressort verfügt allerdings oftmals nicht über alle Daten, die zur Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands notwendig sind (z. B. Fallzahlen), und muss sie erst ermitteln. Dabei bleibt es ihm überlassen, welche Quellen es nutzt. Schon bei ersten konzeptionellen Überlegungen können Angaben aus früheren Ermittlungen von Bürokratiekosten oder Erfüllungsaufwand, aus Datenbanken¹ oder Veröffentlichungen herangezogen werden.

Bereits während der Vorarbeiten für ein Regelungsvorhaben kann außerdem jederzeit das Statistische Bundesamt (StBA) um Unterstützung gebeten werden. Das Ressort muss das StBA darauf hinweisen, wenn die Anfrage vertraulich zu behandeln ist. Das StBA arbeitet fachlich neutral, ohne die Entscheidungsfindung des Ressorts einzuschränken.

Kontakt

Statistisches Bundesamt:

Telefon: +49 (0) 611 / 75 22 55 (IVBB-Einwahl: 018 88 / 644 22 55)

E-Mail: erfuellungsaufwand@destatis.de

Daten, die zur Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands erforderlich sind, können auch im Rahmen der **Länder- und Verbändebeteiligung** erhoben werden. Die Einbeziehung **externer Sachverständiger** durch das Ressort ist ebenfalls grundsätzlich möglich.

In keinem Fall entbindet die Nutzung externer Quellen das Ressort davon, die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands eigenverantwortlich zu ermitteln. Ziel ist es, dass vor der abschließenden Entscheidung über ein Regelungsvorhaben alle relevanten Daten und Quellen nachvollziehbar dargestellt werden.

2 Während der Ressortabstimmung

Das Ressort sollte **zu Beginn der Ressortabstimmung** in seinen Entwurf (bei Gesetzentwürfen z. B. im Vorblatt und in der Begründung) diejenigen Angaben zum Erfüllungsaufwand aufnehmen, über die es zu diesem Zeitpunkt verfügt. Dabei sind erste Schätzungen ausreichend.

Die Phase der Ressortbeteiligung sowie der Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden sollte dazu genutzt werden, die Angaben zu vervollständigen oder zu präzisieren. Zu Beginn der Ressortabstimmung ist auch der NKR einzubeziehen.

Ob ein Entwurf öffentlich bekannt gemacht wird und wann Länder und Verbände beteiligt werden, richtet sich dabei allein nach der GGO.

1 z. B. WebSKM: www.destatis.de/webskm (SKM = Standardkosten-Modell)

3 Anforderungen an die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Entwurf

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird untersucht, welche finanziellen und zeitlichen Be- oder Entlastungen der Normadressaten durch die geplante Regelung voraussichtlich zu erwarten sind. Dabei ist ausschließlich die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands maßgebend.

Die Nachvollziehbarkeit der Darstellung des Erfüllungsaufwands sowie die Übereinstimmung mit den hier vorgelegten methodischen Grundlagen werden vom NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages geprüft. Der NKR überprüft insbesondere die folgenden Aspekte:

- Ist der erwartete Erfüllungsaufwand, der den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der Verwaltung aus der Befolgung von Vorgaben entsteht, quantifiziert und in nachvollziehbarer Weise dargestellt?
- Wurden Alternativen geprüft? Wenn ja, welche?
- Wird mit Blick auf das beabsichtigte Regelungsziel die am wenigsten belastende Option gewählt? Wenn nein, warum nicht?

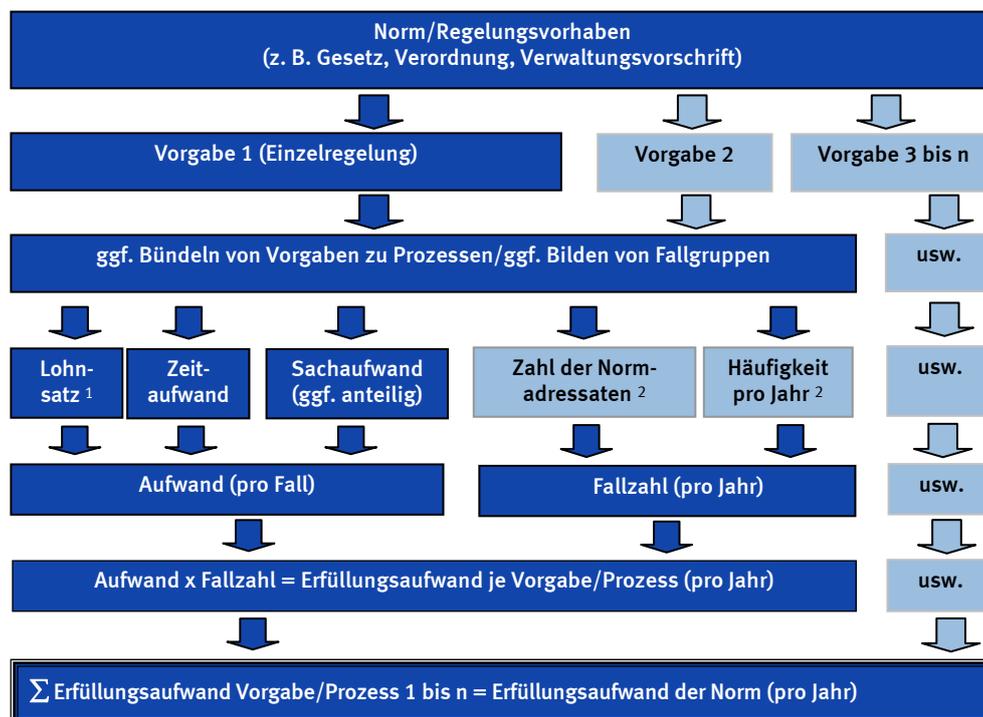
Der NKR steht den Ressorts jederzeit für eine Beratung zur Verfügung.

In Regelungsvorhaben, die dem Kabinett zugeleitet werden, ist die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung gemäß den Vorgaben der GGO vollständig und nachvollziehbar darzustellen. Bei Ministerverordnungen oder soweit der NKR gemäß § 4 Absatz 1 NKR-G von seinen weitergehenden Prüfungsrechten Gebrauch macht, ist entsprechend zu verfahren. Die erforderlichen Angaben sind in diesen Fällen beizufügen.

Sofern ein Ressort in einem Regelungsvorhaben Träger der mittelbaren Staatsverwaltung zum eigenständigen Erlass von Regelungen ermächtigt, soll es den dadurch zu erwartenden Erfüllungsaufwand entweder selbst quantifizieren oder auf eine Quantifizierung gegenüber dem NKR in anderer Weise hinwirken.

Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind nicht Gegenstand der Prüfungen des NKR.

Ermittlungsschema



1 Lohnsatz entfällt bei Bürgerinnen und Bürgern

2 soweit zur Ermittlung der Fallzahl erforderlich

Der Erfüllungsaufwand wird für Regelungsvorhaben der Bundesregierung grundsätzlich in den folgenden Schritten ermittelt und dargestellt:

- Schritt 1:** Identifizieren aller Vorgaben des Regelungsvorhabens (Einzelregelungen) die zur Änderung des Erfüllungsaufwands führen; ggf. Bündeln von Vorgaben zu Prozessen bzw. Bilden von Fallgruppen
- Schritt 2:** Ermitteln der Änderung des Erfüllungsaufwands
- Schritt 2.1: Ermitteln der Änderung der Fallzahl je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe
 - Schritt 2.2: Ermitteln der Änderung des Aufwands pro Fall je Vorgabe/Prozess/ Fallgruppe
 - Schritt 2.3: Ermitteln der Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands jeweils für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung
- Schritt 3:** Darstellung des Ergebnisses – z. B. bei Gesetzentwürfen in Vorblatt und Begründung (siehe Anhang III, Seite 40)

Schritt 1 Identifizieren von Vorgaben

Für die Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands durch ein Regelungsvorhaben sind im ersten Arbeitsschritt die Vorgaben (Einzelregelungen) zu identifizieren.

Definition

Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen.

Sie ergeben sich aus bundesrechtlichen Regelungen. Sie veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen. Informationspflichten bilden eine Teilmenge der Vorgaben.

„Unmittelbar“ bedeutet hierbei, dass die Änderung von Kosten oder Zeitaufwand in direkter Verbindung mit der Befolgung der jeweiligen Vorgabe steht. Ein Merkmal von Vorgaben ist, dass Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung ihnen Folge leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren (z. B. Anträge).

Bei der Identifizierung von Vorgaben ist zu beachten, dass der Gesetzgeber zum Teil neben Ge- oder Verboten lediglich Ziele oder Grenzwerte festlegt oder zum Beispiel durch staatliche Förderungen Verhaltensänderungen erreichen will. Auch solche Einzelregelungen sind als Vorgaben zu verstehen, weil sie unmittelbar zur Änderung von Kosten bzw. Zeitaufwand bei den Normadressaten führen.

Beispiele für die Befolgung von Vorgaben:

- Regelmäßige oder anlassbezogene Wartung von Anlagen (etwa „vor Inbetriebnahme“ oder „jährlich“ oder „nach jeweils 10 000 Betriebsstunden“)
- Stilllegen und Ersetzen veralteter Technik, die aufgrund neuer Grenzwerte gesetzliche Standards nicht mehr erfüllt
- Bauliche und organisatorische Vorkehrungen zur Einhaltung eines Mindestabstands zu einem Bestrahlungsgerät durch den Betreiber und Überwachung durch die Aufsichtsbehörde, um bestimmte Grenzwerte nicht zu überschreiten
- Bereithalten und Aushändigen von Schutzausrüstungen, z. B. Lärmschutz-Kopfhörer oder Schutzbrillen
- Teilnahme an Schulungen und Fortbildungen, um ein gefordertes Qualifikationsniveau zu erreichen oder zu erhalten, sowie deren Nachweis
- Aufwand für die Ermittlung und Weitergabe von Informationen (z. B. Kennzeichnungen, Anträge, Dokumentationen etc.)

Ist damit zu rechnen, dass Normadressaten **Vorgaben oder Prozesse auf unterschiedlichen Wegen erfüllen**, werden dafür sogenannte **Fallgruppen** gebildet, soweit durch die verschiedenen Wege wesentliche Unterschiede zu erwarten sind. Für jede Fallgruppe ist der Erfüllungsaufwand separat zu ermitteln und darzustellen. Dabei ist es unerheblich, ob die Differenzierung erfolgt, weil die Normadressaten verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten nutzen oder weil sich die zugrunde liegenden Sachverhalte unterscheiden.

III Ermittlungsschema und einzelne Arbeitsschritte

Beispiel für Bildung von Fallgruppen (fiktiv):

Betreiber von bestimmten Industrieanlagen sind zur Einhaltung neuer Vorgaben und strengerer Schadstoffgrenzwerte verpflichtet. Es ist davon auszugehen, dass 80 Prozent der 1 000 betroffenen Unternehmen ihre bestehenden Anlagen lediglich mit neuen Filtersystemen ausrüsten werden, während die restlichen 20 Prozent ihre Altanlagen komplett durch neue ersetzen müssen, um die verschärften Grenzwerte einzuhalten. Es wird angenommen, dass der Aufwand zur Umrüstung bestehender Anlagen sehr viel geringer ist als der Aufwand für den Ersatz der Altanlagen durch Neuanlagen. Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands werden deshalb zwei Fallgruppen gebildet:

Fallgruppe 1 Umrüstung bestehender Anlagen (800 Unternehmen)

Fallgruppe 2 Ersatz von Altanlagen durch Neuanlagen (200 Unternehmen)

Mehrere Vorgaben, die in der Praxis in einem Zusammenhang erfüllt werden, können zu einem **Prozess** gebündelt werden. Hierbei können die Vorgaben z. B. nach Sachverhalten oder aus der Sicht der Normadressaten zu Prozessen zusammengefasst werden.

Beispiele für Prozesse:

1. Zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der UV-Schutz-Verordnung, deren Ziel der Schutz von Solarien-Benutzern vor den schädlichen Wirkungen künstlicher UV-Strahlung ist, wurde das Regelungsvorhaben nach den **Sachverhalten** strukturiert, die den Normadressaten Wirtschaft aufgrund von Vorgaben der Verordnung betreffen:

- Nachrüstung/Austausch von alten Bestrahlungsgeräten
- Anschaffung von Schutzbrillen
- Durchführung von Beratungsgesprächen
- Schulung des Personals

2. Im Rahmen des Erfüllungsaufwandprojektes „Betriebliche Beauftragte“ wurden die gesetzlichen Grundlagen **aus Sicht der Normadressaten** untersucht, um die Prozesse zu identifizieren, aus denen sich Erfüllungsaufwand ableiten lässt. Dabei wurden einzelne Prozesse weiter untergliedert, um die Ermittlung des Erfüllungsaufwands zu erleichtern.

- Verfahren zur Bestellung des Betriebsbeauftragten
- Materielle Unterstützung des Beauftragten durch den Unternehmer/Betreiber
 - Bereitstellen von Hilfspersonal, Räumen etc.
 - Teilnahme an Schulungen ermöglichen
 - Lohn- und Gehaltskosten für den Beauftragten
- Beteiligung des Beauftragten an Prozessen im Unternehmen

Es empfiehlt sich, die identifizierten Vorgaben oder Prozesse in einer Liste zu erfassen, in der jeder Vorgabe oder jedem Prozess die jeweiligen Normadressaten zugeordnet werden. Die Übersicht erleichtert es, den Erfüllungsaufwand je Normadressaten für jede Vorgabe oder jeden Prozess zu bestimmen.

Im Weiteren wird nur noch der Erfüllungsaufwand für den Prozess ermittelt, nicht mehr jedoch für die einzelnen, in ihm zusammengefassten Vorgaben.

Die einzelnen Vorgaben sind diesen Prozessen nachvollziehbar zuzuordnen.

Informationspflichten als besondere Vorgaben

Teil des Erfüllungsaufwands sind Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten verursacht werden. Diese sind für den Normadressaten Wirtschaft getrennt von den anderen Vorgaben auszuweisen. Informationspflichten sind alle Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind².

Hierzu gehören Vorgaben, die zum Ausfüllen von Anträgen und Formularen oder zur Mitwirkung an amtlichen Erhebungen verpflichten, sowie sämtliche Nachweis- und Dokumentationspflichten (Auskunfts-, Melde-, Berichts-, Veröffentlichungs-, Registrierungs-, Genehmigungspflichten usw.). Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten sind für jede Informationspflicht separat darzustellen, auch wenn die jeweilige Informationspflicht Teil eines Prozesses sein sollte.

Beispiele für Informationspflichten:

- Energiekennzeichnung von Haushaltsgeräten
- Preisauszeichnung
- Gesetzliche Bekanntmachungspflichten
- Beifügen von AGB
- Beantragung von Genehmigungen (z. B. Betriebsgenehmigungen, Genehmigung zum Betreiben eines bestimmten Gewerbes, Berufsankennung)
- Gewerbeanmeldung

Zusammenfassung zu Schritt 1

Als Ergebnis von Schritt 1 sollte für die weitere Ermittlung der zu erwartenden Änderung des Erfüllungsaufwands eine Liste mit allen Vorgaben des Regelungsvorhabens vorliegen.

Aus der Liste sollte hervorgehen:

- welche Vorgaben Erfüllungsaufwand bei welchen Normadressaten auslösen
- welche Vorgaben ggf. Teil welchen Prozesses oder Teilprozesses sind, für den eine zusammenfassende Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt
- für welche Vorgaben oder welche Prozesse Fallgruppen gebildet worden sind, für die der Erfüllungsaufwand jeweils gesondert ermittelt wird
- welche Vorgaben Informationspflichten der Wirtschaft sind

² Entsprechend der Definition nach § 2 Absatz 2 Satz 2 NKRK

Schritt 2 Ermitteln der Änderung des Erfüllungsaufwands

Im Schritt 2 wird die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands der Norm bzw. des Regelungsvorhabens, für Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung gesondert ermittelt.

⇒ Die Frage, ob zunächst die Änderung der Fallzahl oder die Änderung des Aufwands je Fall bestimmt wird, hängt von den zu untersuchenden Vorgaben, Prozessen oder Fallgruppen ab.

Allgemein gilt: Der Erfüllungsaufwand ist grundsätzlich für jede Vorgabe bzw. jeden Prozess bzw. jede Fallgruppe separat zu ermitteln.

Insbesondere bei komplexen Regelungsvorhaben mit zahlreichen Vorgaben oder Prozessen kann jedoch zum Teil schon nach einer ersten Prüfung klar erkennbar sein, dass bestimmte Vorgaben oder Prozesse nur sehr geringe Auswirkungen haben werden. In Abstimmung mit dem NKR kann unter Umständen auf die Ermittlung und Darstellung der Änderung des Erfüllungsaufwands für solche Vorgaben oder Prozesse verzichtet werden. Es ist gleichwohl zu begründen, warum die Änderung des Erfüllungsaufwands für diese Vorgaben oder Prozesse vernachlässigt werden kann (z. B. „Die Vorgabe „abc“ hat eine sehr geringe Fallzahl bei absehbar niedriger Belastung im Einzelfall.“).

Schritt 2.1 Ermitteln der Fallzahl je Vorgabe oder Prozess

Vorgaben sind entweder periodisch oder anlassbezogen zu erfüllen.

Bei **periodisch zu erfüllenden Vorgaben** (z. B. jährliche Wartung von Anlagen) gibt die Häufigkeit an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe von jedem Betroffenen zu erfüllen ist. Die Häufigkeit multipliziert mit der Anzahl der Betroffenen ergibt dann die Fallzahl pro Jahr.

Beispiele für jährliche Häufigkeit bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben:

Vorgabe ist periodisch zu erfüllen

- einmal jährlich: Häufigkeit = 1
- halbjährlich: Häufigkeit = 2
- monatlich: Häufigkeit = 12
- alle 5 Jahre: Häufigkeit = 0,2

Bei **anlassbezogen zu erfüllenden Vorgaben** wird die Anzahl der jährlichen Fälle ermittelt, ohne zuvor Häufigkeit und Zahl der Betroffenen festzustellen. So ist beispielsweise bei Vorgaben für Anträge (z. B. Antrag auf Unterstützung nach dem BAföG) die Zahl der voraussichtlich oder erfahrungsgemäß jährlich eingehenden Anträge zugrunde zu legen; bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden.

Schritt 2.2 Ermitteln der Änderung des Erfüllungsaufwands je Fall

Zur Ermittlung der zu erwartenden Änderung des Aufwands pro Fall werden die **wesentlichen Tätigkeiten** identifiziert, die zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses im Einzelfall zu erwarten sind. Für diese Tätigkeiten werden die zu erwartenden Änderungen des **Zeit-, Personal- sowie Sachaufwands** ermittelt.

III Ermittlungsschema und einzelne Arbeitsschritte

Der Umfang des zu ermittelnden Erfüllungsaufwands unterscheidet sich danach, ob Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft werden, und ist entsprechend zu ermitteln:

Werden Vorgaben erstmals geschaffen, ist der gesamte zu erwartende Erfüllungsaufwand je Fall anzugeben.

Hat bereits eine Vorgabe bestanden, die durch das Regelungsvorhaben geändert wird, wird nur die Änderung des Erfüllungsaufwands ermittelt. Dies kann zwar durch Berechnung der Differenz zwischen dem Erfüllungsaufwand gemäß alter und neuer Vorgabe bzw. Prozess geschehen. In der Regel wird es jedoch einfacher, aber genauso aussagekräftig sein, die tatsächlich zu erwartende Änderung von Zeit-, Personal- sowie Sachaufwand zu ermitteln (ohne den gesamten neuen Erfüllungsaufwand zu ermitteln). Dafür können z. B. Mehr- oder Minderaufwendungen aufgrund der Rechtsänderung ermittelt werden.

In Fällen, in denen eine Vorgabe ersatzlos aufgehoben wird, ist der Erfüllungsaufwand der bestehenden Regelung – soweit nicht bereits geschehen – zu ermitteln und als Entlastung anzugeben.

Umstellungsaufwand, der lediglich einmal bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe beim Normadressaten anfällt, wird gesondert ausgewiesen. Ein Beispiel hierfür ist die einmalige Umstellung einer Software aufgrund geänderter rechtlicher Bestimmungen: Eine solche Änderung wird sich üblicherweise nicht auf künftige Aktualisierungen der Software – z. B. zur Anpassung an regelmäßig zu erneuernde Hardware oder Betriebssysteme – auswirken. Aufwand, der im Abstand von mehreren Jahren absehbar erneut anfällt, ist als laufender Erfüllungsaufwand anzugeben.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist auch zu prüfen, ob es sich bei dem erwarteten Aufwand um sogenannte **Sowieso-Kosten** handelt. Dies ist der Fall, wenn eine Vorgabe zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung bei den Normadressaten führt. Dann ist davon auszugehen, dass durch die Neuregelung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bzw. keine Entlastung entsteht. Führt die Vorgabe oder der Prozess nur bei einem Teil der Normadressaten zu einer Verhaltensänderung, ist nur für diese Gruppe die Änderung des Erfüllungsaufwands zu ermitteln. In solchen Fällen empfiehlt es sich, zwei entsprechende Fallgruppen zu bilden und zu begründen, warum jeweils eine Änderung des Erfüllungsaufwands zu erwarten bzw. nicht zu erwarten ist. Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, empfiehlt es sich, den gesamten zu erwartenden Aufwand und die Höhe der nicht anrechenbaren Sowieso-Kosten nachvollziehbar zu begründen.

Nicht unter den Begriff Erfüllungsaufwand fallen im Übrigen Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen gem. Artikel 104a Absatz 3 und 4 des Grundgesetzes (GG). Sie sind unabhängig von diesem Leitfaden gem. GGO anzugeben. Indirekte Effekte, wie z. B. kalkulatorische Kosten (etwa: Differenz zu entgangenen, hypothetischen Gewinnen aus Kapital, das ohne gesetzliche Vorgabe ertragreicher hätte verwendet werden können) und sonstige Abgaben (z. B. Ausgleichsabgaben) fallen ebenfalls nicht unter den Begriff Erfüllungsaufwand. Gebühren werden in Vorblatt und Begründung unter dem Buchstaben F. (Weitere Kosten) dargestellt.

III Ermittlungsschema und einzelne Arbeitsschritte

Schritt 2.3 Ermitteln der Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands

Durch Multiplikation der Fallzahl mit dem Aufwand pro Fall wird der Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess oder eine Fallgruppe berechnet. Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens insgesamt ergibt sich aus der Summe des Aufwands aller im Regelungsvorhaben enthaltenen Vorgaben, Prozesse oder Fallgruppen. Diese Berechnungen sind für die Normadressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Verwaltung) auf Jahresbasis (Ausnahme: einmalige Umstellungskosten) separat durchzuführen.

Um Scheingenauigkeiten zu vermeiden, sind ermittelte Zahlen nach Abschluss der Berechnungen sachgerecht zu runden.

Beispiele für Rundung:

Rechnerisch: 123 456 789,01 Euro pro Jahr ⇒ Angabe: 123 Millionen Euro pro Jahr
Rechnerisch: 472 033 Stunden pro Jahr ⇒ Angabe: 472 Tausend Stunden pro Jahr

Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung werden die ermittelten Angaben vom StBA in der Regel mittels einer Nachmessung bei den Normadressaten validiert.

Da sich die konkrete Ermittlung des Erfüllungsaufwands je nach Normadressat im Detail unterscheiden kann, wird die Bearbeitung dieser (Unter-)Arbeitsschritte im Folgenden für Bürgerinnen und Bürger (siehe Seite 14 ff.), Wirtschaft (siehe Seite 19 ff.) und Verwaltung (siehe Seite 28 ff.) jeweils getrennt beschrieben. Sofern keine gesonderten Erläuterungen gemacht werden, gelten die hier gemachten allgemeinen Aussagen.

Bürgerinnen und Bürger: Ermitteln des Erfüllungsaufwands

Schritt 2.1 Ermitteln der Fallzahl

Allgemein gilt: Ist eine Vorgabe oder ein Prozess **periodisch** zu erfüllen, ergibt sich die jährliche Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit der Erfüllung je Betroffenen mit der Summe der Betroffenen. Ist die Vorgabe oder der Prozess **anlassbezogen** zu erfüllen (z. B. Abnahme eines Kamins durch den Schornsteinfeger nach Einbau), wird nur die Anzahl der jährlich zu erwartenden Fälle zugrunde gelegt. Bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden.

Beispiel zur Ermittlung der Fallzahl:

Aufgrund des § 2 Absatz 3a der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) darf ein Kfz bei Glätte, Schneeglätte, Schneematsch, Eis- oder Reifglätte nur gefahren werden, wenn die Reifen bestimmte Eigenschaften (M+S-Reifen) erfüllen. Aus dieser Vorgabe entsteht den Haltern von privaten Kfz unmittelbar Erfüllungsaufwand: Die Kfz sind – soweit sie bei den oben angegebenen Witterungsverhältnissen betrieben werden sollen – mit M+S-Reifen auszurüsten (Anschaffungs- und Montagekosten).

Im Falle der Vorgabe, bei entsprechenden Witterungsverhältnissen Winterreifen zu benutzen, entspricht es der Lebenswirklichkeit, dass Kfz-Halter nicht nur einmal auf Winterreifen umrüsten, sondern im Frühjahr wieder zurück auf Sommerreifen wechseln. Auch der Aufwand für diesen zweiten Wechsel steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Vorgabe und ist daher bei der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands zu berücksichtigen.

Von insgesamt 56 Millionen zugelassenen Kfz werden 70 Prozent (39,2 Millionen Kfz) entsprechend der Lebenswirklichkeit aus unterschiedlichen Beweggründen (Empfehlungen von Organisationen wie dem ADAC, Wirtschaftlichkeitserwägungen wie Verschleiß, Kraftstoffverbrauch) im Herbst und im Frühjahr jeweils umgerüstet. Weitere 20 Prozent (11,2 Millionen Kfz) fahren ganzjährig mit Allwetterreifen oder bei winterlichen Straßenverhältnissen gar nicht. Berechnungsgrundlage sind also die verbleibenden 5,6 Millionen Kfz der Halter, die bislang nur Sommerreifen nutzen. Diese werden erstmals M+S-Reifen beschaffen müssen und in den Folgejahren regelmäßig wechseln (Häufigkeit = 2, Zahl der Kfz: 5,6 Millionen, Fallzahl 11,2 Millionen Kfz).

Dabei wird angenommen, dass diese Fallzahl sich ausschließlich auf Privat-Kfz bezieht, weil Kfz der Wirtschaft und der Verwaltung bereits überwiegend mit Winterreifen ausgestattet sind.

Allgemein gilt: Aufwand, der aufgrund der zu untersuchenden Vorgabe(n) oder Prozesse nur ein Mal bei der Einführung der Regelung bei Bürgerinnen und Bürgern anfällt, wird als einmaliger Umstellungsaufwand bezeichnet und ist gesondert auszuweisen.

Beispiel für die Ermittlung einer Fallzahl bei einer Vorgabe mit einmaligem Umstellungsaufwand (**fiktiv**):

Fallgruppe 1 (einmaliger Umstellungsaufwand)

Durch die Einführung der verpflichtenden Ausstattung eines Einfamilienhauses mit einem Rauchmelder müssen alle Eigentümer von Einfamilienhäusern einmalig in ihren Häusern jeweils einen zugelassenen Rauchmelder installieren. Die Fallzahl für diesen einmaligen Umstellungsaufwand entspricht mit 11,3 Millionen dem aktuellen Bestand an Einfamilienhäusern. Da aufgrund von Untersuchungen (www.rauchmelder-lebensretter.de) aber bekannt ist, dass rund 30 Prozent der Einfamilienhäuser bereits mit einem Rauchmelder ausgestattet sind, ist die Fallzahl auf 7,9 Millionen zu reduzieren.

Fallgruppe 2 (jährlicher Erfüllungsaufwand)

Die Fallzahl für den jährlichen Erfüllungsaufwand entspricht der Anzahl an jährlich neu gebauten Einfamilienhäusern, die nun zusätzlich mit Rauchmeldern ausgestattet werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass weiterhin rund 30 Prozent der Häuser auch ohne die gesetzliche Verpflichtung (sowieso) mit Rauchmeldern ausgestattet würden. Die Zahl der jährlich neu gebauten Einfamilienhäuser beträgt derzeit 70 000. Dies ergibt – abzüglich der 30 Prozent – eine Fallzahl pro Jahr von 49 000.

Soweit bestehende Regelungen geändert werden, können Fallzahlen unter Umständen auch aus bereits vorliegenden Aufwandsschätzungen und Gesetzesbegründungen übernommen werden. Bevor solche Angaben verwendet werden, sollten sie ggf. aktualisiert werden.

Schritt 2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Bürgerinnen und Bürger werden **zur Ermittlung des Aufwands pro Fall** folgende Faktoren einbezogen:

- 2.2.1 Zeitaufwand (Seite 15),
- 2.2.2 Sachaufwand (Seite 17).

2.2.1 Zeitaufwand

Zunächst sind in der Regel die **Tätigkeiten** zu identifizieren, die sich bei Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses ändern, zusätzlich anfallen oder aber entfallen.

Als Hilfsmittel kann die folgende Checkliste mit möglichen Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses herangezogen werden.

Checkliste:**Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern zur Erfüllung von Vorgaben oder Prozessen**

- Sich mit der Vorgabe vertraut machen
- Beratung in Anspruch nehmen (z. B. Beratungsstellen, Stadtverwaltung, Anwalt)
- Daten und Informationen sammeln und zusammenstellen (z. B. Formularvordrucke, Nachweise, Fotos)
- Informationen und Daten aufbereiten (inkl. Berechnungen durchführen)
- Formulare ausfüllen
- Schriftstücke aufsetzen (z. B. Brief, Fax, E-Mail)
- Informationen oder Daten an die zuständigen Stellen übermitteln
- Bezahlen (z. B. beim Begleichen einer Rechnung per Überweisung: Ausfüllen eines Überweisungsvordrucks oder Veranlassen einer Online-Überweisung)
- Unterlagen kopieren, abheften, abspeichern
- Mitwirkung bei der Prüfung durch öffentliche sowie beliehene und anerkannte Stellen (z. B. Amtsarzt, technische Gutachten, Hauptuntersuchungen)
- Material beschaffen
- Bestimmte Leistung selbst erbringen oder Dritte beauftragen
- Umsetzung von Vorgaben überprüfen
- Ergänzend: Zeitaufwand für Wege- und Wartezeiten (z. B. in einer Behörde – ggf. als Pauschale)

Beispiel: Um die Vorgaben des oben angegebenen § 2 Absatz 3a StVO (M+S-Reifenpflicht) zu erfüllen, müssen folgende Tätigkeiten durchgeführt werden:

Tätigkeiten gem. Checkliste	Tatsächlich zu erwartende Tätigkeit
Sich mit der Vorgabe vertraut machen	StVO bzw. einschlägige Berichterstattung lesen
Material beschaffen	Geeignete M+S-Reifen erwerben
Bestimmte Leistung selbst erbringen oder Dritte beauftragen	Reifen/Räder selbst wechseln und einlagern oder Reifen/Räder in einer Fachwerkstatt wechseln lassen (inkl. An-/Abfahrt, Wartezeit)
Bezahlen	Bar bezahlen oder Rechnung begleichen

Die Checkliste kann um weitere Tätigkeiten erweitert werden. Es besteht die Möglichkeit, spezielle Checklisten (z. B. für bestimmte Rechtsbereiche) zu entwickeln, die künftig für weitere Ermittlungen verwendet werden können. Es empfiehlt sich, in diesen Fällen bereits bei der Entwicklung den NKR sowie das StBA zu beteiligen.

Nach der Identifizierung der zu erwartenden Tätigkeiten wird der **Zeitaufwand** für die jeweiligen Tätigkeiten durch das für die Vorgabe federführende Ressort ermittelt. Dazu können auch die Ergebnisse bereits durchgeführter Aufwandsermittlungen (z. B. Begründungen früherer Regelungsvorhaben oder WebSKM-Datenbank des StBA) sowie

die im Anhang abgedruckte Tabelle mit den Zeitwerten für die Erfüllung von Informationspflichten durch Bürgerinnen und Bürger³ (siehe Anhang IV, Seite 41) herangezogen werden. Die Tabelle enthält empirisch ermittelte Durchschnittswerte, jeweils für einfache, mittelschwere und komplexe Informationspflichten. Die Plausibilität dieser Durchschnittswerte für den konkreten Handlungszusammenhang ist kritisch zu überprüfen.

Beispiel: Für die Beantragung einer bestimmten Genehmigung kann gemäß WebSKM-Datenbank des StBA ohne weitere Recherchen ein Zeitaufwand von 20 Minuten je Fall und eine Fallzahl von 100 000 Anträgen pro Jahr angenommen werden. Durch eine (fiktive) Neuregelung reduziert sich der Zeitaufwand für die Tätigkeit „Daten zusammenstellen“ bei diesem Antrag von 10 auf 5 Minuten je Fall. Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ist lediglich die Differenz des Zeitaufwands zwischen alter und neuer Regelung zu bestimmen.

Tätigkeiten lt. WebSKM	Zeitaufwand bisher gemäß WebSKM (Min.)	Zeitaufwand neu (Min.)	Änderung	Fallzahl
1. Daten zusammenstellen	10	5	-5	
2. Formulare ausfüllen	4	4		
3. Zahlung anweisen	1	1		
Summe Zeitaufwand je Fall	15	10	-5	100 000
Wegezeit zur Behörde	5	5		
Erfüllungsaufwand für Änderung der Vorgabe			-8 333 Stunden¹	

¹ Die insgesamt eingesparten Stunden berechnen sich aus $(5 \cdot 100\,000) / 60$

Der Zeitaufwand kann auch geschätzt werden, ohne die Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses in einzelne Tätigkeiten zu zerlegen. Dieses Vorgehen bietet sich an, wenn es sich um Vorgaben oder Prozesse von geringer Komplexität bzw. Regelungsdichte handelt oder wenn der Gesamtzeitaufwand aufgrund von gesicherten Erfahrungswerten oder auf der Grundlage nachvollziehbarer Angaben Dritter (z. B. Verbraucherschutzorganisationen) ermittelt werden kann.

2.2.2 Sachaufwand

Neben dem Zeitaufwand können bei der Erfüllung von Vorgaben oder Prozessen auch Sachaufwand und sonstige Abgaben anfallen.

Hierzu zählen beispielsweise:

- Aufwendungen für die Inanspruchnahme Dritter (z. B. Handwerkerleistungen)
- Wartungsaufwand
- Aufwand für die Beschaffung von Material oder für die Nachrüstung von Geräten oder Anlagen

Die Multiplikation des Zeit- und Sachaufwands pro Fall mit der Fallzahl ergibt dann den Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess bzw. für einzelne Fallgruppen (auch: Segmente).

³ Wenn dem StBA genügend empirische Daten vorliegen, wird die Zeitwerttabelle für die Erfüllung von Informationspflichten durch eine Zeitwerttabelle für die Checkliste der Tätigkeiten zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands ersetzt.

Beispiel zu § 2 Absatz 3a StVO (fiktive Ergebnisse):

Tätigkeiten lt. Checkliste	Zeitaufwand	
	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2
Sich mit der Vorgabe vertraut machen (gem. Zeitwerttabelle; einfache Komplexität)	2 Min.	2 Min.
Bestimmte Leistung selbst erbringen oder Dritte beauftragen (eigene Schätzung)	60 Min.	30 Min.
Bezahlen (gem. Zeitwerttabelle; einfache Komplexität)	1 Min.	1 Min.
Summe je Fall	63 Min.	33 Min.
Fallzahl (5,6 Mio. Privat-Kfz x 2-mal jährlich): 11,2 Mio.; 40 % Segment 1; 60 % Segment 2	4,48	6,72
Stunden in Mio. insgesamt	4,704	3,696

Aufwandsart	Jährlicher Sachaufwand	
	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2
Montagekosten von je 20 Euro (bei Beauftragung einer Werkstatt)		
6,72 Mio. Kfz x Preis 20 Euro		134,4 Mio. Euro
Neuanschaffung von Winterreifen (700 Euro) im Vergleich zum Preis von Sommerreifen (600 Euro)		
5,6 Mio. Privat-Kfz x Häufigkeit 0,17 (alle 6 Jahre) x Mehrkosten 100 Euro	38 Mio. Euro	57 Mio. Euro

Erfüllungsaufwand	Fallgruppe 1	Fallgruppe 2
jährlicher Zeitaufwand	4,704 Mio. Stunden	3,696 Mio. Stunden
jährlicher Sachaufwand	38 Mio. Euro	191,4 Mio. Euro
jährlicher Zeitaufwand insgesamt	8,4 Mio. Stunden	
jährlicher Sachaufwand insgesamt	229,4 Mio. Euro	

Grundlage der Berechnung ist die Zahl derjenigen, die bisher ganzjährig Sommerreifen verwendet haben. Angewendet wurde die Zeitwerttabelle für Bürgerinnen und Bürger (vgl. Anhang IV, Seite 41) sowie ergänzende eigene Einschätzungen (weil entweder Erfahrungswerte von der Zeitwerttabelle abweichen oder weil für die Tätigkeit keine Zeitwerte vorliegen).

Laufender Sachaufwand: angenommene Montagekosten von 20 Euro je Wechsel und Mehrkosten von Winterreifen im Vergleich zu Sommerreifen (10 bis 20 Prozent, hier ein durchschnittlicher Mehrpreis von 100 Euro pro Reifensatz). Zeitaufwand ist der gleiche wie beim Kauf von Sommerreifen (Ersatzinvestitionen) und bleibt unberücksichtigt. Es wird angenommen, dass die Investitionen für Winterreifen alle 6 Jahre (Häufigkeit 0,17) getätigt werden müssen.

Schritt 2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands

Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich aus der Summe des Aufwands aller im Regelungsvorhaben enthaltenen Vorgaben oder Prozesse.

Wirtschaft: Ermitteln des Erfüllungsaufwands

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Kosten für die Wirtschaft aus Informationspflichten bis Ende 2011 gegenüber 2006 um 25 Prozent netto zu reduzieren. Um prüfen zu können, ob dieses Ziel erreicht wird, ist es erforderlich, die Kosten aus Informationspflichten getrennt zu ermitteln und gesondert auszuweisen.

Der Erfüllungsaufwand umfasst auch Bürokratiekosten aus Informationspflichten, die durch Regelungsvorhaben vorgegeben werden. Sie werden jedoch für den Normadressaten Wirtschaft gesondert ausgewiesen.

Im Sinne einer möglichst realitätsnahen Beschreibung des Sachverhaltes sollten außerdem die betroffenen Wirtschaftszweige bzw. Unternehmenskreise näher benannt werden. Insbesondere ist darauf einzugehen, inwieweit mittelständische Unternehmen⁴ in besonderer Weise betroffen sind (vgl. § 1 Absatz 3 NKRK).

Schritt 2.1 Ermitteln der Fallzahl

Im folgenden Schritt wird die Fallzahl bestimmt.

Allgemein gilt: Ist eine Vorgabe oder ein Prozess **periodisch** zu erfüllen, ergibt sich die jährliche Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit der Erfüllung je Betroffenen mit der Anzahl der Betroffenen. Ist die Vorgabe oder der Prozess **anlassbezogen** zu erfüllen (z. B. Abnahme einer Filteranlage durch die zuständige Stelle nach Einbau), wird nur die Anzahl der jährlich zu erwartenden Fälle zugrunde gelegt. Bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden. Ob es im Übrigen günstiger ist, zunächst die Fallzahl oder zunächst den Aufwand je Fall zu bestimmen, hängt vom Einzelfall ab.

Allgemein gilt: Sind verschiedene Vorgehensweisen der Normadressaten zur Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses zu erwarten, sind – bei wesentlichen Unterschieden – jeweils eigene Fallgruppen zu bilden und entsprechende Fallzahlen zu bestimmen.

Beispiel Fallgruppen:

Um die in § 3 Absatz 1 der UV-Schutz-Verordnung (UVSV) festgelegten Obergrenzen für Bestrahlungsstärken einzuhalten, sind gewerbliche Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten dazu verpflichtet, Altgeräte nachzurüsten oder durch Neugeräte zu ersetzen. Darüber hinaus müssen diese Betreiber gemäß § 4 Absatz 1 i. V. m. § 5 Absatz 1 UVSV die Anwesenheit von geschultem Fachpersonal während der Öffnungszeiten sicherstellen. Die entsprechende Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordert eine einmalige Schulung des vorhandenen Personals sowie jeweils die Schulung neu eingestellter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Von der einmaligen Austausch- und Umrüstpflcht sind deutschlandweit etwa 4 000 gewerbliche Betreiber mit schätzungsweise 45 000 dieser Anlagen betroffen. Es wird angenommen, dass 5 000 Anlagen aufgrund ihres Alters komplett durch neue Anlagen ersetzt werden müssen (Fallgruppe 1) und dass bis zu 40 000 Anlagen umzurüsten sind (Fallgruppe 2).

Ein besonderes Verfahren gilt für Informationspflichten, deren Fallzahl einen Wert von 10 000 pro Jahr nicht überschreitet. In diesem Fall kann die Belastung in einem vereinfachten Verfahren ermittelt werden. Dazu wird die Informationspflicht je nach Typ (z. B.: Genehmigung, Zertifizierung, Kennzeichnungspflicht) einer Kostenklasse zugeordnet

⁴ Hierbei ist folgende Definition kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) anzuwenden: KMU sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro bzw. einer Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Millionen Euro. (Quelle: <http://ec.europa.eu>)

(siehe Anhang Va „Vereinfachtes Verfahren für Informationspflichten der Wirtschaft“, Seite 42). Zur Ermittlung des Belastungswertes wird anschließend die Fallzahl mit dem Kostenfaktor der Kostenklasse multipliziert. Unabhängig von dem nach dem vereinfachten Verfahren berechneten Belastungswert sollten die Bürokratiekosten nach diesem Leitfaden ermittelt werden, wenn das federführende Ressort oder der NKR dies für erforderlich hält.

Schritt 2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft werden grundsätzlich folgende Aufwandsarten einbezogen:

2.2.1 Personalaufwand (Seite 20 ff.),

2.2.2 Sachaufwand (Seite 25 f.)

2.2.1 Personalaufwand

Zu ermitteln ist der Personalaufwand pro Fall, der bei den betroffenen Unternehmen durch die Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses unmittelbar anfällt. Hierfür wird der zu erwartende Zeitaufwand mit dem jeweiligen Lohnsatz multipliziert.

Für die Ermittlung des Personalaufwands sind zwei Herangehensweisen möglich:

- a) Ermitteln des Zeitaufwands anhand von Tätigkeiten (siehe Seite 20 ff.)
- b) Bei einfachen Erfüllungshandlungen oder gesicherten Erfahrungswerten: Ermitteln des Gesamtzeitaufwands ohne Zerlegung in einzelne Tätigkeiten (siehe Seite 23 f.).

Die Auswahl der Herangehensweise hängt vom Einzelfall ab.

a) Ermitteln des Zeitaufwands anhand von Tätigkeiten

Um den Aufwand ermitteln zu können, der für die Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses anfällt, sollte sich die Bearbeiterin oder der Bearbeiter ganz konkret die Abläufe z. B. in einem betroffenen Unternehmen vor Augen führen: Zunächst werden die zu erwartenden Tätigkeiten ermittelt. Bei Informationspflichten kann dafür die Liste der Standardaktivitäten verwendet werden. Für alle anderen Vorgaben neben Informationspflichten wurde die Liste um weitere mögliche Tätigkeiten erweitert. Die erweiterte Checkliste enthält Tätigkeiten, die üblicherweise bei der Erfüllung von Informationspflichten oder von anderen Vorgaben oder Prozessen anfallen können.

Den Tätigkeiten bzw. Standardaktivitäten wird anschließend der zu erwartende Zeitaufwand (in Minuten) zugeordnet. Dieses am Einzelfall orientierte Vorgehen ist vor allem dann zu empfehlen, wenn die Vorgaben oder Prozesse mehrere Arbeitsschritte erfordern.

Sofern keine spezifischen Daten über den Zeitaufwand für die Erfüllung von Informationspflichten zu ermitteln sind, kann die Zeitwertabelle Wirtschaft herangezogen werden⁵ (siehe Anhang Vb, Seite 43 f.).

Die ermittelten Zeitwerte sind jeweils mit den entsprechenden Lohnsätzen zu multiplizieren. Die Lohnsätze sind – gestaffelt nach Qualifikationsniveau – der jeweils aktuellen Lohnkostentabelle (Anhang VI, Seite 45) zu entnehmen.

⁵ Wenn dem StBA genügend empirische Daten vorliegen, wird die Zeitwertabelle für die Erfüllung von Informationspflichten durch eine Zeitwertabelle für die (erweiterte) Checkliste der Tätigkeiten zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands ersetzt.

Checkliste Teil A:		
Tätigkeiten zur Erfüllung von Informationspflichten der Wirtschaft		
	Allgemeine Standardaktivität	Erläuterung
I.	Einarbeitung in die Informationspflicht	Entsteht gesonderter Aufwand, weil die Informationspflicht regelmäßig verändert oder nur selten angewendet wird?
II.	Beschaffung von Daten	Welcher Aufwand fällt durch die Beschaffung notwendiger Informationen und Daten an?
III.	Formulare ausfüllen, Beschriftung, Kennzeichnung	Welcher Aufwand entsteht z. B. durch das Ausfüllen eines Antragsformulars?
IV.	Berechnungen durchführen	Welche Berechnungen, Bewertungen, Zählungen müssen durchgeführt werden?
V.	Überprüfung der Daten und Eingaben	Entsteht Aufwand durch Kontrollmaßnahmen?
VI.	Fehlerkorrektur	Entsteht Aufwand durch Korrekturmaßnahmen?
VII.	Aufbereitung der Daten	Welcher Aufwand entsteht durch die Aufbereitung von Daten?
VIII.	Datenübermittlung und -veröffentlichung	Welcher Aufwand entsteht durch die Datenübermittlung und/oder Veröffentlichung von Daten oder Informationen?
IX.	Interne Sitzungen	Welcher Aufwand entsteht durch notwendige interne Sitzungen?
X.	Externe Sitzungen	Welcher Aufwand entsteht durch notwendige externe Sitzungen, z. B. mit Steuerberatern?
XI.	Ausführen von Zahlungsanweisungen	Entsteht Aufwand z. B. für das Ausfüllen eines Überweisungsträgers?
XII.	Kopieren, Archivieren, Verteilen	Entsteht Aufwand z. B. für Kopiertätigkeiten oder Archivierungsarbeiten?
XIII.	Mitwirkung bei Prüfung durch öffentliche Stellen	Welcher Aufwand wird z. B. durch Betriebsprüfer ausgelöst?
XIV.	Korrekturen , die aufgrund von Prüfungen durchgeführt werden müssen	Entsteht Aufwand durch Korrekturen und eine Überarbeitung der Daten?
XV.	Weitere Informationsbeschaffung	Entsteht Aufwand durch zusätzliche Informationsbereitstellung?
XVI.	Fortbildungs- und Schulungsteilnahmen	Entsteht Aufwand dadurch, dass die Erfüllung einer Informationspflicht eine Schulung voraussetzt?

Checkliste Teil B: Mögliche weitere Tätigkeiten bei Vorgaben, die keine Informationspflichten sind	
Tätigkeit	Erläuterung
Beschaffen von Waren- und Sachleistungen	Ändert sich der Aufwand für die Teilnahme an Ausschreibungen, Bestellungen, Annahme der Ware etc.?
Beschaffen von Dienstleistungen und/oder zusätzlichem Personal	
Erbringen von eigenen Leistungen	Ändert sich der Aufwand z. B. bei der Installation von Maschinen und Ähnlichem?
Anpassen von internen Prozessabläufen	Entsteht Aufwand für die Analyse des Ist-Zustands, das Definieren des Soll-Prozesses, entsprechende Anpassungen bei der EDV, Merkblättern, Unterlagen etc. aufgrund der neuen Vorgabe?
Überwachungsmaßnahmen	Ändert sich der Aufwand z. B. bei der Kontrolle, inwieweit die umgesetzte Vorgabe korrekt durchgeführt oder Grenzwerte eingehalten wurden?
Lagerhaltung, Warenwirtschaft, Produktion	Ändert sich der Aufwand z. B. bei der notwendigen Bewirtschaftung von Waren oder in der Produktion?

Bei der Nutzung der beiden Checklisten ist zu beachten:

In der Praxis sind selten alle oben aufgeführten Tätigkeiten relevant. Erfolgt bspw. eine monatliche Meldung an die Sozialversicherungsträger, so fällt kein Einarbeitungsaufwand an, da im Unternehmen eine gewisse Routine unterstellt werden kann. In der Bestandsmessung der Bürokratiekosten der Wirtschaft hatte sich z. B. gezeigt, dass bei den meisten Informationspflichten lediglich vier bis sechs Tätigkeiten anfallen.

Eine Reihe von Tätigkeiten läuft bei Nutzung entsprechender Informationstechnologie automatisch ab. Aus automatisch ablaufenden Prozessen resultiert zunächst kein Zeitaufwand. Die Bereitstellung und Wartung von Informationstechnologie aufgrund der Änderung von Vorgaben kann jedoch zusätzlichen Sach- und Personalaufwand erzeugen.

Es kann sich in einzelnen Fällen anbieten, die oben genannte Checkliste um spezielle Tätigkeiten zu erweitern. Sollen spezielle Listen entwickelt und künftig für weitere Schätzungen verwendet werden, empfiehlt es sich, bereits bei der Entwicklung den NKR sowie das StBA zu beteiligen.

Beispiel: Ermitteln des Personalaufwands aufgrund einer vierteljährlich zu erfüllenden Informationspflicht anhand einzelner Tätigkeiten (hier: Standardaktivitäten) bei Nutzung der Zeitwerttabelle Wirtschaft

Tätigkeit	Zeitaufwand je Fall (in Min.)	Lohnsatz pro Std. ⁶ (in Euro)	Berechnung	Personalaufwand pro Jahr (in Euro)
laufende Kosten pro Fall				
II. Beschaffung von Daten	15	28,5	$15/60 \times 28,5 = 7,1$	
III. Ausfüllen von Formularen	7	28,5	$7/60 \times 28,5 = 3,3$	
IV. Durchführen von Berechnungen	20	28,5	$20/60 \times 28,5 = 9,5$	
VIII. Datenübermittlung	2	28,5	$2/60 \times 28,5 = 1$	
XII. Kopieren, Archivieren, Verteilen	2	19,3	$2/60 \times 19,3 = 1$	
Summe (Personalaufwand in Euro pro Fall)			21,9	
Summe (Personalaufwand pro Jahr)				2 277 600
Zahl der betroffenen Unternehmen x Periodizität x Kosten pro Fall = 26 000 x 4 x 21,9 = 2 277 600 Euro				

b) Ermitteln des Gesamtzeitaufwands ohne Zerlegung in einzelne Tätigkeiten

Der Personalaufwand kann auch ermittelt werden, ohne die Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses in einzelne Tätigkeiten zu zerlegen. Der dabei ermittelte Gesamtzeitaufwand wird mit den entsprechenden Lohnkosten gemäß aktueller Lohnkostentabelle des StBA (siehe Anhang VI, Seite 45) multipliziert.

Ebenso können (zeitliche) Anteile an vollen Mitarbeiterkapazitäten bestimmt werden: Wird beispielsweise für die Erledigung einer Vorgabe eine halbe Vollzeitstelle benötigt, so sind die jährlichen Lohnkosten dieser Vollzeitstelle mit dem Faktor 0,5 zu multiplizieren. Eine Zerlegung in einzelne Tätigkeiten ist in diesen Fällen nicht erforderlich. An die Stelle der Fallzahl tritt dann die Zahl der betroffenen Unternehmen.

Dieses Vorgehen bietet sich immer dann an, wenn es sich um Vorgaben oder Prozesse von geringer Komplexität bzw. Regelungsdichte handelt oder wenn der Gesamtzeitaufwand aufgrund von gesicherten Erfahrungswerten ermittelt werden kann.

⁶ Branchenspezifisch oder durchschnittlich und abhängig vom Qualifikationsniveau, vgl. Zeitwerttabelle Anhang Vb, S. 43, sowie Lohnkostentabelle des StBA Anhang VI, S. 45

Beispiel: Nach den Vorgaben der UVSV müssen die Mitarbeiter geschult werden. Dadurch entstehen einmalige Kosten für die erste „Welle“ an Schulungen sowie laufende Kosten für jährlich notwendige Schulungen. Als Lohnkosten der zu schulenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden 19 Euro pro Stunde zugrunde gelegt, die Schulungsdauer beträgt 12 Stunden (720 Minuten). Im ersten Jahr werden 45 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult. Es wird angenommen, dass jährlich 4 500 neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, das sind 10 Prozent des Personalbestandes, neu eingestellt und geschult werden.

Tätigkeit: Teilnahme an Fortbildung/Schulung				Personalaufwand (in Euro)	
Qualifikation der Mitarbeiter	Zeitaufwand je Fall (in Min.)	Lohnsatz pro Std. ⁷ (in Euro)	Berechnung	jährlich	einmalig
laufender Aufwand pro Fall					
einfache Qualifikation	720	19	$720/60 \times 19 = 228$		
Zahl der neuen Mitarbeiter pro Jahr x Häufigkeit x Kosten pro Fall = $4.500 \times 1 \times 228 = 1.026.000$ Euro				1 026 000	
einmaliger Aufwand pro Fall					
einfache Qualifikation	720	19	$720/60 \times 19 = 228$		
Anzahl der einmalig zu schulenden vorhandenen Mitarbeiter x Kosten pro Fall = $45\ 000 \times 228 = 10\ 260\ 000$ Euro					10 260 000
Erfüllungsaufwand				1 026 000	10 260 000

Beispiel (fiktiv): Ermitteln des durchschnittlichen jährlichen Personalaufwands

Personalaufwand			Personalaufwand (in Euro)	
Personalaufwand	Lohnaufwand/Jahr	Berechnung	jährlich	einmalig
laufender Aufwand pro Jahr				
0,25 Vollzeitstellen	46 800	$0,25 \times 46\ 800 = 11\ 700$		
Anzahl der Unternehmen x Aufwand pro Jahr = $4\ 000 \times 11\ 700 = 46\ 800\ 000$			46 800 000	
einmalige Kosten pro Fall				
0,1 Vollzeitstellen	64 000	$0,1 \times 64\ 000 = 6\ 400$		
Anzahl der Unternehmen x Kosten pro Fall = $4\ 000 \times 6\ 400 = 25\ 600\ 000$				25 600 000
Erfüllungsaufwand			46 800 000	25 600 000

⁷ Branchenspezifisch oder durchschnittlich, vgl. Lohnkostentabelle des StBA (Anhang VI, S.45)

2.2.2 Sachaufwand

Zu ermitteln ist der Sach- und Anschaffungsaufwand (kurz: Sachaufwand), der bei den betroffenen Unternehmen durch die Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses unmittelbar anfällt. Darunter fallen auch Aufwendungen für die Inanspruchnahme externer Leistungen (z. B. die Zahlung von Fortbildungskosten, Aufwandsentschädigungen, Kosten für Wirtschaftsprüfer etc.).

Kalkulatorische Kosten (z. B. der entgangene Gewinn, wenn das Kapital anders hätte eingesetzt werden können) werden grundsätzlich nicht berücksichtigt. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird ausschließlich der Aufwand herangezogen, von dem erwartet wird, dass er tatsächlich anfällt.

Für die Ermittlung des Sachaufwands sind zwei Herangehensweisen möglich:

- a) Ermitteln des Sachaufwands pro Fall oder
- b) Ermitteln des durchschnittlichen jährlichen Sachaufwands.

Die Auswahl der Herangehensweise hängt von der jeweiligen Vorgabe ab.

a) Ermitteln des Sachaufwands je Fall

Dieses Vorgehen bietet sich vor allem in Fällen an, in denen die Sachkosten eindeutig pro Fall zugeordnet werden können oder die Arbeitsprozesse in einzelne Aktivitäten zerlegt sind und der Sachaufwand den einzelnen Aktivitäten unmittelbar zugeordnet werden kann.

b) Ermitteln des durchschnittlichen jährlichen Sachaufwands

Bei Vorgaben, die zu einer Daueraufgabe im Unternehmen führen, kann auch der durchschnittliche jährliche Sachaufwand zugrunde gelegt werden.

Einmaliger Sachaufwand, der im Rahmen der Umstellung auf ein neues Verfahren, der Einrichtung eines Arbeitsplatzes usw. anfällt, wird als Umstellungsaufwand ermittelt. Ein Beispiel hierfür ist die einmalige Umstellung einer Software aufgrund geänderter rechtlicher Bestimmungen. Dieser einmalige Aufwand wird nicht dem laufenden Sachaufwand bzw. dem Sachaufwand je Fall zugerechnet, sondern separat ausgewiesen.

Beispiel:
Sachaufwand, der Unternehmen durch die Einführung eines IT-Verfahrens entsteht (fiktiv), hier Ermittlung des durchschnittlichen jährlichen Sachaufwands pro Unternehmen

		Sachaufwand (in Euro)	
Aufwandsart	Durchschnittlicher Aufwand je Unternehmen	jährlich	einmalig
Sachaufwand (jährlich)	Softwarelizenzen und Aufwand für IT-Support = 800 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 4 000 Berechnung: 4 000 x 800 Euro = 3 200 000 Euro		3 200 000	
Sachaufwand (einmalig)	Neuanschaffung von Hardware und Aufwand für Erstinstallation = 2 500 Euro		
Anzahl der betroffenen Unternehmen: 4 000 Berechnung: 4 000 x 2 500 Euro = 10 000 000 Euro			10 000 000
Summe:		3 200 000	10 000 000

Exkurs: Ersatzinvestitionen

Wenn aufgrund einer gesetzlichen Änderung z. B. ein Gerät oder eine Anlage ersetzt werden muss, kann davon ausgegangen werden, dass diese Investition aus betriebswirtschaftlicher Sicht im Rahmen eines bestimmten Zeitraums sowieso anfallen würde.

Der Erfüllungsaufwand, der in solchen Fällen entsteht, ist wenigstens zum Teil lediglich das Vorziehen einer früher oder später notwendigen Investition. Im Regelfall kann unterstellt werden, dass die Hälfte der Investitionen sowieso getätigt worden wäre. Bei Ersatzinvestitionen wird daher die Hälfte der Anschaffungskosten als Erfüllungsaufwand gewertet, der restliche Aufwand der Anschaffung dagegen als sogenannte Sowieso-Kosten, soweit kein anderer Anteil der Sowieso-Kosten begründet werden kann.

Beispiel: Gemäß den Vorgaben der UVSV sind Betreiber von UV-Bestrahlungsgeräten dazu verpflichtet, Altgeräte nachzurüsten oder durch Neugeräte zu ersetzen. Sachaufwand fällt an, sofern neue Geräte angeschafft (Fallgruppe 1) oder Geräte umgerüstet werden (Fallgruppe 2).

Fallgruppe 1

Ein Neugerät kostet durchschnittlich 15 000 Euro (Annahme). 7 500 Geräte werden angeschafft. Dadurch entsteht einmaliger Sachaufwand von 112,5 Millionen Euro. Die Altgeräte, die in Solarien ausgetauscht werden müssen, wären nach Ablauf ihrer technischen oder wirtschaftlichen Nutzungsdauer ohnehin von den Unternehmen ersetzt worden. Daher wird für den Erfüllungsaufwand nicht der volle Anschaffungsaufwand in Höhe von 112,5 Millionen Euro angesetzt, sondern lediglich 50 Prozent davon, das heißt 56 Millionen Euro.

Fallgruppe 2

Bis zu 40 000 Geräte werden umgerüstet. Die Umrüstung kostet je Gerät 750 Euro. Dies ergibt einen einmaligen Sachaufwand in Höhe von bis zu 30 Millionen Euro.

Schritt 2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands

Nach den vorangegangenen Schritten sollten alle Daten in zumindest grob geschätzter Form vorliegen. Der Aufwand pro Fall zuzüglich des anteiligen Sachaufwands multipliziert mit der Fallzahl ergibt den Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess. Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens für die Wirtschaft ergibt sich aus der Summe des Aufwands aller im Regelungsvorhaben enthaltenen Vorgaben oder Prozesse, die die Wirtschaft betreffen.

Beispiel: Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft aufgrund eines Regelungsvorhabens (fiktiv)

Vorgabe/ Informationspflicht		Personal- aufwand jährlich	Personal- aufwand einmalig	Sach- aufwand jährlich	Sach- aufwand einmalig
Vorgabe 1	Fallgruppe 1				30 000 000
	Fallgruppe 2				26 250 000
Vorgabe 2		1 026 000	10 260 000		
Vorgabe 3				3 200 000	10 000 000
Informations- pflicht 1		2 277 600			
Summe		3 303 600	10 260 000	3 200 000	66 250 000
davon Bürokratiekosten		2 277 600			

Jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:
6,5 Millionen Euro p.a., davon 2,3 Millionen Euro p.a. Bürokratiekosten
Einmaliger Erfüllungsaufwand: 76,5 Millionen Euro

Verwaltung: Ermitteln des Erfüllungsaufwands

Zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung gehören der Vollzugaufwand und der Aufwand für das fiskalische Handeln der Verwaltung als Normadressat (z. B. als Halter von Kfz oder als Bauherr).

Erfüllungsaufwand entsteht der Verwaltung insbesondere durch die Bearbeitung von Anträgen oder durch Überwachungsaufgaben sowie durch die Bereitstellung von Informationen und Materialien (z. B. Antragsformulare) für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft oder für andere Teile der Verwaltung.

Einnahmen und Ausgaben, die bei Gesetzentwürfen unter Buchstabe D des Vorblattes ausgewiesen werden, bleiben bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands unberücksichtigt (z. B. Steuermehr-/mindereinnahmen, Aufwendungen gem. Artikel 104a Absatz 3 und 4 GG). Gebühreneinnahmen, die im Vorblatt unter dem Buchstaben D dargestellt werden, sind dem Vollzugaufwand gegenüberzustellen.

Der Erfüllungsaufwand ist für Bund und Länder separat zu ermitteln und auszuweisen (siehe bei Gesetzentwürfen u. a. das Vorblatt, Anhang III; Seite 40). Der Anteil der Länder beinhaltet auch den Erfüllungsaufwand der Kommunen.

Beispiele für Aufgaben, die Erfüllungsaufwand auslösen:

- Bearbeitung von Anträgen bzw. Rückfragen
- Erstellung eines Bescheids
- Bestätigung des Empfangs von Unterlagen
- Zulassung eines Schulungsanbieters
- Überwachung der Einhaltung hygienischer Vorschriften durch Gesundheitsämter
- Kontrolle, ob bestimmte Anforderungen erfüllt sind

Schritt 2.1 Ermitteln der Fallzahl

Allgemein gilt: Bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben oder Prozessen ergibt sich die Fallzahl aus der Multiplikation der Häufigkeit mit der Anzahl der Betroffenen. Die Häufigkeit gibt an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe oder ein Prozess erledigt wird bzw. wie häufig der damit einhergehende Aufwand entsteht.

Bei Vorgaben oder Prozessen, die aufgrund der Bearbeitung von Anträgen anlassbezogen erfüllt werden, sollte die Zahl der jährlich zu erwartenden Anträge als Fallzahl zugrunde gelegt werden. Bei Schwankungen ist ein sachgerechter Mittelwert zu verwenden. Die Fallzahl für Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen ist in der Regel wesentlich geringer.

Beispiel (fiktiv): Gemäß den Vorgaben einer bundesrechtlichen Verordnung ist die Einhaltung sicherheitsrelevanter Vorgaben sowie die Erfüllung bestimmter Informationspflichten (z. B. das Anbringen von Sicherheitshinweisen) im Gastgewerbe anlassbezogen und stichprobenartig durch die zuständigen Landesbehörden zu überprüfen. Da die Höhe der Fallzahl von der Kontrollintensität der jeweiligen Behörden abhängt, lässt sie sich nur annäherungsweise abschätzen. Als Obergrenze kann angenommen werden, dass zukünftig maximal 20 Prozent der Unternehmen im Gastgewerbe jährlich überprüft werden. Daraus folgt bei 266 000 Unternehmen des Gastgewerbes insgesamt eine Fallzahl von maximal 53 200 behördlichen Überprüfungen pro Jahr.

Aufwand, der aufgrund der Anpassung an das neue Regelungsvorhaben nur ein Mal innerhalb einer Einrichtung der Verwaltung anfällt, wird als einmaliger Umstellungsaufwand bezeichnet und ist gesondert auszuweisen.

Schritt 2.2 Ermitteln des Erfüllungsaufwands pro Fall

Im nächsten Schritt wird der Aufwand zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses pro Fall ermittelt. Hierzu werden die wesentlichen anfallenden Tätigkeiten der Verwaltungsträger zur Erfüllung einer Vorgabe bzw. eines Prozesses identifiziert.

Auf dieser Grundlage werden anschließend der anfallende Personal- und ggf. Sachaufwand bestimmt. Durch Addition des Aufwands für alle Tätigkeiten wird dann der Gesamtaufwand je Fall bestimmt.

2.2.1 Personalaufwand (Seite 29 ff.),

2.2.2 Sachaufwand (Seite 32).

2.2.1 Personalaufwand

Als Hilfsmittel für die Identifizierung der zu erwartenden Tätigkeiten kann die Checkliste mit den möglichen Tätigkeiten der Verwaltung zur Erfüllung einer Vorgabe herangezogen werden.

Checkliste:

Tätigkeiten der Verwaltung zur Erfüllung von Vorgaben oder Prozessen

- Mit der Vorgabe vertraut machen
- Beratung, Führen von Vorgesprächen mit Antragstellerinnen und Antragstellern
- Formelle Prüfung, Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung
- Eingangsbestätigung oder fehlende Daten/Informationen einholen
- Inhaltliche Prüfung, Berechnungen und Bewertungen durchführen
- Interne oder externe Besprechungen (z. B. Anhörungen)
- Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen, Daten erfassen, Kennzeichnungen vornehmen
- Ergebnisse/Berechnungen prüfen und ggf. korrigieren
- Datenübermittlung und Veröffentlichung
- Zahlungen anweisen
- Korrektur (z. B. aufgrund von Beteiligungsverfahren) bzw. weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen
- Informationen abschließend aufbereiten
- Bescheid erstellen
- Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren
- Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, Risikoklassifizierung
- Beschaffen von Waren, Dienstleistungen und/oder zusätzlichem Personal
- Anpassen von internen Prozessabläufen
- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen

Allgemein gilt für die Verwendung von Checklisten:

In der Praxis sind selten alle oben aufgeführten Tätigkeiten relevant. In der Bestandsmessung der Bürokratiekosten der Wirtschaft hatte sich z. B. gezeigt, dass bei den meisten Informationspflichten lediglich vier bis sechs Tätigkeiten anfallen.

Eine Reihe von Tätigkeiten läuft bei Nutzung entsprechender Informationstechnologie automatisch ab. Aus automatisch ablaufenden Prozessen resultiert zunächst kein Zeitaufwand. Die Bereitstellung und Wartung von Informationstechnologie aufgrund der Änderung von Vorgaben kann jedoch zusätzlichen Sach- und Personalaufwand erzeugen.

Es kann sich in einzelnen Fällen anbieten, die oben genannte Checkliste um spezielle Tätigkeiten zu erweitern. Sollen spezielle Listen entwickelt und künftig für weitere Schätzungen verwendet werden, empfiehlt es sich, den NKR sowie das StBA bereits an der Entwicklung zu beteiligen.

Zur Ermittlung des Personalaufwands für die Verwaltung werden zunächst die zu erwartenden Bearbeitungszeiten dargestellt. Bedingt die zu betrachtende Vorgabe oder der zu betrachtende Prozess Veränderungen beim Personalbedarf, so muss darauf konkret hingewiesen werden.

Zwei Berechnungswege bieten sich an:

- a) Ermitteln des Personalaufwands pro Tätigkeit und Fall oder
- b) Ermitteln des Zeitaufwands in Personentagen oder -monaten.

a) Ermitteln des Personalaufwands pro Tätigkeit und Fall

Personalaufwand wird grundsätzlich über die zu erwartende Arbeitszeit pro Tätigkeit und Fall dargestellt und mit den laufbahnspezifischen Lohnsätzen der mit der Bearbeitung zu betrauenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern multipliziert. Die zu erwartende Arbeitszeit pro Fall (Zeitaufwand) kann z. B. anhand von Erfahrungswerten, Organisationsuntersuchungen oder Daten der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt werden.

Beispiel: Tätigkeiten und Zeitaufwand der kommunalen Behörden bei der Bearbeitung von Elterngeldanträgen (Ergebnis des Projekts „Einfacher zum Elterngeld“)

Tätigkeit	Fallgruppe		
	ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor Geburt des Kindes	mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor Geburt des Kindes	mit Einkommen vor und nach Geburt des Kindes, Selbstständige, Sonderfälle
	Minuten je Fall		
Beratung	20		
Sich mit der Vorgabe vertraut machen	2		
Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung	3	10	13
Fehlende Daten oder Informationen einholen	5	5	9
Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen	8	12	30
Berechnungen/Bewertungen durchführen	0	10	40
Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren	5	10	10
Informationen abschließend aufbereiten	2		
Interne oder behördenübergreifende Besprechungen	1		
Zahlungen anweisen	1		
Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren	4		
Weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen	1		
Teilnahme an Fortbildungen	2		
Gesamtzeiten	54	80	135

Die laufbahnspezifischen Lohnsätze ergeben sich aus der Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes (Anhang VII, Seite 46).

b) Ermitteln des Zeitaufwands in Personentagen oder -monaten je Vorgabe/Prozess und Behörde

Bei Daueraufgaben oder wenn gesicherte Erfahrungswerte (z. B. aus Organisationsuntersuchungen, Vergleichsringen etc.) vorliegen, kann es zweckmäßig sein, den Zeitaufwand in Personentagen oder Personenmonaten ohne vorherige Zerlegung in Einzeltätigkeiten zu ermitteln. Den Berechnungen ist dann die Stundenzahl pro Jahr zugrunde zu legen, die durchschnittlich der tatsächlichen Leistungserbringung je Behörde zugerechnet werden kann.

Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind Richtwerte bei einer 40-Stunden-Woche:

Ein Personentag: 8 Stunden
 Ein Personenmonat: 134 Stunden
 Ein Personentag: 200 Arbeitstage

Beispiel (fiktiv): Ermitteln der Personalkosten in Personentagen oder -monaten je Vorgabe/Prozess und Behörde

Vorgabe/ Prozess	Behörde	Zeitaufwand (pro Jahr)	Lohnsatz pro Stunde ⁸ (in Euro)	Berechnung
Vorgabe 1: Fachliche Koordinierung	Bundes- ministerium XY	4 Personenmonate (4 x 134 Std. = 536 Std.)	52,30 (h. D.)	536 x 52,30 = 28 033 Euro
Vorgabe 2: Durchführung von Risiko- analysen	Bundesamt XY	18 Personenmonate (18 x 134 Std. = 2.412 Std.)	32,10 (g. D.)	2 412 x 32,10 = 77 425 Euro
Kontroll- tätigkeit	Bundesamt XY	6 Personenmonate (6 x 134 Std. = 804 Std.)	32,10 (g. D.)	804 x 32,10 = 25 808 Euro
Summe Personalaufwand pro Jahr				131 266 Euro

2.2.2 Sachaufwand

Unter Sachaufwand fällt der Betriebs-, Unterhaltungs- und Investitionsaufwand, der zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses zu erwarten ist.

Entsteht für die Durchführung einer Vorgabe oder eines Prozesses voraussichtlich zusätzlicher Personalbedarf in der Verwaltung, ist der Sachaufwand dafür zu quantifizieren. Dabei sind grundsätzlich die Kosten für einen Standardarbeitsplatz zugrunde zu legen.

Ersatzweise kann die Sachkostenpauschale für einen Standardarbeitsplatz herangezogen werden. Sie beläuft sich in der Bundesverwaltung derzeit auf 12 217 Euro⁹. Diese Pauschale enthält bereits die jährlichen Investitionskosten je Beschäftigten bzw. Arbeitsplatz. Die Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung kann nur dann zugrunde gelegt werden, wenn die im Rahmen der Durchschnittsberechnung getroffenen Annahmen auch für den jeweiligen Anwendungsbereich zutreffend erscheinen. So ist z. B. davon auszugehen, dass für die Einrichtung eines Labor-Arbeitsplatzes am Robert Koch-Institut ein höherer Aufwand als für die Einrichtung eines Standardarbeitsplatzes zu erwarten ist.

Darüber hinaus notwendige Investitionsaufwendungen für die Verwaltung sollten bei der Aufwandsermittlung ebenfalls konkret aufgeschlüsselt werden.

Hierzu zählen beispielsweise:

- Aufwand für die Inanspruchnahme Dritter (z. B. Handwerkerleistungen)
- Aufwand für die Beschaffung von spezieller Informations- und Kommunikationstechnik
- Aufwand für die Nachrüstung von Anlagen

⁸ Vgl. Lohnkostentabelle Verwaltung in Anhang VII, S. 46
⁹ für die detaillierte Darstellung vgl. jeweils gültiges Rundschreiben des BMF, hier Version vom 02. Juli 2012

Schritt 2.3 Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands

Der Aufwand pro Fall zuzüglich des anteiligen Sachaufwands multipliziert mit der Fallzahl ergibt den Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess. Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens für die Verwaltung ergibt sich aus der Summe des Aufwands der Verwaltung für alle im Regelungsvorhaben enthaltenen Vorgaben oder Prozesse.

Beispiel: Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung aufgrund eines Regelungsvorhabens (fiktiv)

Vorgabe/ Prozess	Personalauf- wand jährlich	Personalauf- wand einmalig	Sachaufwand jährlich	Sachaufwand einmalig
Vorgabe 1	2 070 000			
Vorgabe 2	430 000		124 000	33 000
Summe	2 500 000		124 000	33 000

Jährlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung: 2,6 Millionen Euro

Einmaliger Umstellungsaufwand: 33 Tausend Euro

Schritt 3 Darstellung des Gesamtergebnisses

Zu erwartende Änderungen des Erfüllungsaufwands sind gemäß § 44 Absatz 5 und Anlage 3 GGO zu ermitteln und im Vorblatt sowie in der Begründung darzustellen.

Darstellung im Vorblatt

Bei Gesetzesbegründungen soll das Vorblatt eine Seite nicht überschreiten. Vor diesem Hintergrund sind unter „E. Erfüllungsaufwand“ nur die zentralen Ergebnisse der Ermittlung des Erfüllungsaufwands herauszustellen. Konkret sollten im Vorblatt folgende Fragen sehr knapp beantwortet werden:

Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Wie hoch ist für Bürgerinnen und Bürger die Be- oder Entlastung (zeitlich und finanziell), die aufgrund des Regelungsvorhabens zu erwarten ist?

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Wie hoch ist die Gesamtbe- oder -entlastung der Wirtschaft?

Dabei sind jährlicher Erfüllungsaufwand und einmaliger Umstellungsaufwand getrennt auszuweisen. Es genügt die Angabe des Saldos, der aus allen Vorgaben oder Prozessen resultiert. Mehr- oder Minderaufwand, der aus der Erfüllung von Informationspflichten resultiert, ist gesondert auszuweisen. Es ist anzugeben, wie viele Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben werden und wie hoch der jährliche Mehr- oder Minderaufwand im Saldo ist.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Wie hoch ist die Be- oder Entlastung der Verwaltung?

Dabei sind der jährliche Erfüllungsaufwand und der einmalige Umstellungsaufwand getrennt auszuweisen. Der Aufwand ist für Bund und Länder (inkl. Kommunen) separat anzugeben. Es genügt die Angabe des Saldos, der aus allen Vorgaben oder Prozessen resultiert.

Beispiel Vorblatt (fiktiv):

E.1 Bürgerinnen und Bürger

Gesamter zusätzlicher Erfüllungsaufwand pro Jahr ca. 200 Tausend Stunden und 2,5 Millionen Euro.

E.2 Wirtschaft

Einmaliger Umstellungsaufwand 33 Millionen Euro; zusätzlicher Erfüllungsaufwand pro Jahr 20 Millionen Euro; drei neue Informationspflichten mit Bürokratiekosten von 3 Millionen Euro jährlich (im Erfüllungsaufwand enthalten).

E.3 Verwaltung

Zusätzlicher Erfüllungsaufwand auf Bundesebene 2 Millionen Euro pro Jahr; auf Länderebene inkl. Kommunen jährlich 1 Millionen Euro und einmaliger Umstellungsaufwand 1,5 Millionen Euro.

Darstellung in der Begründung

In der Begründung werden die Ausführungen des Vorblatts erweitert und konkretisiert. Bei der Darstellung sind folgende Aspekte zu beachten:

Die Darstellung sollte in einem separaten Abschnitt als Teil der Allgemeinen Begründung erfolgen.

Als Einleitung wird empfohlen, das Gesamtergebnis zusammenfassend darzustellen, wozu die Ausführungen aus dem Vorblatt übernommen werden können.

Anders als im Vorblatt muss in der Begründung die oben genannte Berechnung nachvollziehbar begründet werden:

- Vorgaben oder Prozesse (mit Paragraf)
- Ergebnis der Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands
- Kurzdarstellung der zentralen Annahmen, die der Ermittlung zugrunde gelegt wurden
- Ggf. Regelungsalternativen und Begründung der Entscheidung für eine Regelungsalternative
- Ergänzende tabellarische Darstellungen können hilfreich sein.

Insbesondere bei bereits bestehenden Antragsverfahren kann ergänzend angegeben werden, wie lange es von der Antragstellung bis zum Bescheid in der Regel dauert. Die Wirkung einer Rechtsänderung, die auf die Verkürzung dieser Zeit zielt, lässt sich nur darstellen, wenn entsprechende Angaben gemacht werden und ggf. auch Vergleichswerte ähnlicher Verfahren bekannt sind. Gleichzeitig gelten die Bearbeitungszeiten der Verwaltung als wesentlicher Qualitätsindikator.

Anhang I: Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010

Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. LP

Die Bundesregierung will die Zukunft so gestalten, dass wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Verantwortung gestärkt werden. Zur Unterstützung dieser Ziele wird das Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung vom 25. April 2006 ausgebaut und auf die Betrachtung des gesamten Aufwands von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben ausgeweitet. Gemeinsam mit dem Nationalen Normenkontrollrat sollen die notwendigen methodischen Festlegungen entwickelt und bis Ende März 2010 beschlossen werden.

Der Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung berichtet ab Juli 2010 dem Kabinett regelmäßig über den Umsetzungsstand des Programms.

1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft

Die Bundesregierung wird weitere Entlastungsmaßnahmen initiieren und umsetzen, um die durch bundesrechtliche Informationspflichten verursachten Kosten der Wirtschaft bis Ende 2011 netto um 25 Prozent im Vergleich zur Rechtslage am 30. September 2006 zu senken. EU-Recht wird insoweit in die Prüfungen der Bürokratiekosten einbezogen, als es durch einen Rechtssetzungsakt des Bundesgesetzgebers in nationales Recht umgesetzt worden ist.

Seit 1. Oktober 2006 entstandene Kosten aus Informationspflichten sind durch Vereinfachungen an anderer Stelle zu kompensieren.

Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verpflichtungen der Ressorts kann nicht in jedem Bereich ein gleich hoher Abbau erfolgen. Daher entspricht es dem gemeinsamen Verständnis der Bundesregierung, dass das Nettoabbauziel nicht durch jedes einzelne Ressort, sondern durch die Bundesregierung insgesamt zu verwirklichen ist.

Bis Mai 2010 erarbeiten die Ressorts erste Vorschläge für ihre Umsetzungspläne. Diese enthalten eine Auflistung der beabsichtigten Vorhaben mit einer Darstellung der zu erwartenden Be- und Entlastungen.

Die Geschäftsstelle ermittelt aus den Umsetzungsplänen den voraussichtlichen Gesamtabbau. Der Staatssekretärausschuss entscheidet, ob Ergänzungsmaßnahmen erforderlich sind. Der Staatssekretärausschuss beschließt hieraus den Gesamtumsetzungsplan zum 1. Juli 2010. Der beschlossene Umsetzungsplan wird mit dem zum jeweiligen Zeitpunkt erreichten Abbau bilanziert. Diese Bilanz ist Teil der regelmäßigen Berichterstattung an das Kabinett.

Das Statistische Bundesamt wird die bisherige WebSKM-Datenbank zu einer zentralen Datenbank für alle Prozessbeteiligten weiterentwickeln, die die bereits gemessenen und die von den Ressorts geschätzten Be- und Entlastungen der Informationspflichten enthält und Grundlage für die weitere Bilanzierung ist. Bis zum 1. Juli 2010 sind die technischen Voraussetzungen zu schaffen und die Entscheidungen zum Verfahren zu treffen.

2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen

Zur Erzielung weiterer spürbarer Vereinfachungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung wird die Bundesregierung Projekte ggf. rechtsbereichsübergreifend und mit Beteiligung von verschiedenen Ebenen durchführen. Nach Entwicklung der Definition und der Methode zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird der Staatssekretärausschuss Ende März 2010 ein Pilotprojekt zur Erprobung der Methode bestimmen, das im April 2010 startet.

Im Jahr 2010 folgen Projekte aus folgenden Rechtsbereichen:

- Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben (u. a. BMVBS, BMU)
- Steuererklärungen, steuerliche und zollrechtliche Nachweispflichten (u. a. BMF)
- Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen nach Handels-, Steuer- und Sozialrecht (u. a. BMJ, BMF, BMAS)
- Betriebliche Beauftragte (u. a. BMAS, BMI, BMU)
- Antrag auf gesetzliche Leistungen, insbesondere für
 - Existenzgründer und Kleinunternehmen sowie bei drohender Firmeninsolvenz (u. a. BMAS, BMWi)
 - Menschen, die pflegebedürftig, chronisch krank oder akut schwer krank sind (u. a. BMG)
 - Familien und Alleinerziehende (u. a. BMF, BMFSFJ)
- Erleichterung der elektronischen Übermittlung der Gewerbeanzeige (u. a. BMWi)

Zur Steuerung der Messkapazitäten im Statistischen Bundesamt wird die Reihenfolge der Projekte nach Vorschlag der Ressorts Ende März 2010 festgelegt. Bis Ende 2011 sind in den untersuchten Bereichen die messbaren Erfüllungsaufwände darzustellen und die Möglichkeiten zur Entlastung darzulegen.

Insgesamt ist im Mittel eine Entlastung von 25 Prozent netto zu erreichen.

Der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau fungiert als Lenkungsausschuss für diese Projekte. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau koordiniert die Durchführung der Projekte. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und das Statistische Bundesamt stellen eine einheitliche Methodenentwicklung sowie ein gemeinsames Monitoring sicher. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) wird zur Mitwirkung eingeladen.

3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens

Nach Festlegung der Definition und Methodik zum Erfüllungsaufwand werden alle neuen Regelungsvorschläge der Bundesregierung einer umfassenden Prüfung unterzogen, welche Auswirkungen sie auf den Aufwand von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben haben. Hinsichtlich des EU-Rechts wird auf Ziffer 1 verwiesen.

4. Erweiterung der Zuständigkeiten des Nationalen Normenkontrollrates

Die Bundesregierung unterstützt die Überlegungen zur Erweiterung des Mandats des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zur Überprüfung von Regelungsvorhaben auf die Einhaltung der methodengerechten Durchführung der festgelegten Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Plausibilitätsprüfung der so genannten sonstigen Bürokratiekosten sowie der Befristungsmöglichkeiten.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, den NKR umfassender in die Rechtsetzung einzubeziehen.

5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen

Die Bundesregierung wird sich eindringlich für eine Reduktion der Bürokratie auf EU-Ebene einsetzen und neue unnötige Bürokratie verhindern. Sie setzt sich aktiv für die Annahme der auf nationaler Ebene tragfähigen Vereinfachungsmaßnahmen der Europäischen Kommission im Rat ein.

Die Bundesregierung wird bei den Verhandlungen zu neuen Vorhaben der EU auf einer plausiblen Folgenabschätzung bestehen und eigene Vorschläge zur Vereinfachung einbringen.

Die Bundesregierung setzt sich außerdem für die Einrichtung eines unabhängigen Rates für Bürokratieabbau bei der Europäischen Kommission nach Vorbild des NKR ein und sieht eine Ausweitung des Mandats der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten als einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung an.

Anhang II: Anschreiben zur Übermittlung des Leitfadens an die Ressorts

 Bundeskanzleramt

Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

**An
die beamteten Staatssekretärinnen und
die beamteten Staatssekretäre der Ressorts
den Chef des Bundespräsidialamtes
den Chef des Presse- und
Informationsamtes der Bundesregierung**

Eckart von Klaeden MdB
Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

HAUSANSCHRIFT Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin
POSTANSCHRIFT 11012 Berlin

TEL +49 30 18 400-2800
FAX +49 30 18 400-1860

Berlin,  Juli 2011

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,
sehr geehrter Herr Staatssekretär,

Änderungen des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRG) und der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bedeuten einen Mehraufwand bei der Vorbereitung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Für die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands sind mehr Daten und mehr Berechnungen erforderlich als bei der Schätzung der Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten verursacht werden. In diesem Zusammenhang gewinnt vor allem die Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden an Bedeutung. Unabhängig davon wird es – wie bisher auch – möglich sein, in Absprache mit dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) eilige Regelungsvorhaben ohne unangemessene Verzögerungen zu verabschieden.

Der Leitfaden wurde durch den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau gemeinsam mit dem NKR beschlossen. Verbindlich anzuwenden ist er auf die Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die dem Kabinett zuzuleiten sind und nach dem 1. Juli 2011 in die Ressortabstimmung gehen. Spätestens ab dem 1. September 2011 ist der Leitfaden unabhängig vom Beginn der Ressortabstimmung auf alle Vorhaben anzuwenden, die dann dem Kabinett vorgelegt werden. Die Prüfungsrechte des NKR gemäß § 4 Absatz 1 NKRG bleiben unberührt.

Es ist vorgesehen, nach einer Erprobungsphase bis Ende 2011 den Leitfaden auch im Dialog mit den Ländern soweit erforderlich anzupassen. Darüber hinaus erscheint nach zwei bis drei Jahren der Anwendung des Leitfadens eine Überprüfung der Zusammenarbeit aller Beteiligten sinnvoll.

Bis dahin ist mit den dafür zuständigen Gremien zu klären, wie bei der Vorbereitung von EU-Rechtsetzungsakten durch die Bundesregierung gem. NKRG i. V. m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) sowie dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) zu verfahren ist.

Dieser Leitfaden ersetzt den Leitfaden für die Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell.

Mit freundlichen Grüßen



Anhang III: Muster eines Vorblatts gemäß § 42 Absatz 1 Satz 1 GGO

- A. Problem und Ziel
- B. Lösung
- C. Alternativen
- D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand
[getrennt für Bund, Länder und Kommunen]
- E. Erfüllungsaufwand
[§ 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates; maßgeblich ist der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung]
 - E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger
 - E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft
davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten
[§ 2 Absatz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates]
 - E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung
[getrennt für Bund und Länder (inkl. Kommunen)]
- F. Weitere Kosten
[insbesondere sonstige Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau]

Anhang IV: Zeitwerttabelle für Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger

Handelt es sich bei der Vorgabe um eine Informationspflicht im Sinne des Standardkosten-Modells und liegen noch keine vergleichbaren Daten für den Zeitaufwand einzelner Tätigkeiten vor, kann auf die sogenannte Zeitwerttabelle Bürgerinnen und Bürger zurückgegriffen werden. Die Zeitwerttabelle weist für einen großen Teil der oben angegebenen Standardaktivitäten Minutenwerte aus. Die Standardaktivitäten sind nach dem Grad der Schwierigkeit in „einfach“, „mittel“ und „komplex“ gestaffelt.

Der nach der Zeitwerttabelle ermittelte Zeitwert sollte immer anhand begründbarer Einschätzungen aus fachlicher Sicht überprüft werden. Gibt es belastbare Anhaltspunkte dafür, dass der nach der Tabelle ermittelte Wert aller Wahrscheinlichkeit nach über- oder unterzeichnet ist, sollte der aus Fachsicht realistischere Wert für die Ermittlung genutzt werden.

Zeitwerttabelle Bürgerinnen und Bürger

Nr.	Aktivität	Zeit in Minuten		
		einfach	mittel	komplex
1	Sich mit der gesetzlichen Verpflichtung vertraut machen	2	5	20
2	Fachliche Beratung in Anspruch nehmen (Beratungsstellen, Stadtverwaltung, ...)	10	30	79
3	Daten und Informationen sammeln und zusammenstellen (z. B. Formularvordrucke, Nachweise, Fotos...)	1	3	20
4	Informationen und Daten aufbereiten (inkl. Berechnungen und Überprüfungen durchführen)	1	5	54
5	Formulare ausfüllen	2	5	25
6	Schriftstücke aufsetzen (Brief, Fax, Mail, ...)	3	5	13
7	Informationen oder Daten an die zuständigen Stellen übermitteln (ggf. inkl. persönlicher Abgabe)	1	2	5
8	Zahlungen anweisen (z. B. Ausfüllen eines Überweisungsvordrucks)	1	2	3
9	Unterlagen kopieren, abheften, abspeichern	1	3	6
10	Prüfung durch öffentliche Stellen durchführen lassen (TÜV, Kontrollbesuche, Amtsarzt...)	1	15	60
11	Vorlage weiterer Informationen bei Behörden bei Rückfragen (Dokumente nachreichen...)	2	5	15

(Stand: Oktober 2010; Quelle: StBA)

Anhang Va: Vereinfachtes Verfahren für Informationspflichten der Wirtschaft

Für Informationspflichten, deren Fallzahl einen Wert von 10 000 pro Jahr nicht überschreitet, kann von den Ressorts die Belastung in einem vereinfachten Verfahren ermittelt werden. Dazu wird eine Informationspflicht einer der nachfolgend dargestellten Kostenklasse zugeordnet und für die Belastung der dort ausgewiesene Kostenfaktor zugrunde gelegt. Liegt die Belastung dabei unterhalb von 100 000 Euro (Bagatellgrenze), sind grundsätzlich keine weitergehenden Abschätzungen erforderlich (Ausnahme siehe unten).

Für Informationspflichten, deren Fallzahl über 10 000 pro Jahr liegt oder deren Belastung nach einer Berechnung im vereinfachten Verfahren über 100 000 Euro liegt, werden die Abschätzungen in der bisherigen Form beibehalten.

Unabhängig von dem nach dem vereinfachten Verfahren berechneten Belastungswert sollte im Einzelfall eine Abschätzung im Ex-ante-Verfahren vorgenommen werden, wenn das federführende Ressort oder der NKR dies für erforderlich hält.

Kostenklassen und Kostenfaktoren

Kostenklasse	Kostenfaktor in Euro
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die alle Wirtschaftsbereiche betreffen	0,41
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die ausgewählte Wirtschaftsbereiche betreffen (einfache Komplexität)	2,48
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die ausgewählte Wirtschaftsbereiche betreffen (mittlere Komplexität)	4,01
Meldungen bestimmter Tätigkeiten und Berichterstattungspflichten, die ausgewählte Wirtschaftsbereiche betreffen (hohe Komplexität)	26,06
Kennzeichnungspflichten für Dritte (einfache Komplexität)	0,44
Kennzeichnungspflichten für Dritte (mittlere und hohe Komplexität)	11,34
Informationen ohne Kennzeichnungspflichten	4,38
Einzel- und allgemeine Genehmigungen (einfache Komplexität)	7,58
Einzel- und allgemeine Genehmigungen (mittlere u. hohe Komplexität)	34,62
Registrierungen	88,33
Zertifizierung, Kontrollbesuche, Kooperationspflichten	70,31
Steuern /Subventionen (einfache Komplexität)	6,76
Steuern /Subventionen (mittlere Komplexität)	16,64
Steuern/Subventionen (hohe Komplexität)	188,09
Sonstige Informationspflichten (einfache Komplexität)	0,80
Sonstige Informationspflichten (mittlere und hohe Komplexität)	1,44

(Stand: Dezember 2007; Quelle: StBA)

Um die geschätzten Kosten einer Informationspflicht zu ermitteln, wird die Informationspflicht einer der 16 Kostenklassen zugeordnet und der dazugehörige Kostenfaktor mit der Fallzahl der Informationspflicht multipliziert.

Anhang Vb: Zeitwerttabelle für Informationspflichten der Wirtschaft

Liegen noch keine vergleichbaren Daten für den Zeitaufwand einzelner Tätigkeiten vor, kann auf die sogenannte Zeitwerttabelle Wirtschaft zurückgegriffen werden. Die Zeitwerttabelle weist für einen großen Teil der oben angegebenen Standardaktivitäten Minutenwerte aus. Die Standardaktivitäten sind nach dem Grad der Schwierigkeit in „einfach“, „mittel“ und „komplex“ gestaffelt.

Der nach der Zeitwerttabelle ermittelte Zeitwert (das heißt Zeitaufwand für eine bestimmte Tätigkeit) sollte immer anhand begründbarer Einschätzungen aus fachlicher Sicht überprüft werden. Gibt es belastbare Anhaltspunkte dafür, dass der nach der Tabelle ermittelte Wert aller Wahrscheinlichkeit nach über- oder unterzeichnet ist, sollte der aus Fachsicht realistischere Wert für die Ermittlung genutzt werden.

Zeitwerttabelle Wirtschaft

	Allgemeine Standardaktivität	Einfach (Min.)	Mittel (Min.)	Komplex (Min.)	Erläuterung
I.	Einarbeitung in die Informationspflicht	3	15	120	Entsteht gesonderter Aufwand, weil die Informationspflicht regelmäßig verändert wird oder nur selten angewendet wird?
II.	Beschaffung von Daten	3	15	120	Welcher Aufwand fällt durch die Beschaffung notwendiger Informationen und Daten an?
III.	Formulare ausfüllen, Beschriftung, Kennzeichnung	3	7	30	Welcher Aufwand entsteht z. B. durch das Ausfüllen eines Antragsformulars?
IV.	Berechnungen durchführen	3	20	120	Welche Berechnungen, Bewertungen, Zählungen müssen durchgeführt werden?
V.	Überprüfung der Daten und Eingaben	1	5	45	Entsteht Aufwand durch Kontrollmaßnahmen?
VI.	Fehlerkorrektur	2	10	60	Entsteht Aufwand durch Korrekturmaßnahmen?
VII.	Aufbereitung der Daten	3	15	120	Welcher Aufwand entsteht durch die Aufbereitung von Daten?
VIII.	Datenübermittlung und Veröffentlichung	1	2	10	Welcher Aufwand entsteht durch die Datenübermittlung und/oder Veröffentlichung von Daten oder Informationen?
IX.	Interne Sitzungen	5	30	480	Welcher Aufwand entsteht durch notwendige interne Sitzungen?
X.	Externe Sitzungen	10	60	480	Welcher Aufwand entsteht durch notwendige externe Sitzungen (z. B. mit Steuerberater)?
XI.	Ausführen von Zahlungsanweisungen	2	8	30	Entsteht Aufwand z. B. durch das Ausfüllen eines Überweisungsträgers?
XII.	Kopieren, Archivieren, Verteilen	2	5	15	Entsteht Aufwand z. B. durch Kopiertätigkeiten oder Archivierungsarbeiten?
XIII.	Prüfung durch öffentliche Stellen	2	30	240	Welcher Aufwand wird z. B. durch Betriebsprüfer ausgelöst?
XIV.	Korrekturen , die aufgrund von Prüfungen durchgeführt werden müssen	3	90 ¹	90 ¹	Entsteht Aufwand durch Korrekturen und eine Überarbeitung der Daten?
XV.	Weitere Informationsbeschaffung , im Falle von Schwierigkeiten mit den zuständigen Stellen	3	15	120	Entsteht Aufwand durch zusätzliche Informationsbereitstellung?
XVI.	Fortbildungs- und Schulungsteilnahmen	3	35	480	Entsteht Aufwand dadurch, dass die Erfüllung einer Informationspflicht eine Schulung voraussetzt?

¹ aufgrund der geringen Fallzahl wurde hier auf eine Differenzierung zwischen mittel und komplex verzichtet (Stand: Januar 2008; Quelle: StBA in Kooperation mit dem Institut für Mittelstandsforschung, Bonn)

Anhang VI: Lohnkostentabelle Wirtschaft

Wirtschaftsabschnitt		Lohnkosten in Euro pro Stunde				Durchschnitt
		Qualifikationsniveau				
		Einfach Beschäftigte mit einfachen Tätigkeiten bzw. Tätigkeiten, für die i.d.R. keine abgeschlossene berufliche Ausbildung notwendig ist	Mittel Beschäftigte mit qualifizierten Tätigkeiten, die nach Anweisung erledigt werden, z. B. Sachbearbeiter/ -in, Assistenz der Geschäftsleitung	Hoch Geschäftsleitung bzw. Beschäftigte mit Führungsaufgaben/ Entscheidungsbefugnis sowie Beschäftigte mit eigenständiger Leistung in verantwortlicher Tätigkeit		
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	15,60	19,40	36,20	18,80	
B	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	39,20	45,80	86,00	49,10	
C	Verarbeitendes Gewerbe	28,50	38,50	68,70	40,70	
D	Energieversorgung	35,30	53,80	80,40	57,20	
E	Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	24,50	31,00	55,00	31,50	
F	Baugewerbe	21,90	27,60	50,80	28,20	
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	19,90	28,00	53,90	29,50	
H	Verkehr und Lagerei	21,80	27,50	63,40	28,10	
I	Gastgewerbe	15,10	17,80	32,10	17,70	
J	Information und Kommunikation	21,80	44,00	59,20	47,50	
K	Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	26,50	50,30	85,20	53,70	
L	Grundstücks- und Wohnungswesen	18,70	31,60	58,40	33,50	
M	Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	20,90	35,40	58,80	42,40	
N	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	17,70	23,20	48,20	22,10	
P	Erziehung und Unterricht	22,90	32,30	47,90	40,50	
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	21,00	27,80	53,30	31,00	
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung	16,20	29,70	41,80	28,80	
S	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	18,80	26,30	48,10	29,60	
Gesamtwirtschaft (A-S ohne O)		22,10	32,20	56,40	34,50	

(Stand: 2017; Quelle Statistisches Bundesamt)

Anhang VII: Lohnkostentabelle Verwaltung

Bezugsebene	Lohnkosten in Euro pro Stunde				
	Laufbahn				Durchschnitt
	Einfacher Dienst	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst	
Bund	27,80	31,70	43,40	65,40	38,80
Länder	27,60	31,40	40,80	60,50	40,30
Kommunen	26,00	31,50	42,30	60,50	37,30
Sozialversicherung	28,60	36,00	45,50	64,00	43,40
Durchschnitt Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	27,00	32,20	42,40	61,90	39,60

(Stand: 2017; Quelle Statistisches Bundesamt)

Alternativ können bei Bedarf oder detaillierteren vorliegenden Informationen auch die Personalkostensätze der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen werden. Diese werden jährlich in einem BMF-Schreiben bekannt gemacht, derzeit gilt das Schreiben vom 21.08.2017.

Anhang VIII: Begriffsdefinitionen und Erläuterungen

Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Teil des Erfüllungsaufwands sind Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten verursacht werden. Diese sind beim Normadressaten Wirtschaft gesondert auszuweisen.

Bei Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung ist eine Unterscheidung zwischen Informationspflichten und anderen Vorgaben entbehrlich.

Zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung gehört der Vollzugsaufwand. Auch das fiskalische Handeln der Verwaltung als Normadressat (z. B. als Halter von Kfz oder als Bauherr) ist dem Erfüllungsaufwand zuzurechnen. Erfüllungsaufwand entsteht der Verwaltung insbesondere durch die Bearbeitung von Anträgen oder durch Überwachungsaufgaben sowie durch die Bereitstellung von Informationen und Materialien (z. B. Antragsformulare) für Bürgerinnen und Bürger oder für die Wirtschaft oder für andere Teile der Verwaltung.

Einnahmen und Ausgaben, die bei Gesetzentwürfen unter Buchstabe D des Vorblattes ausgewiesen werden, bleiben beim Erfüllungsaufwand unberücksichtigt (z. B. Steuer-mehr-/mindereinnahmen, Aufwendungen gem. Artikel 104a Absatz 3 und 4 des Grundgesetzes).

Beim Erfüllungsaufwand wird lediglich die Kostenseite betrachtet. Es findet keine Saldierung mit dem Nutzen einer Regelung statt.

Normadressaten

Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie die öffentliche Verwaltung stellen die möglichen Normadressaten dar.

Zum Normadressaten Wirtschaft zählt jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Der Privatsektor umfasst auch karitative Organisationen und den ehrenamtlichen Sektor; nicht darunter fallen öffentliche Verwaltung, private Haushalte und exterritoriale Körperschaften und Organisationen.

Als öffentliche Verwaltung gelten die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betrauten Verwaltungsträger (rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich Beliehene im Rahmen der ihnen übertragenen hoheitlichen Kompetenzen).

Alle Vorgaben, die sich an natürliche Personen richten, sind Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger. Ist eine natürliche Person ein Unternehmer, dann zählen diejenigen Vorgaben, die sich an die Person aufgrund ihrer Eigenschaft als Unternehmer richten, als Vorgaben für die Wirtschaft.

Vorgaben können mehrere Normadressaten gleichzeitig betreffen.

Prozess

Mehrere Vorgaben, die in der Praxis in einem Zusammenhang erfüllt werden, können zu einem **Prozess** gebündelt werden.

Regelungsvorhaben

Zu den Regelungsvorhaben zählen alle Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die nach den §§ 44, 62 Absatz 2 und 70 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) mit einer Gesetzesfolgenabschätzung zu versehen sind.

Vorgaben

Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen. Sie ergeben sich aus bundesrechtlichen Regelungen. Sie veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen. Informationspflichten bilden eine Teilmenge der Vorgaben.

„Unmittelbar“ bedeutet hierbei, dass die Änderung von Kosten oder Zeitaufwand in direkter Verbindung mit der Befolgung der jeweiligen Vorgabe steht. Ein Merkmal von Vorgaben ist, dass Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung ihnen Folge leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren (z. B. Anträge).

Bei der Identifizierung von Vorgaben ist zu beachten, dass der Gesetzgeber zum Teil neben Ge- oder Verboten lediglich Ziele oder Grenzwerte festgelegt oder zum Beispiel durch staatliche Förderungen Verhaltensänderungen erreichen will. Auch solche Einzelregelungen sind als Vorgaben zu verstehen, weil sie unmittelbar zur Änderung von Kosten bzw. Zeitaufwand bei den Normadressaten führen.

Stichwortverzeichnis

Beteiligung		Tätigkeiten	11
externe Sachverständige	5	Bürger	15
Länder	5	Verwaltung	29
Verbände	5	Wirtschaft	20
Zeitpunkt	5	Umstellungsaufwand	12
Erfüllungsaufwand	5, 47	Vollzugsaufwand	28
Ersatzinvestitionen	26	Vorblatt	5, 34
Fallgruppen		Vorgabe	
Wirtschaft	19	Änderung bestehender	12
Fallzahl	11	Anlassbezogen	11
Bürgerinnen und Bürger	14	ersatzlos aufgehoben	12
Verwaltung	28	erstmals geschaffen	12
Wirtschaft	19	periodisch	11
Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)	4	Vorgaben	8, 48
Genauigkeit der Schätzung	4	WebSKM	16, 36
Informationspflichten	10, 21, 34, 36	Zeitaufwand	
Lohnkosten		Bürgerinnen und Bürger	16
Verwaltung	32, 46	Verwaltung	31
Wirtschaft	23, 45	Wirtschaft	20
NKR		Zeitwerttabelle	
Beteiligung	4	Bürgerinnen und Bürger	17, 41
Normadressaten, Definition	47	Wirtschaft	23, 43
Prozess	7, 9, 47		
Regelungsvorhaben	5, 48		
Sachaufwand			
Bürgerinnen und Bürger	17		
Verwaltung	32		
Wirtschaft	25		
Sachkostenpauschale	32		
Sowieso-Kosten	12, 26		
Standardaktivitäten	21		
Statistisches Bundesamt (StBA)	5		

Kontakt

Herausgeber

Geschäftsstelle Bürokratieabbau
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Str. 1
10557 Berlin
buerokratieabbau@bk.bund.de
www.bundesregierung.de/buerokratieabbau

Nationaler Normenkontrollrat
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Str. 1
10557 Berlin
nkr@bk.bund.de
www.normenkontrollrat.bund.de

Statistisches Bundesamt
Bürokratiekostenmessung
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden
erfuellungsaufwand@destatis.de
www.destatis.de