


Auszug aus

# Denkschrift 2015

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 6

Folgekosten von Gesetzen transparent  
machen



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Folgekosten von Gesetzen transparent machen**

**Die Landesregierung ist verpflichtet, Gesetzentwürfen eine Abschätzung der Folgekosten für den Landeshaushalt beizufügen. Dies hat sie nicht immer mit der gebotenen Tiefe und der notwendigen Sorgfalt eingehalten.**

### **1 Ausgangslage**

#### **1.1 Rechtliche Grundlagen**

##### **1.1.1 Landeshaushaltsordnung**

Die Landesregierung ist nach § 10 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung verpflichtet, allen Gesetzentwürfen „einen Überblick über die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes“ beizufügen. Weiter ist aufzuzeigen, wie voraussichtliche Mehrausgaben ausgeglichen werden können. Einen wichtigen Anhaltspunkt dafür, mit welcher Intensität die Darstellung erfolgen soll, bietet § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung. Diese Norm bestimmt, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Darunter fällt auch die Vorbereitung von Gesetzen.

##### **1.1.2 Verwaltungsvorschrift zur Erarbeitung von Regelungen**

Die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung werden in der seit 2011 geltenden „Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen“ (VwV Regelungen) konkretisiert. Diese regelt, wie die finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen auf den Landeshaushalt in der Gesetzesbegründung darzustellen sind. Der VwV Regelungen ist eine Tabellenvorlage (siehe Abbildung) beigelegt. Die finanziellen Auswirkungen im Sinne von § 10 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung sind in der Gesetzesbegründung soweit wie möglich entsprechend der Tabelle darzustellen und gegebenenfalls im Text näher zu erläutern.

Abbildung: Tabellenvorlage nach Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift Regelungen

		Laufendes Haushaltsjahr	Folgendes Haushaltsjahr	Restliche Jahre der Finanzplanung		
<b>1</b>	<b>Land</b> Ausgaben insgesamt					
	Davon Personalausgaben					
	Anzahl der erforderlichen Neustellen					
<b>2</b>	<b>Kommunen</b>					
<b>3</b>	<b>Andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen</b>					
<b>4</b>	<b>Ausgaben insgesamt</b>					
<b>5</b>	<b>(Gegen-)Finanzierung, soweit vorhanden</b>					
<b>6</b>	<b>Strukturelle Mehrbelastung/Entlastung</b> (Saldo Ziffer 3 - Ziffer 4)					
Nachrichtlich						
	<b>Entstehende Bürokratiekosten<sup>1</sup></b> (hier aufgeführte Kosten können auch in den o. g. Nrn. - ohne Nr. 4 - enthalten sein)					

Daneben besteht gemäß Ziffer 4.3.1 der VwV Regelungen das Gebot, eine „Regelungsfolgenabschätzung“ und eine „Nachhaltigkeitsprüfung“ durchzuführen. Hiervon kann gemäß Ziffer 4.3.4 nur abgesehen werden, wenn erhebliche Auswirkungen offensichtlich nicht zu erwarten sind. Hinsichtlich der öffentlichen Haushalte wird im zugehörigen Leitfaden unter Punkt IX. das Augenmerk auf die finanzielle Nachhaltigkeit gelenkt. Die Fragestellung „Welche Auswirkung hat das Vorhaben auf die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte?“ legt nahe, vor allem strukturell wirkende Ausgabenerhöhungen intensiv zu betrachten. Aus der Regelung resultierende Kosten für die Privatwirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger sind ebenfalls in der Gesetzesbegründung darzustellen, ohne dass die VwV Regelungen hierfür konkrete Vorgaben enthält. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich aber im Wesentlichen auf die Gesetzesfolgekosten für den Landeshaushalt.

## 1.2 Haushaltspolitische Rahmenbedingungen

Der Landeshaushalt ist spätestens ab 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz). Strukturelle, das heißt konjunkturunabhängige Haushaltsdefizite sind generell nicht mehr erlaubt. Lediglich bei schlechten Wirtschaftslagen darf ausnahmsweise ein Haus-

<sup>1</sup> Berechnung auf Basis der Handreichung des Innenministeriums zur Schätzung der Bürokratiekosten der Verwaltungen.

haltsdefizit mit neuen Schulden gedeckt werden. Das bestehende strukturelle Defizit im Landeshaushalt muss abgebaut werden.

Bei den Bemühungen um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt kommt den Personalausgaben eine besondere Rolle zu. Diese fallen in der Regel unabhängig von der Konjunktur an. Neu geschaffene Stellen oder Stellenbedarfe müssen somit stets in voller Höhe durch dauerhafte Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Das strukturelle Defizit kann am Ende nur dann abgebaut werden, wenn auch die Personalausgaben begrenzt werden.

Gesetzentwürfe, die dazu geeignet sind, die Personalkosten strukturell zu erhöhen, stehen vor diesem Hintergrund unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck. Für die politische und die öffentliche Debatte ist es wesentlich, dass ihre finanziellen Auswirkungen transparent sind.

### **1.3 Normativer Anspruch**

Ohne Kenntnis der Folgekosten eines Gesetzentwurfs kann der Gesetzgeber nicht verantwortlich entscheiden. Er ist auch der Gesetzgeber des Haushaltsgesetzes. Es müsste somit im Interesse des Gesetzgebers und der Landesregierung liegen, dass die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzes möglichst umfassend und präzise prognostiziert werden. Folgekosten, die nicht bereits im Vorfeld einer gesetzlichen Regelung einkalkuliert werden, müssen nicht selten durch spätere Sparrunden gegenfinanziert werden. Diese können dann viele Teile des Landeshaushalts betreffen.

Im Gegensatz zur VwV Regelungen sind z. B. die Bestimmungen in § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verbindlicher und inhaltlich präziser ausgestaltet.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Aussagen zu Folgekosten in Gesetzentwürfen der Landesregierung**

Im Zeitraum Januar 2011 bis März 2015 verabschiedete der Landtag 104 Gesetze (ohne Gesetze zum Staatshaushaltsplan und Nachträge hierzu). In 97 Fällen (93 Prozent) enthalten die Gesetzentwürfe Aussagen zu den Folgekosten für die öffentliche Hand. Mit den Folgekosten für die Privatwirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger befassen sich 82 Gesetzentwürfe (79 Prozent).

In nahezu einem Drittel der Gesetzentwürfe wurden Folgekosten erwähnt, aber nicht näher beziffert. Ein Viertel beinhaltete die Aussage, dass durch den späteren Gesetzesvollzug keine Kosten entstehen. Bei den übrigen waren zwar konkrete Angaben zu den Kosten oder Stellen enthalten. Eine differenzierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen, wie es die Tabellenvorlage nach den Regelungsrichtlinien vorgibt, fand sich lediglich in zwei Gesetzentwürfen.

## **2.2 Exemplarische Bewertung einzelner Gesetzentwürfe**

### **2.2.1 Gesetz zur Änderung des Landespersonalvertretungsgesetzes**

Im Gesetzentwurf wurde zu den Kosten für öffentliche Haushalte ausgeführt: „Finanzielle Auswirkungen können auch mit der angemessenen Erhöhung der Personalratsgrößen und mit der Erhöhung der Freistellungsstaffel einhergehen. Die Dienststellen der Landesverwaltung haben im Hinblick auf die Konsolidierung des Haushalts einen etwa entstehenden Mehraufwand mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln zu tragen.“ Außerdem wurde auf einen nicht näher bezifferbaren Verwaltungsaufwand hingewiesen.

In ihrem Eckpunktepapier zum Gesetzentwurf von 2012 ging die Landesregierung von 400 bis 500 vorhandenen Freistellungen und deren annähernder Verdoppelung durch den Gesetzentwurf aus. Der Rechnungshof errechnete auf dieser Basis geschätzte Mehrkosten von 47,5 Mio. Euro jährlich. Dies hat er der Landesregierung auch mitgeteilt. Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Stellungnahmen machten weitere Ressorts Angaben zu Folgekosten. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft errechnete auf Basis der Verdoppelung der Freistellungen einen Bedarf von rund 200 zusätzlichen Lehrerstellen. Dies bedeute Mehrkosten von 20 Mio. Euro jährlich. Das Innenministerium ging von 80 bis 260 zusätzlichen Deputaten allein für Gymnasien und berufliche Schulen aus. Andere Ressorts forderten in ihren Stellungnahmen zusätzliche Personalstellen.

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Dienststellen den Mehraufwand mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln tragen. Die Erhöhung der Personalratsgrößen und Freistellungsstaffel kann gegebenenfalls in Verwaltungsbehörden zulasten der eigentlichen Aufgaben aufgefangen werden. Langfristig wird sich dadurch auch in diesen Bereichen der Druck auf Personalzuwachs erhöhen. Bei den beiden personalintensivsten Bereichen Bildung und Polizei ist von einem sofortigen Personalmehrbedarf auszugehen. Die im Rahmen ihrer Deputate und im Schichtdienst freigestellten Beschäftigten müssen ersetzt werden. Der Landesregierung war der zusätzlich erforderliche Personalbedarf zumindest teilweise bekannt. Sie hat diesen trotzdem in keiner Form in ihren Gesetzentwurf aufgenommen.

### **2.2.2 Bildungszeitgesetz**

In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es: „Mittelbar entsteht dem Land und den Kommunen als Arbeitgeber ein zusätzlicher personeller Aufwand infolge der zu erwartenden Inanspruchnahme der Bildungszeit durch die Beschäftigten.“ Die Höhe dieser Belastung wurde nicht dargestellt.

Der überschaubare Aufwand für den Gesetzesvollzug wird von der Landesregierung konkret beziffert. Dagegen fehlt im Gesetzentwurf eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Kosten durch Inanspruchnahme der Bildungszeit. Der Aufwand sei derzeit nicht bezifferbar, da er vom Antragsverhalten der Berechtigten abhängig sei. Diese Begründung greift schon deshalb zu kurz, weil es aus anderen Ländern statistische Daten zur Inanspruchnahme der Bildungszeit gibt. Im Gegensatz zu den Ausführungen im Entwurf entstehen Belastungen der öffentlichen Hand auch nicht nur dort, wo Vertre-

tungsregelungen wegen Schichtdienst unabdingbar sind. Die verfügbare Arbeitskapazität wird insgesamt reduziert. Nicht erledigte Arbeiten können nicht einfach - ohne Verdrängungseffekte - zu anderer Zeit nachgeholt werden. Dies beeinflusst global den Personalbedarf. Der Verlust an Arbeitskapazität hätte kostenmäßig beziffert werden können und müssen.

Der Rechnungshof geht von relevanten Mehrkosten aus, welche jedenfalls in Bereichen mit Schichtdienst auch real anfallen. Er stützt sich dabei insbesondere auf einen Erfahrungsbericht des Hessischen Sozialministeriums aus 2012. Dieser weist in einer auf vier Jahre angelegten Studie für den öffentlichen Dienst eine Inanspruchnahmequote von 2 Prozent aus. Allgemein liegt die Quote unter 1 Prozent.

Hinzu kommt, dass in Baden-Württemberg Beamte vom Geltungsbereich des Bildungszeitgesetzes nicht ausgenommen wurden. Dies ist in Hessen und den meisten anderen Ländern der Fall. Allgemeine Untersuchungen weisen darauf hin, dass Beamte gegenüber Arbeitnehmern insgesamt ein erhöhtes Interesse an Weiterbildung haben (siehe Adult Education Survey 2012 Trendbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Weiterbildungsverhalten in Deutschland“). Überträgt man dies auf das Bildungszeitgesetz, dürfte die Inanspruchnahmequote des öffentlichen Dienstes insgesamt eher über 2 Prozent liegen. Möglicherweise liegt sie sogar um ein Vielfaches höher. Sie dürfte daher auch dann nicht unter 2 Prozent fallen, wenn sich die Freistellungsregelung im Bildungszeitgesetz teilweise mit den Sonderurlaubsregelungen der Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung überschneiden. Dies hat die Landesregierung angeführt. Es ist zudem ein Unterschied, ob ein Rechtsanspruch auf Bildungszeit besteht, oder ob wesentlicher Sonderurlaub vom Arbeitgeber gewährt werden kann.

Die Landesregierung geht von der Annahme aus, dass der Bildungsurlaub kaum (1 Prozent der Beschäftigten oder noch weniger) in Anspruch genommen wird. Wenn dies zutreffend wäre, dann müsste man im Übrigen sehr ernsthaft der Frage nachgehen, ob ein solches Gesetz nicht von vornherein unnötig, weil potenziell erfolglos wäre. Hat das Gesetz aber entgegen diesen Erwartungen - vielleicht auch speziell im öffentlichen Dienst - Erfolg, dann muss von deutlich spürbaren Belastungen des Landeshaushalts ausgegangen werden. Dies trifft dann auch auf die Haushalte der Kommunen zu.

### **2.2.3 Gesetz zur Errichtung des Nationalparks Schwarzwald**

Der Gesetzentwurf zum Nationalpark ist ein Beispiel für eine unzureichende Darstellung erforderlicher Sachmittel. Der Aufwand für Gebäude und andere Baumaßnahmen wurde im Gesetzentwurf nicht dargestellt. Erwähnt wurde lediglich die geplante Errichtung eines Besucherzentrums sowie eines Verwaltungsgebäudes. Für eine Konzeption zu den Gebäuden sowie einen Kostenplan wurde auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen, da die Planungen nicht weit genug fortgeschritten seien. Entsprechende Planungsmittel sollten erst in einen Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz aufgenommen werden. Somit fehlen im Gesetzentwurf jegliche Anhaltspunkte über die Baukosten. Weitere Baumaßnahmen, die bei Nationalparks üblich und angesichts seiner Konzeption auch im Nationalpark Schwarzwald zu erwarten sind, finden im Gesetzentwurf nicht einmal Erwähnung. Beispiele hierfür sind die verkehrliche Anbindung, Parkplätze und Besucherattraktionen.

Zu einem vollständigen Konzept für den Nationalpark hätten auch die zu erwartenden Kosten für Baulichkeiten gehört. Ansonsten ist der Gesetzgeber gezwungen, mit der Grundsatzentscheidung für das Projekt eine Blankoermächtigung zu erteilen, deren konkrete finanzielle Auswirkungen nicht absehbar sind.

### **3 Empfehlungen**

Wenn bei einem Gesetzentwurf Kosten für die öffentlichen Haushalte erkennbar sind, müssen diese stets beziffert werden. Dies gilt in besonderem Maße für Personalkosten. Für alle strukturell wirkenden Ausgabenerhöhungen ist die in den Regelungsrichtlinien zur VwV Regelungen vorgesehene Tabelle zu nutzen.

Hängen die genauen Kosten eines Gesetzes vom Grad der Inanspruchnahme eines neuen Rechtsanspruchs ab, sollten Modellrechnungen erstellt werden, die ein realistisches Kostenszenario darlegen.

Zieht ein Gesetz investive Maßnahmen nach sich, sind deren Kosten zu schätzen und zu beziffern.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass die Ministerien das Anliegen des Rechnungshofs unterstützen. Bei Gesetzentwürfen seien die erkennbaren Folgekosten für die öffentlichen Haushalte möglichst genau zu beziffern und die Auswirkungen in der Gesetzesbegründung möglichst präzise, vollständig und belastbar darzustellen. Nach Ansicht der Ministerien bestehe keine Vorgabe zur zwingenden Verwendung der Tabelle. Die finanziellen Auswirkungen seien in Anlehnung an den Anhang der Regelungsrichtlinien in der Gesetzesbegründung in freier Darstellungsform eingehend darzustellen. Dies trage der Vielzahl und Vielfalt der unterschiedlichen Regelungswirkungen Rechnung und halte den Aufwand der Ministerien für die Regelungsfolgenabschätzung möglichst gering.

### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die finanziellen Auswirkungen soweit wie möglich tabellarisch darzustellen. Dies würde die Transparenz erhöhen und zugleich mehr Verbindlichkeit schaffen, die finanziellen Auswirkungen darzustellen.

Noch besser wäre, die Regelung über die Ausgestaltung von Gesetzesfolgen konkreter und verbindlicher zu gestalten, denn die Darstellung der Gesetzesfolgen bei Entwürfen der Landesregierung ist eine zentrale Obliegenheit der Regierung gegenüber dem Landtag.