InGFA
Institut für
Gesetzesfolgenabschätzung
und Evaluation

Was kosten Gesetze?

Reformvorschläge zur Aufwandsschätzung

OECD Ausblick Regulierungspolitik

- OECD lobt in ihrem Ausblick Regulierungspolitik die Entwicklungen in Deutschland
- Insbesondere die Ex-ante-Folgenabschätzung: Einführung eines KMU-Tests, der One-in, one-out-Regelung sowie Revision des ex-ante-Verfahrens auf europäischer Ebene
- „Deutschland hat große Anstrengungen unternommen, um durch Regulierung bedingte Kosten zu verringern“ (OECD Ausblick Regulierungspolitik 2018)

Kostenfolgenschätzung in Deutschland

- Erfassung der Kosten gesetzlicher Regelungen erfolgt seit 2012 durch Konzept des „Erfüllungsaufwands“ (Erweiterung der Bürokratiekosten)
- Ermittlung erfolgt durch Ressorts ggf. unter Einbeziehung des statistischen Bundesamtes
- Überprüfung der Kostenschätzung durch ein unabhängiges Gremium, den Nationalen Normenkontrollrat

Kostenfolgenschätzung in Deutschland

» Sach- und Zeitaufwände werden für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Wirtschaft getrennt abgeschätzt und ermittelte Kosten mit der Fallzahl multipliziert

$$\text{EA} = (\text{Sachaufwand} + \underbrace{\text{Zeitaufwand} \times \text{Lohnsatz}}_{\text{Personalaufwand}}) \times \text{Fallzahl}$$

Untersuchung im Rahmen eines Projektes der Stiftung Familienunternehmen

Laufzeit des Projekts 04/17-11/18

- Identifikation von weiteren Kosten, die im Erfüllungsaufwand bisher unzureichend berücksichtigt werden
- Enge Einbeziehung von Unternehmen
- Validierung anhand von drei Fallstudien: Erbschaftsteuergesetz, Mindestlohngesetz, Entgelttransparenzgesetz
- Kompatibilität mit Erfüllungsaufwandsmessung gewährleisten

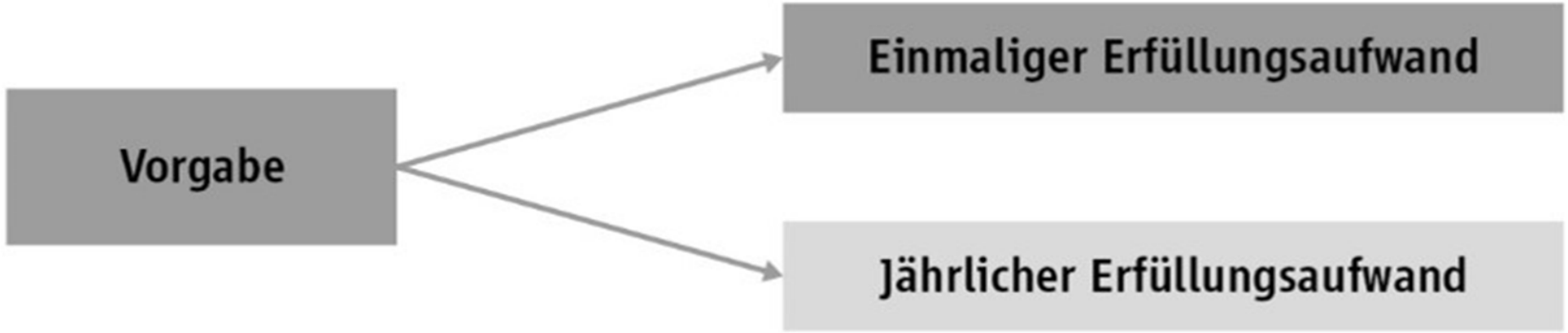
Projektziel: Identifikation weiterer Kostenfolgen für Unternehmen

Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV	Phase V
Bestandsaufnahme	Identifikation weiterer Kosten	Entwicklung von Schätzverfahren für identifizierte Kosten	Validierung der Ergebnisse	Entwicklung von Handlungs-empfehlungen und Berichtslegung
▪ Desk Research zum Status quo der Erfüllungs-aufwandsmessung	▪ Explorative Interviews mit Unternehmen, Verbänden und öffentlicher Verwaltung	▪ Analyse, wie weitere Kosten gemessen und in Erfüllungs-aufwands-schätzung integriert werden können	▪ Einarbeitung in ausgewählte Gesetze ▪ Aufbereitung für Interviews ▪ Durchführung und Auswertung der Interviews	▪ Erstellung Abschlussbericht

„Blinde Flecken“ des Erfüllungsaufwands

- Periodisierung von Umstellungs-aufwänden
- Informations- und Beratungsaufwände
- Lohnstruktur von KMU
- Arbeitsplatzkosten bei der Wirtschaft

Einmaliger Umstellungsaufwand – Status quo



Beispiel: Betriebsrentenstärkungsgesetz

+ 11,1 Mio. einmaliger EA

- 1,2 Mio. jährlicher EA

EA-Bilanz wird entlastet

Kompensation i. S. d. One in, one out-Regel

Aus Ressortsicht erfolgreich

Für Unternehmen belastend

Einmaliger Umstellungsaufwand – Reformvorschlag

- Einmaliger Umstellungsaufwand sollte über Abschreibungen periodisiert werden
- Umstellungsaufwand setzt sich aus verschiedenen Kostenpositionen zusammen, mit denen unterschiedliche Abschreibungsdauern einhergehen

Anlagegüter und immaterielle Leistungen

- bei Sachaufwänden und Aufwänden in direktem Zusammenhang
- angemessene Abschreibungszeiträume für Aufwände z. B. für organisatorische Umstrukturierungen oder Fortbildungen

Geltungsdauer

- bei „sunset clauses“ Verwendung der Geltungsdauer des Gesetzes

Pauschal

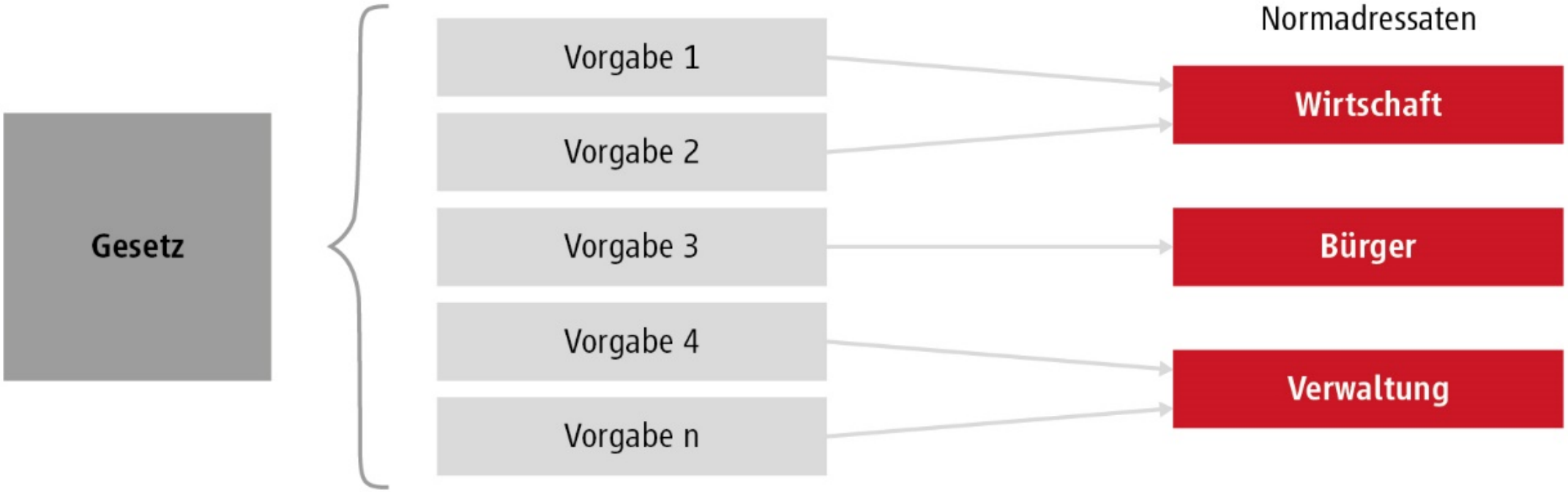
- pauschale Abschreibung über zehn Jahre, falls genauere Zuordnung der Aufwände nicht möglich und keine Befristung

Einmaliger Umstellungsaufwand – fiktives Beispiel

- Bestandteile des Umstellungsaufwands:
  - Software mit Kosten in Höhe von 6.000.000 Euro
  - Umstellung der Geschäftsprozesse in Höhe von 1.000.000 Euro
  - Fortbildungskosten in Höhe von 1.000.000 Euro.
- Abschreibungsdauern:
  - Software auf drei Jahre
  - Kosten für die Umstrukturierungen der Organisation auf fünf Jahre
  - Fortbildungskosten auf zwei Jahre

Zeitraum	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6-n**
Jährlicher EA		-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000	-1.000.000
Abschreibung Software		2.000.000	2.000.000	2.000.000			
Abschreibung Organisation		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	
Abschreibung Fortbildung		500.000	500.000				
Summe Abschreibung		2.700.000	2.700.000	2.200.000	200.000	200.000	
Rest Umstellungsaufwand	8.000.000	5.300.000	2.600.000	400.000	200.000	0	
Saldo jährlicher EA nach Abschreibung		**1.700.000**	**1.700.000**	**1.200.000**	**-800.000**	**-800.000**	**-1.000.000**

Informations- und Beratungskosten – Status quo



Informations- und Beratungskosten – Status quo

- Informationsaufwand bisher auf Vorgabenebene erfasst in Form von:
  - Zeitaufwand für Beratung und Einarbeitung in die Pflicht
  - Sachaufwand für Dienstleistungen von Beratern
- Aber: Gesamtbetrachtung einer neuen Regelung und die Prüfung, ob eine Betroffenheit vorliegt, verursacht Aufwand
  - Zudem Aufbereitung und Darstellung der Inhalte neuer Regelungen für andere Stellen im Unternehmen

⇨ Zerlegung in Einzelvorgaben führt zu Unterschätzung des Aufwands!

Informations- und Beratungskosten – Reformvorschlag

- Informationskosten auch auf Ebene des gesamten Regelungsvorhabens erfassen
  - Bei Erhebung unterscheiden, ob Informationsaufwand für Einzelvorgaben oder das Regelungsvorhaben als Ganzes anfällt
- sowohl die Information über die Inhalte einer Regelung, als auch die Weitergabe dieser Information an Entscheidungsträger innerhalb des Unternehmens erfassen

Informations- und Beratungskosten – Reformvorschlag

- Anreiz gegen missverständliche Formulierungen in Gesetzestexten bei Erarbeitung der Entwürfe
- Anreiz für flankierende Informationsmaßnahmen bei Neuregelungen
- Dies würde zwar zusätzlichen Erfüllungsaufwand für Verwaltung bedeuten, der jedoch Erfüllungsaufwand der Wirtschaft vermeidet, da nicht parallel bei vielen Unternehmen Informationsaufwände zur Auslegung und Rechtsanwendung anfallen

Validierung durch Fallstudien

- Die identifizierten Punkte zum Umstellungsaufwand und den Informationsaufwänden wurden anhand von drei Gesetzen validiert:
  - Mindestlohngesetz
  - Erbschaftsteuergesetz
  - Entgelttransparenzgesetz
- Dazu wurde die Umsetzung der Gesetze mit Unternehmensvertreterinnen und Unternehmensvertretern diskutiert
- Grundlage waren die Gesetzentwürfe der Bundesregierung mit dem darin ausgewiesenen Erfüllungsaufwand

Mindestlohngesetz

Erfüllungsaufwand Gesetzentwurf	Interviewergebnisse
• Jährlicher Erfüllungsaufwand von 50.000 € aus Dokumentationspflichten zur Vorlage einer schriftlichen Anmeldung bei der zuständigen Behörde der Zollverwaltung • Kein Umstellungsaufwand ausgewiesen	• Erhebliche Aufwände zur Feststellung des gezahlten Stundenlohns: Genaue Erfassung der gearbeiteten Stunden notwendig, um Stundenlöhne aus Monatsgehältern berechnen zu können – sowohl einmalig als auch fortlaufend • Zur Bewahrung der Lohnstruktur macht die Erhöhung des Stundenlohns einer Gruppe von Angestellten auch die Anpassung weiterer Löhne notwendig • Mitarbeiter müssen über neue Löhne und Stundenerfassung informiert werden: interne Informationsaufwände

Erbschaftsteuergesetz

Erfüllungsaufwand Gesetzentwurf	Interviewergebnisse
• Jährlicher Erfüllungsaufwand für gesamte deutsche Wirtschaft von 10.000 € • Nach Schätzung der Bundesregierung besteht Erfüllungsaufwand aus Bürokratiekosten durch vier Informationspflichten • Umstellungsaufwand bzw. Beratungsaufwand wurde nicht ausgewiesen	• Die Unternehmen berichteten von hohen Informationsaufwänden, da Fragen insbesondere zur Verbundsvermögensaufstellung mit erheblichem eigenen Aufwand und teilweise unter Hinzuziehung externer Berater geklärt werden mussten • Sowohl vor Inkrafttreten des Gesetzes, als auch im Zuge der Umstellung auf die neue Regelung

Entgelttransparenzgesetz

Erfüllungsaufwand Gesetzentwurf	Interviewergebnisse
• Etwa 3 Millionen € jährlicher und 116.000 € einmaliger Erfüllungsaufwand • Transparente Kostenschätzung • Jedoch kein Beratungsaufwand für den Normadressaten Wirtschaft ausgewiesen	• Ungewissheit über die Zahl der zu erwartenden Auskunftsersuchen: in vielen Unternehmen umfangreiche Anstrengungen zur Etablierung eines Auskunftssystems • Fragen zur Umrechnung verschiedener Entgeltbestand-teile und der Definition von Vergleichsgruppen mussten von jedem einzelnen Unternehmen selbstständig gelöst werden, im Gesetz viele Fragen offen, keine Handreichungen • Erhebliche Aufwände zur internen Information von Entscheidungsträgern, insbes. bei Unternehmensgruppen

Lohnstruktur KMU und Arbeitsplatzkosten – Status quo

KMU:

- Bei KMU fehlt der Unterbau und das obere Management muss selbst Aufgaben übernehmen
- Bei kleinerer Belegschaft häufiger externer Zukauf von Leistungen und Beratungen

Arbeitsplatzkosten:

- Neben eigentlichem Zeitaufwand für Erfüllung gesetzlicher Vorgaben Arbeitsplätze beansprucht
- Bei Unternehmen bisher nicht erfasst

Lohnstruktur KMU – Reformvorschlag

- Vermehrter Rückgriff auf bestehendes Konzept der Segmentierung im Erfüllungsaufwand: Unterscheidung zwischen Gruppen innerhalb eines Normadressaten, damit bereits bei Kostenschätzung die Besonderheiten von KMU berücksichtigt werden:
  - höhere Qualifikationsniveaus
  - mehr externe Leistungen
  - höhere Zeitaufwände ansetzen

Arbeitsplatzkosten – Reformvorschlag

- Arbeitsplatzkosten auch beim Normadressaten Wirtschaft berücksichtigen analog zur Berechnung beim Normadressaten Verwaltung
- Ergebnisse der Validierung: Kosten sind in der Höhe vernachlässigbar und keine Steuerungswirkung für bessere Gesetze
- Arbeitsplatzkosten werden nun dennoch auch bei der Wirtschaft berücksichtigt

Ausblick nach Veröffentlichung der Studie

- Betrachtung des einmaligen Umstellungsaufwands von besonderer Bedeutung, um tatsächlich anfallende Kosten zutreffend abzubilden
- Alle Vorschläge im Rahmen der bestehenden Methodik des Erfüllungsaufwands umsetzbar

Beschluss St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019:

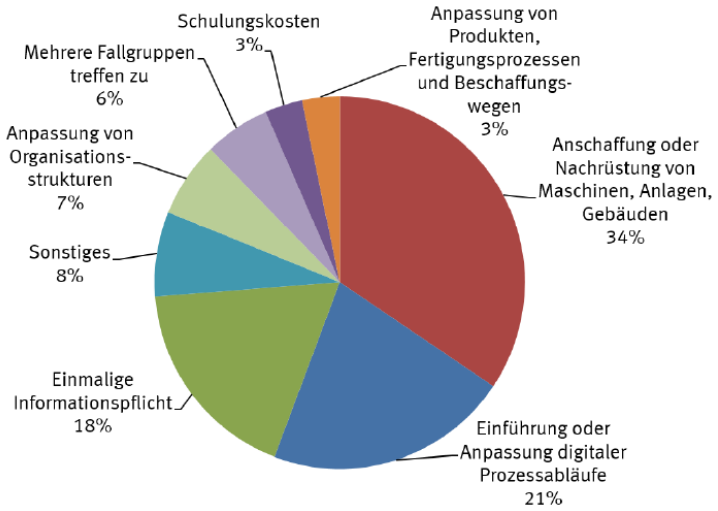
- Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung
- Erhöht den Fokus auf den Umstellungsaufwand bei der Kostenfolgenschätzung neuer Regelungen

Fallgruppenanalyse des Umstellungsaufwands

Analyse von 150 ausgewählten Vorgaben[2] der Jahre 2012 bis 2018, die Umstellungsaufwand verursacht haben durch das Statistische Bundesamt[3]; Anteile der einzelnen Fallgruppen:

www.destatis.de

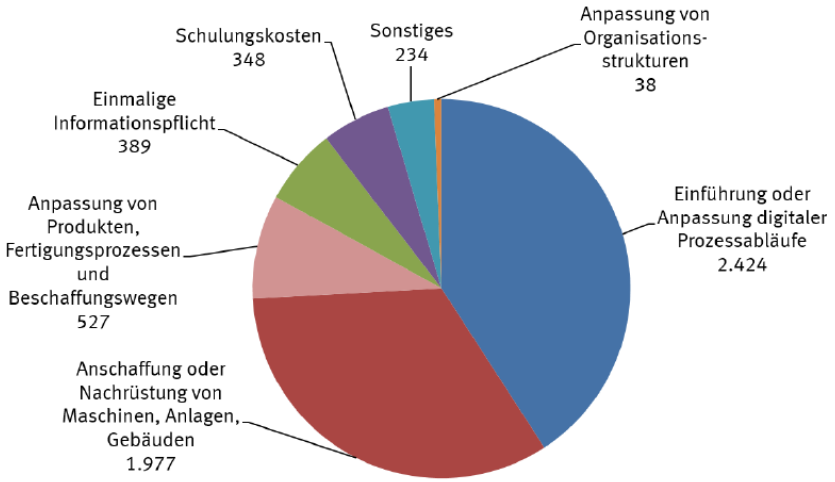
Prozentuale Häufigkeitsanteile je Fallgruppe



© Statistisches Bundesamt (Destatis) | Bürokratiekostenmessung

www.destatis.de

Aufsummierter Umstellungsaufwand je Fallgruppe in Mio. Euro



© Statistisches Bundesamt (Destatis) | Bürokratiekostenmessung

Quelle: Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung

Fallgruppenunabhängige Vorschläge zur Begrenzung von Umstellungsaufwand

- ausreichend lange Umsetzungsfristen/ optionale Umsetzung/ Bestandsschutzregelungen
- Stärkere Berücksichtigung von Umstellungsaufwand bei der Beratung von Regelungsvorhaben (national und EU-Ebene)
- Unterstützung der Unternehmen bei der Umsetzung

Fallgruppenspezifische Vorschläge zur Begrenzung von Umstellungsaufwand

- Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen
- Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe
- Einmalige Informationspflicht
- Schulungskosten
- Anpassung von Organisationsstrukturen
- Anpassung von Produkten, Fertigungsprozessen und Beschaffungswegen

Dokumentation und Monitoring des Umstellungsaufwands

- Ausführlichere Dokumentation des Umstellungsaufwands und seiner Zusammensetzung im Regelungsvorhaben
- Detailliertere Betrachtung im Rahmen des quartalsweisen Erfüllungsaufwandsmonitoring des Statistischen Bundesamtes und differenziertere Behandlung im Jahresbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag

Ausblick

- Die Begrenzung des Umstellungsaufwands ist mehr in den Fokus gerückt
- Die Bundesregierung hat sich aktiv die Begrenzung des Umstellungsaufwandes zum Ziel gesetzt und den Ministerien Werkzeuge dazu an die Hand gegeben
  - Jedoch wurden keine direkte und zwingende Einbeziehung des Umstellungsaufwands beispielsweise durch Grenzwerte oder Kompensationsregelungen beschlossen

Vielen Dank!

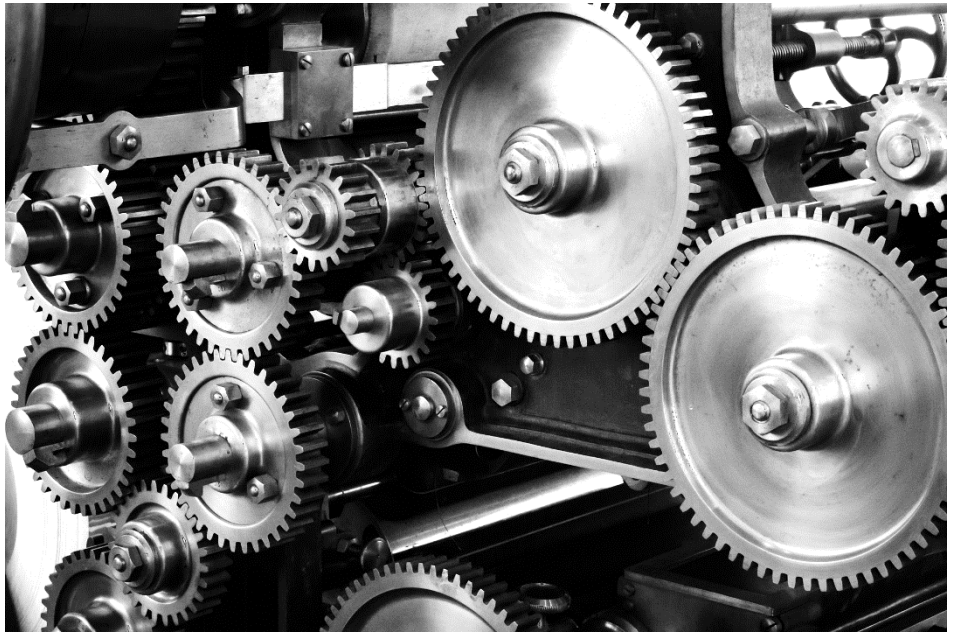
Impulse aus den explorativen Interviews

„Bei den Gesetzen am Ball zu bleiben, kostet viel Zeit und Geld.“

„Große Projekte zur Umstellung binden Mittel. Wenn die Abläufe einmal umgestellt wurden, werden Be- und Entlastungen nicht mehr so stark wahrgenommen.“

„Zur Absicherung lassen wir häufig Rechtsgutachten von Wirtschaftsprüfern oder Anwälten erstellen.“

„Wenn sich ein Geschäftsführer selbst mit Regelungen herumschlagen muss, kann er in dieser Zeit nicht innovativ tätig sein.“

„Eine Kernaufgabe der Verbände ist es, die Mitgliedsunternehmen über Änderungen auf dem Laufenden zu halten.“

„Eine Rechtsberatung kann für ein kleines Unternehmen eine enorme Belastung darstellen.“