

Regulierungskostenmessung

Executive Summary

Autoren: Dr. Tobias Ernst, Henrik Riedel

Die Bundesregierung sowie mehrere Bundesländer verfolgen das Ziel, die aus rechtlichen Informationspflichten resultierenden Kosten zu messen und, wenn möglich, zu reduzieren. Die bisherige Konzentration des Bürokratieabbaus auf Informationspflichten hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen lag mit dem *Standardkosten-Modell (SKM)* eine bereits international erprobte und anerkannte Methode zur Messung von Informationskosten vor, zum anderen hatte sich die Reduktion von Informationskosten im Ausland als weitgehend unpolitisch und relativ gut umsetzbar erwiesen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Informationskosten nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den gesamten Regulierungskosten ausmachen.

Vor diesem Hintergrund hat die Bertelsmann Stiftung die KPMG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft AG beauftragt, ein *Regulierungskosten-Modell (RKM)* zu entwickeln und zu erproben. Das RKM basiert auf Verfahren, die bereits im Ausland zur Ermittlung von Regulierungskosten bzw. einzelner Regulierungskostenarten eingesetzt worden sind, und stellt ein integriertes Modell dar, mit dessen Hilfe Regulierungskosten umfassend und einheitlich ermittelt werden können.

Was sind „Regulierungskosten“?

Unter Regulierungskosten werden die Kosten verstanden, die bei Normadressaten durch die Befolgung rechtlicher *Handlungspflichten* entstehen. Insofern kann – an Stelle von Regulierungskosten – auch von Befolgungskosten („compliance costs“) gesprochen werden.

Kosten, die bei Normadressaten aus *Duldungs-* oder *Unterlassungspflichten* resultieren, werden im Rahmen des RKM ebenso wenig berücksichtigt wie verwaltungsinterne Gesetzgebungskosten oder volkswirtschaftliche Kosten durch Preis- bzw. Mengeneffekte.

Worauf basiert das „Regulierungskosten-Modell“?

Das RKM basiert auf den Grundlagen des SKM und schreibt sie fort. Das SKM dient zur Messung von Kosten, die durch Informationspflichten entstehen. Die Definition der Informationspflicht erfolgt im Rahmen des SKM durch die Beschreibung der Handlungen, die durch die Pflicht ausgelöst werden (Informationen beschaffen, verfügbar halten oder übermitteln). Dieser Grundgedanke wird durch das RKM aufgegriffen.

Insgesamt unterscheidet das RKM sechs Typen von Handlungspflichten: Informations-, Zahlungs-, Kooperations-, Überwachungs-, Qualifikations- sowie Ziel- und sonstige Auflagenerfüllungspflichten.

Regulierungskostenmessung Executive Summary

Autoren: Dr. Tobias Ernst, Henrik Riedel

Die folgende Abbildung stellt die wesentlichen Module des RKM sowie das allgemeine Messvorgehen im Überblick dar:



Welche Arten von Regulierungskosten können unterschieden werden?

Die Kosten, die durch Handlungspflichten entstehen, können zunächst – ressourcenorientiert – in Personal-, Sach- und Finanzielle Kosten gegliedert werden. Die *Personalkosten* werden durch die Multiplikation von Zeitaufwänden mit den dazu gehörigen Stundentarifen ermittelt, wobei für die Erhebung von Zeitaufwänden spezifische Standardprozesse für die einzelnen Typen von Handlungspflichten verwendet werden. Die *Sachkosten* umfassen Material-, Wareneingangs-, Fremdleistungs-, Finanzierungs- und Infrastrukturkosten sowie Abschreibungen. Bei den *Finanziellen Kosten* handelt es sich um Steuern und sonstige Abgaben, wie z. B. Gebühren.

Die Personal- und Sachkosten stellen ggf. – ganz oder teilweise – Sowieso-Kosten dar. *Sowieso-Kosten* sind Kosten, die beim Normadressaten auch ohne die gesetzliche Pflicht anfallen würden. *Zusätzliche Kosten* sind demgegenüber ausschließlich der gesetzlichen Pflicht geschuldet. Finanzielle Kosten stellen generell nur Zusätzliche Kosten dar, da der Normadressat ohne gesetzliche Pflicht keine Abgaben an den Staat entrichten würde.

Regulierungskostenmessung

Executive Summary

Autoren: Dr. Tobias Ernst, Henrik Riedel

Wenn von der Summe der Personal-, Sach- und Finanziellen Kosten (= Regulierungskosten I) die Sowieso-Kosten subtrahiert werden, erhält man die Zusätzlichen Kosten (= Regulierungskosten II).

Auf Basis der Zusätzlichen Kosten werden schließlich Opportunitätskosten berechnet. *Opportunitätskosten* sind definiert als Gewinne, die dem Normadressaten dadurch entgehen, dass gesetzliche Pflichten erfüllt werden müssen und Ressourcen deshalb nicht optimal eingesetzt werden können. Im RKM erfolgt die Ermittlung der Opportunitätskosten aus Vereinfachungsgründen durch die Berechnung entgangener Zinsgewinne für ein Jahr.

Addiert man die Zusätzlichen Kosten und die Opportunitätskosten, so erhält man die gesamten, ausschließlich gesetzlich verursachten Regulierungskosten (= Regulierungskosten III).

Wie werden subjektive Belastungen durch Regulierungen erfasst?

Neben den einzelnen Kostenarten bietet das RKM auch die Möglichkeit, die subjektive Belastung des Normadressaten zu erfassen. Die subjektive Belastung kann als „Irritation“ – im Sinne von Verärgerung durch die gesetzliche Pflicht – verstanden werden.

Ingesamt werden im RKM drei verschiedene Arten von *Irritationen* unterschieden: Mangelnde Verstehbarkeit, mangelnde Umsetzbarkeit und mangelnde Akzeptanz der gesetzlichen Pflicht.

Wann kann das Regulierungskosten-Modell angewendet werden?

Regulierungskosten bzw. Irritationseffekte können *Ex-post* (für bestehende Pflichten), *Ex-ante* (für geplante Pflichten), *Bottom-up* (für einzelne Normadressaten) und *Top-down* (für alle betroffenen Normadressaten) ermittelt werden. Das RKM umfasst Mess- bzw. Schätzverfahren für alle denkbaren Kombinationsmöglichkeiten.

Grundsätzlich kann das RKM für alle Gruppen von *Normadressaten* (Wirtschaft, Bürger und Verwaltung) eingesetzt werden. Das Handbuch fokussiert sich jedoch zunächst auf die Messung bzw. Schätzung von Regulierungskosten bei der Wirtschaft.

Das Handbuch zur Messung von Regulierungskosten sollte als Instrumentenset („*Toolkit*“) verwendet werden, d. h. je nach Erkenntnisinteresse, Komplexität des Messgegenstands, zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie Anforderungen an die Belastbarkeit der Ergebnisse sind die jeweils geeigneten Instrumente bei der Ermittlung der Regulierungskosten heranzuziehen.

Regulierungskostenmessung

Executive Summary

Autoren: *Dr. Tobias Ernst, Henrik Riedel*

Die Regulierungskostenmessung kann separat von oder integriert in einer *Gesetzesfolgenabschätzung* durchgeführt werden; in der vorliegenden Form stellt sie eine Anleitung zur Ermittlung der Kosten für die Wirtschaft gemäß § 44 Abs. 4 GGO dar.

Eine ausführliche Darstellung des RKM findet sich im Handbuch zur Messung von Regulierungskosten, das unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-6861EAEB-F8F97DD9/bst/hs.xsl/93908_93969.htm abgerufen werden kann.

Kontakt:

Frank Frick

☎ 05241-8181 253

✉ frank.frick@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Tobias Ernst

☎ 05241-8181 247

✉ tobias.ernst@bertelsmann-stiftung.de

Henrik Riedel

☎ 05241-8181 266

✉ henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de