



Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung

Die Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwands – Bremsklotz im Gesetzgebungsverfahren oder Motor für bessere Rechtsetzung?

Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates

Berlin, 9. Dezember 2010

Rolle der Ex-ante-Schätzung im Gesetzgebungsverfahren

Seit 1. Dezember 2006 ist das Ex-ante-Verfahren fester Bestandteil der Abstimmung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung

Die Ex-ante-Schätzung liefert
**Transparenz über die Folgen einer
Regelung**

Verbessert damit die
Entscheidungsgrundlage für den
Gesetzgeber

Ist **unerlässlich** für gute
Rechtsetzung

Denn:

- Je besser die Gesetzesfolgenabschätzung, desto besser die Rechtssetzung
- Die Politik will/muss wissen, was sie tut!

Das Ex-ante-Verfahren als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung

Rechtsgrundlage GGO

- Seit **1. Dezember 2006**
- **Neue Gemeinsame Geschäftsordnung** der Bundesministerien: NKR wird Ministerium gleichgestellt

Verfahren

- Jeder Referentenentwurf wird dem NKR mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt

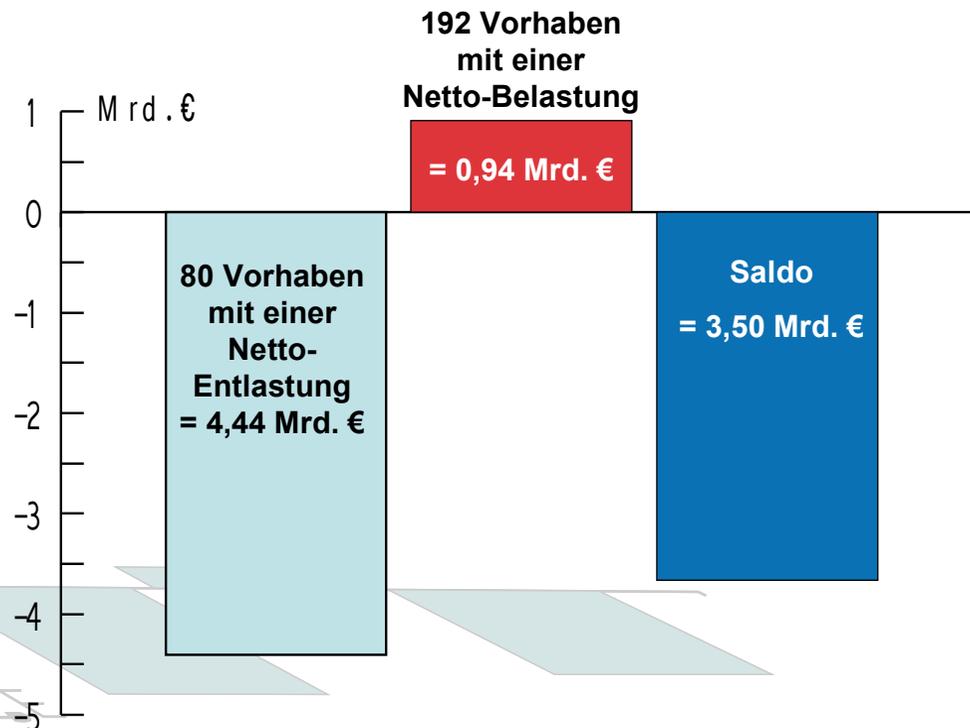
Prüfung des NKR

- Nachvollziehbare Darstellung von **Informationspflichten** und daraus resultierenden **Bürokratiekosten**
- Darstellung von **Regelungsalternativen**

Stellungnahme des NKR

- Formelle **Stellungnahme an das Ressort**
- Wird der Kabinettvorlage beigefügt
- **Geht mit Kabinettschluss an den Bundestag und Bundesrat**

Das bisherige Ex-ante-Verfahren in Zahlen



- Seit 1. Dezember 2006 hat der NKR rund **1.400 Regelungsvorhaben** abschließend geprüft
- Die Umsetzung aller dem Rat vorgelegten Entwürfe hätte per Saldo eine deutliche **Entlastung der Wirtschaft um rund 3,5 Mrd. €** zur Folge, davon
 - 80 Vorhaben mit Netto-Entlastung von 4,4 Mrd. €
 - 192 Vorhaben mit Netto-Belastung von 0,9 Mrd. €

Konkrete Vereinfachungsmaßnahmen

Modernisierung des
Bilanzrechts (BMJ)

- Wegfall der Bilanz- und Buchführungspflichten sowie der Pflicht zur Stichtagsinventur für Einzelkaufleute mit Jahresüberschuss < 50.000 € und Jahresumsatz < 500.000 €
- Entlastung für über **500.000 Unternehmen** um mehr als **2 Mrd. €**

Jahressteuergesetz
(BMF)

- Wegfall von **36 Mio. Lohnsteuerkarten** durch Einführung eines elektronischen Verfahrens zum Abruf der Lohnsteuerabzugsmerkmale durch den Arbeitgeber
- **Gesamtentlastung 277 Mio. €**

Änderung der
Vergabeverordnung
(BMWV)

- Vereinfachung der **Nachweisführung** im Bereich der Verdingungsordnungen VOL und VOF; Öffentliche Auftraggeber sollen nur noch **Eigenerklärungen statt zahlreicher offizieller Nachweise** von Unternehmen fordern
- Entlastung betrifft **jährlich 16 Mio. Fälle**, in denen sich Unternehmen an Ausschreibungen im Bereich VOL und VOF beteiligen; **Gesamtentlastung 265 Mio. €**

Das Ex-ante-Verfahren am Beispiel des Anlegerschutzgesetzes

1. Entwurf

- Finanzinstitute sollten ursprünglich **für alle Finanzprodukte Informationsblätter** zur Verfügung stellen
- Kostenschätzung des BMF: **9,9 Mio. €**

NKR-Prüfung

- **Prüfung des NKR** (zusammen mit Verbänden) hat ergeben, dass sich Bürokratiekosten voraussichtlich auf mindestens **28,2 Mio. €** belaufen werden

überarbeiteter Entwurf

- Aushändigung der Informationsblätter wurde **auf Anlageberatung beschränkt**
- Für Produkte, die ohne Beratung gekauft werden (z.B. per online banking), müssen keine Informationsblätter ausgegeben werden
- Dadurch **Reduzierung der Bürokratiekosten auf 22,6 Mio. €**

Transparenz über die Kosten hat Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess!

Das Ex-ante-Verfahren als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung

Ausgangslage 2006

Defizite bei Gesetzesfolgenabschätzung:

Keine Darstellung der
Bürokratiekosten aus
Informationspflichten –
„**Kosten: Keine**“

Bilanz Dezember 2010

Transparenz:

- Darstellung der Bürokratiekosten in jedem
Regelungsvorhaben
- Zunehmende Beachtung von
Bürokratiekosten
im politischen Entscheidungsprozess

- Mit dem Ex-ante-Verfahren konnte die **Qualität der
Gesetzesfolgenabschätzung** für den Bereich
Bürokratiekosten **erheblich verbessert** werden
- **ABER: Bürokratiekosten sind nur ein Teil der
Gesetzesfolgen**

Informationspflichten und daraus resultierende Bürokratiekosten sind nur ein Teil der Gesetzesfolgen

Beispiel: Umweltzone (Verordnung zur Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen mit geringer Schadstoffbelastung)

- Um vom **Fahrverbot in Umweltzonen** ausgenommen zu werden, mussten sich Fahrzeughalter 2008 eine **Umwelplakette beschaffen**.
- Im Ex-ante-Verfahren wurden nur die Kosten für die **Anschaffung der Plakette (Informationspflicht)** geprüft.
- Bürgern und Wirtschaft entstand hierdurch einmaliger Umstellungsaufwand von **10 € pro Plakette**.
- **Vom NKR-Mandat nicht umfasst** war der Aufwand, der Fahrzeughaltern entstand, um die Voraussetzung für die Erteilung der Plakette zu erhalten, d.h. **Umrüstung oder Neuanschaffung von Fahrzeugen**.
- Die **daraus resultierenden Kosten können im Einzelfall erheblich höher sein** (z.B. Kosten für den Einbau eines **Rußpartikelfilters über 600 €**).

Bedeutung der Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwands am Beispiel des ELENA-Verfahrens

Kostenschätzung im Gesetzentwurf

- **Keine ausreichende Abschätzung und Darstellung des Vollzugaufwands der abrufenden Stellen** (Bundesagentur für Arbeit, Wohngeld- und Elterngeldstellen)
- **Keine Darstellung der Auswirkungen auf den Bürger**

Kostenschätzung des NKR

- NKR hat im September 2010 ein Gutachten vorgelegt und dabei auch die **über die Informationspflichten hinausgehenden Auswirkungen** betrachtet
- Danach beträgt der jährliche **Vollzugaufwand über 80 Mio. €**
- Zudem können für den **Bürger zusätzliche Behördengänge** sowie **Aufwand zur Beschaffung der qualifizierten Signatur** entstehen
- Mit **ganzheitlicher Abschätzung** des Erfüllungsaufwands **im Gesetzgebungsverfahren** hätten Probleme wesentlich früher aufgezeigt und gelöst werden können

Novellierung des NKR-Gesetzes sieht Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens vor

— Zukünftige Prüfrechte des NKR (laut Gesetzentwurf) —

Fokus auf
Erfüllungsaufwand

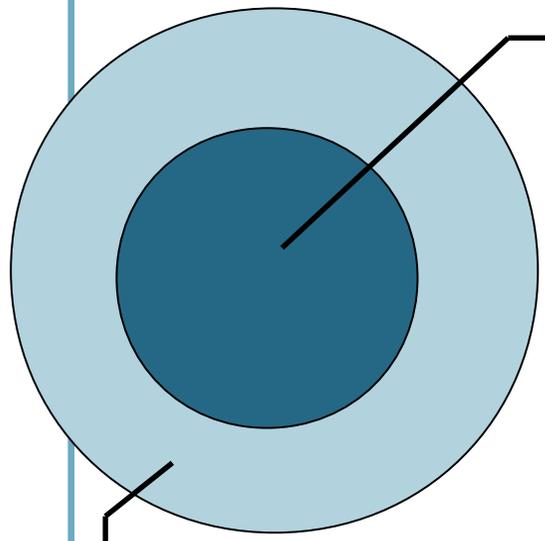
- **NKR prüft** insbesondere die Darstellung des **Erfüllungsaufwands** auf Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit

Darüber hinaus
Prüfung folgender
Aspekte möglich

- verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit einer Regelung
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten (Regelungsalternativen)
- Erwägungen zur Befristung und Evaluierung
- 1:1-Umsetzung von EU-Recht (gold plating)
- Ausführungen zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen

Zukünftig keine Beschränkung auf Informationspflichten, sondern Betrachtung des gesamten Erfüllungsaufwands

Was gehört zum Erfüllungswand? -



**Kosten
inhaltlicher
Pflichten, z.B.
Einbau eines
Rußpartikelfilters**

**Kosten von Informationspflichten, z.B.
Nachweis der erfolgten Umrüstung**

Was gehört nicht dazu? —

- **Volkswirtschaftliche Effekte wie:**
 - Auswirkungen auf Wettbewerb und Wachstum
 - Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen
- **Direkte finanzielle Zahlungen in Form von **Steuern****

Das zukünftige Ex-ante-Verfahren – Was ist neu?

das heißt:

1 Ganzheitliche Betrachtung aller Kostenfolgen

Keine Beschränkung auf Informationspflichten!

2 Klare verlässliche Methodik zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Praktikables Verfahren zur Sicherstellung vergleichbarer Ergebnisse

3 Ausweitung der Prüfkompetenz des NKR

Effektivere Kontrolle und mehr Transparenz!



FAZIT

Das Ex-ante-Verfahren ist
Motor für bessere Rechtsetzung und
Bremsklotz für schlechte Rechtsetzung