

Regulatory Budgets und Regulierungskosten

Frank Frick, Director Good Governance

Berlin, 22. April 2009

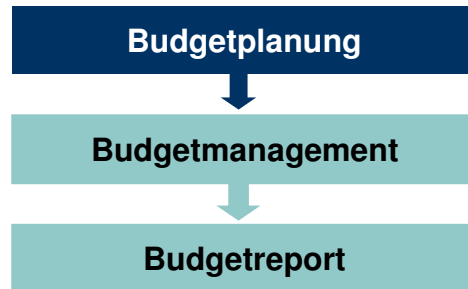
Gliederung

- Regulatory Budgets
- Regulierungskostenmessung
- Perspektiven für die deutsche „better regulation“ – Agenda (v.a. in der nächsten Legislaturperiode)

Ziele eines Regulatory Budgets

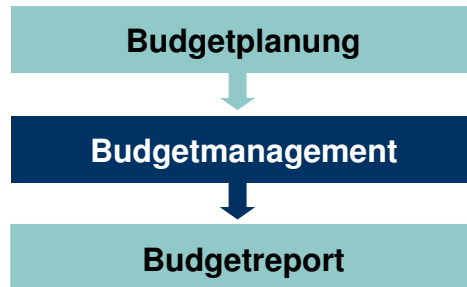
- „Deckelung“ der Belastungen, die der Wirtschaft durch neue, staatliche Regulierung entstehen (nicht Steuerbelastung!)
- klare Regulierungskostenobergrenzen für die gesamte Regierung und für jedes Ressort
- umfassendes Planungs- und Kontrollsystem, zur Umsetzung der jeweils kosteneffizientesten Regulierung
- 30 Jahre lang insb. in GB, USA und AUS diskutiert
- 2005 Empfehlung der Better Regulation Task Force und 2008 Entscheidung der britischen Regierung, ab 2009 weltweit erstmalig „Regulatory Budgets“ einzuführen

Erster Schritt: Budgetplanung



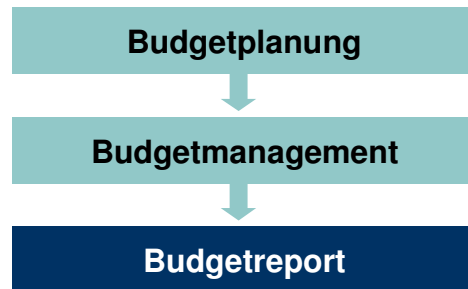
- für die voraussichtlichen Kosten (und Nutzen) *geplanter* Regulierung
- analog der Erstellung des Finanzhaushalts
- durch die Ministerien (+ Regulierungsbehörden)
- auf der Basis von Impact Assessments (IA)
- die Abschaffung oder Vereinfachung bestehender Normen wird angerechnet
- die erstmalige Budgetfestsetzung pro Ressort erfolgt nach historischen Trends, Regulierungsnutzen, Absorbtionsmöglichkeiten der Branche und politischen Prioritäten

Zweiter Schritt: Budgetmanagement



- Ministerien und Regulierungsbehörden verantwortlich für Erfassung
- Monitoring der Budgetkonformität durch Better Regulation Executive im BERR
- Das Management ist flexibel in der Handhabung unvorhergesehener Geschehnisse durch
 - End-of-period-Flexibilität
 - Handel der einzelnen Budgets untereinander
 - beschränkte Ausnahmeregelungen

Dritter Schritt: Budgetreport



- Rechenschaft erfolgt über Berichte der Ministerien und Regulierungsbehörden sowie in einem Gesamtdokument
- Berichte enthalten:
 - das jeweilige Einzelbudget der Periode
 - die in der Periode beschlossenen Regelungen
 - die daraus anfallenden Kosten
 - ob die Kosten durch das Budget gedeckt sind
 - die daraus entstehenden Nutzen
- Konsequenzen: Bei Budgetüberschreitung hat das Parlament ein Fragerecht an den Minister, evtl. finanzielle Anreize

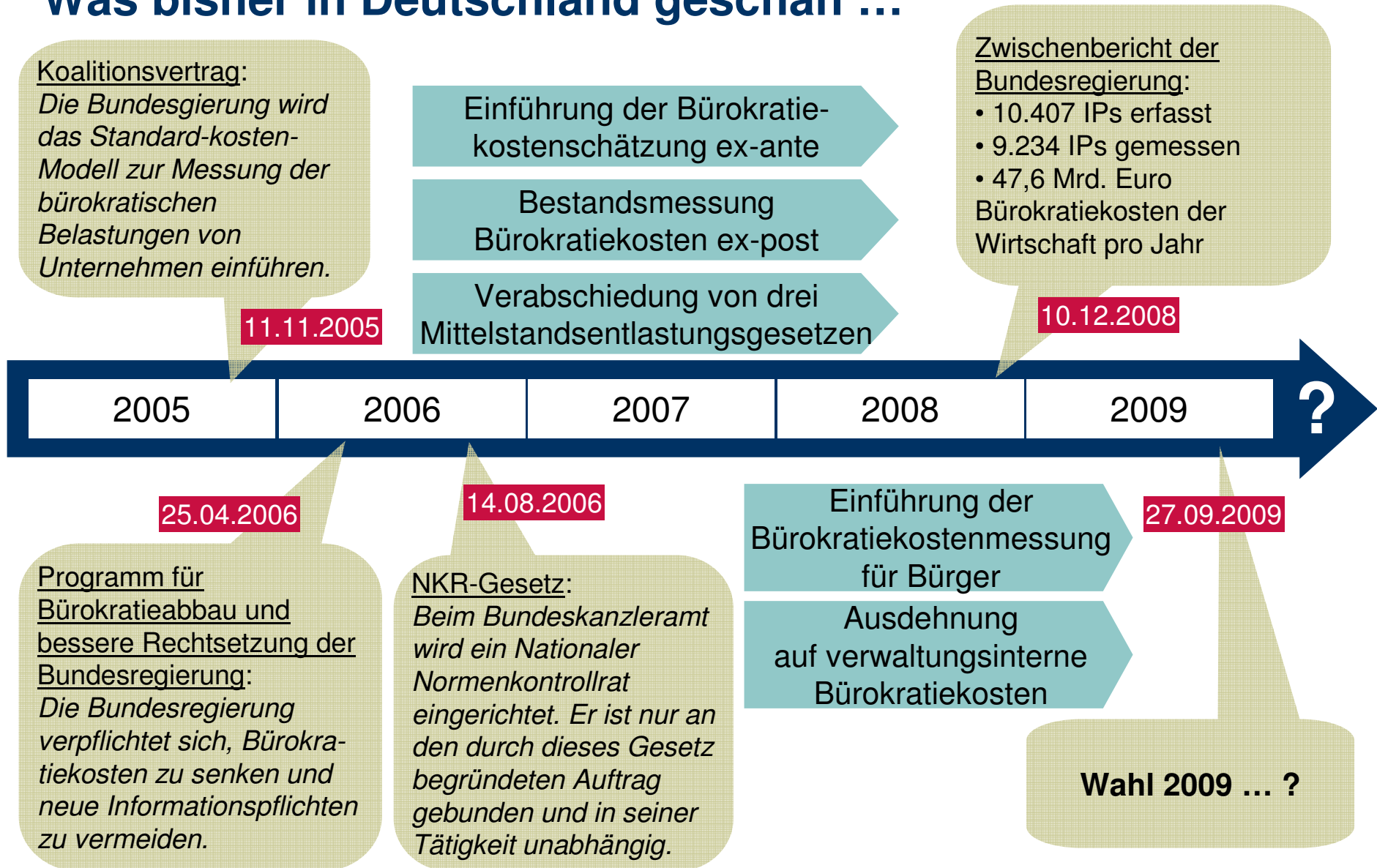
Vorteile von Regulatory Budgets

- mehr Transparenz
- klare Priorisierung von Regulierungsvorhaben
- effektivere Ressourcennutzung
- langfristige Strategieplanung statt kurzfristiger Lösungen
- Planungssicherheit für die Regulierten
- die Gesamtkosten aller Regulierungen rücken in den Fokus
- vollständige Abbildung des Regierungshandelns - keine „heimliche“ Verschiebung von Steuern zu „indirekten Steuern“ über Regulierung
- Stärkung des Parlaments, da „Budget“- Kontrolle traditionelle Aufgabe der gewählten Volksvertreter

Ergebnisse der Konsultation

- starke Polarisierung: Wirtschaft pro, Umwelt- und Verbraucherverbände, Gewerkschaften und Regulierungsbehörden contra
- Bedenken:
 - beschränkt Unabhängigkeit unabhängiger Regulierungsbehörden
 - Nachteile teure und erst langfristig Wirkung zeigende Politiken
 - Sorge, dass Kostenbetrachtung Druck pro Deregulierung erzeugt
 - es findet keine umfassende Nutzenbetrachtung statt
- 2. April 2009, Bericht des BERR im Unterhaus: Einführung der Regulatory Budgets wird gestoppt – ohne Angabe von Gründen

Was bisher in Deutschland geschah ...



Internationale Innovationen ...

Schweden:

- Unabhängiger Watchdog
- Ganzheitliche Regulierungskostenmessung

Niederlande:

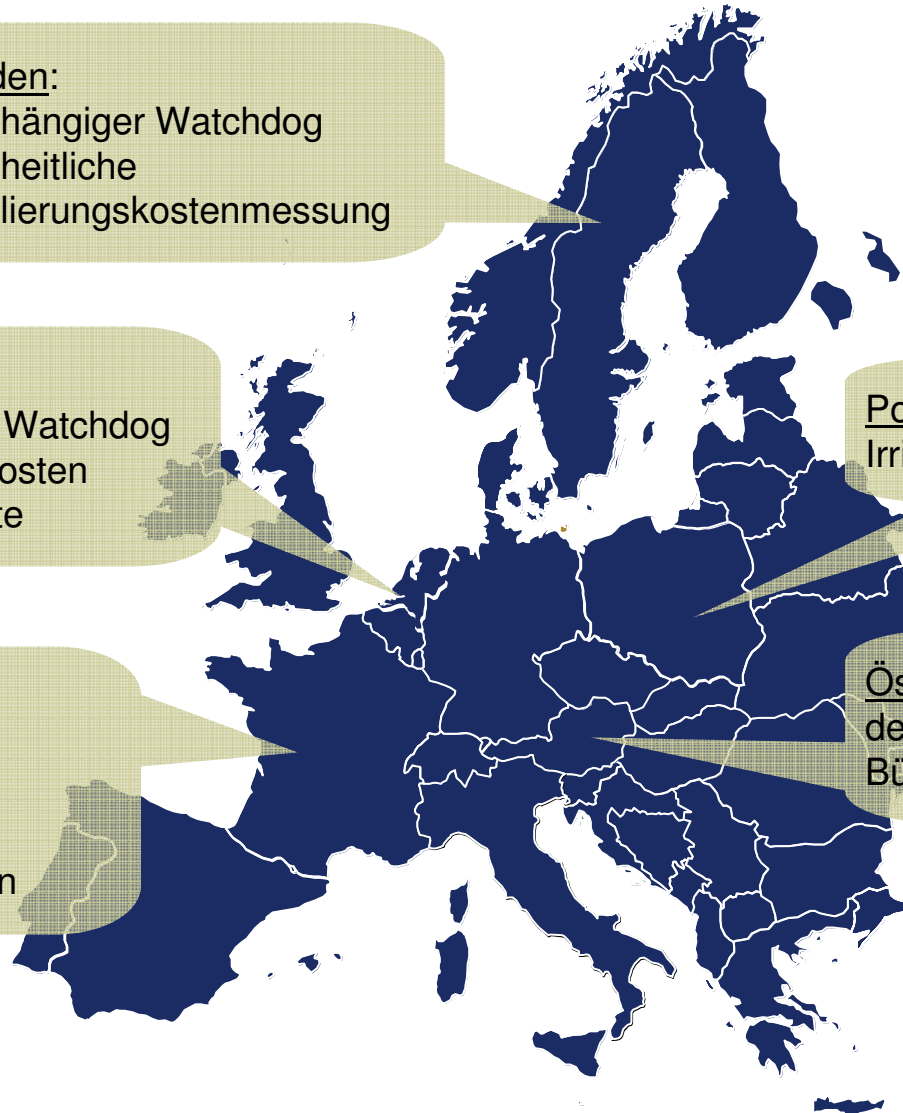
- Unabhängiger Watchdog
- Regulierungskosten
- Irritationseffekte

Polen: Messung von Irritationseffekten

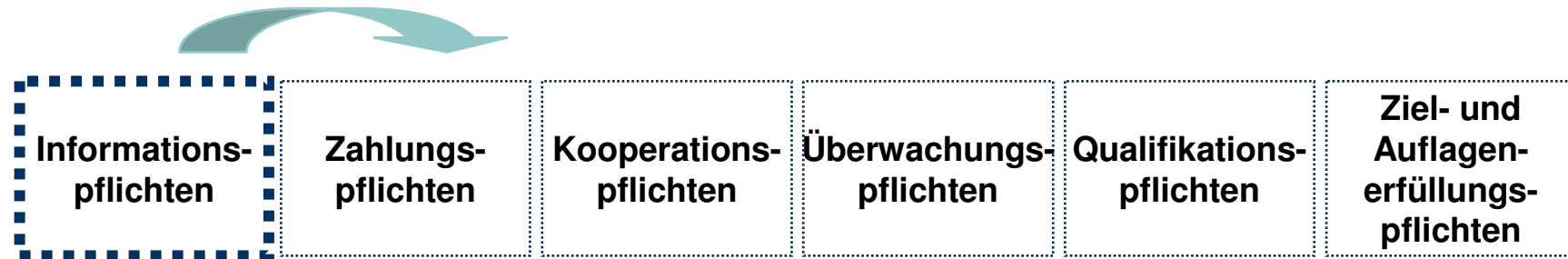
Frankreich:

- verwaltungsinterne Bürokratiekosten
- Messung von Opportunitätskosten

Österreich: Gezielte Senkung der Bürokratiekosten von Bürgern



Grundlagen der Regulierungskostenmessung:



... baut auf dem Standardkosten-Modell auf und ist voll kompatibel.

... erfasst die Regulierungskosten umfassend und einheitlich.

... kann alle wesentlichen denkbaren Anwendungsfälle unterstützen.

... bietet pragmatische, effiziente und bereits getestete Messverfahren.

... setzt auf eine aktive Einbindung der Betroffenen – insb. der Ressorts.

Vom Standardkostenmodell (SKM) zum Regulierungskostenmodell (RKM)



Kostenarten	Informationspflichten	Inhaltliche (Handlungs-)Pflichten
Personalkosten	Zeitaufwand in Std. x Tarif x Fallzahl	Zeitaufwand in Std. x Tarif x Fallzahl
+ Sachkosten	z. B. Portokosten	z. B. Fremdleistungskosten oder Investitionskosten
+ Finanzielle Kosten	z. B. Gebühren für Nachweise	z. B. Steuern und sonstige Abgaben
= Regulierungskosten I		
- Sowieso-Kosten	Kosten, die auch ohne Informationspflicht anfallen	Kosten, die auch ohne inhaltliche Pflicht anfallen
= Regulierungskosten II		
+ Opportunitätskosten	Zusätzliche Ausgaben x Kalkulatorischer Zinssatz	Zusätzliche Ausgaben x Kalkulatorischer Zinssatz
= Regulierungskosten III		

Optional:
Ermittlung von Irritationseffekten

RKM

Beispiel: SpielV - Zulassung und Prüfung Spielautomaten

Bsp.:

Antrag auf Zulassung der Bauart eines Spielgerätes (§ 11 SpielV)

Bsp.:

Prüfung von Spielautomaten durch Sachverständige (§ 7 SpielV)

Kosten aller betroffenen Unternehmen (fiktiv)	Informationspflicht	Inhaltliche (Handlungs-)Pflicht
Personalkosten	80 h x 24 € x 56 Fälle = 107.520 €	0,1 h x 24 € x 112.500 Fälle = 270.000 €
+ Sachkosten	500 € x 56 Fälle = 28.000 €	0,5 h x 50 € x 112.500 Fälle = 2.812.500 €
+ Finanzielle Kosten	2.000 € x 56 Fälle = 112.000 €	
= Regulierungskosten I	247.520 €	3.082.500 €
- Sowieso-Kosten	60 h x 24 € x 56 Fälle = 80.640 €	0,5 h x 50 € x 28.125 Fälle * = 703.125 €
= Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	166.880 €	2.379.375 €
+ Opportunitätskosten	166.880 € x 3 % = 5.006 €	2.379.375 € x 3 % = 71.381 €
= Regulierungskosten III	171.886 €	2.450.756 €

* Annahme: 25 % der Spielautomaten würden auch ohne Verpflichtung, freiwillig, durch externen Sachverständigen geprüft werden, um dies gegenüber den Kunden dokumentieren zu können.

2.622.642,- €

Grundlagen der Regulierungskostenmessung: Welche Einführungsoptionen bestehen

Für die Einführung der Regulierungskostenmessung in Deutschland kommen verschiedene Grund-Optionen in Betracht:

- **Variante A:** Erweiterung des bisherigen Ex-ante-Verfahrens für Bürokratiekosten auf alle Kosten aus Regulierungen
- **Variante B:** Erweiterung des bisherigen Ex-ante-Verfahrens für Bürokratiekosten auf alle Kosten aus Regulierungen sowie Durchführung selektiver Ex-post-Messungen der zu ändernden Normen
- **Variante C:** Durchführung einer Nullmessung priorisierter Rechtsgebiete
- **Variante D:** Durchführung einer Nullmessung aller Rechtsgebiete

Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt die Umsetzung von Variante B

Wie es dann aussehen würde als Drucksache ...

Gesetzentwurf der Bundesregierung

[...]

- D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte
- **E. Sonstige Kosten**

Aus diesem Gesetzentwurf entstünden bei Annahme und normaleffizienter Umsetzung sowie hundertprozentiger Befolgung die folgenden (Brutto-) Kosten der Wirtschaft:

	1 Jahr	5 Jahre	10 Jahre
Informationskosten	X	XX	XXX
Inhaltliche Kosten	Y	YY	YYY
Regulierungskosten	Z	ZZ	ZZZ

- F. Bürokratiekosten (könnte evtl. entfallen, da unter E mit ausgewiesen)

Ist-Analyse – und Identifikation der weiteren Optionen

	Stärken	Entwicklungspotential
ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche Errichtung eines NKR, überparteiliche Akzeptanz • erfolgreiche Einführung der Bürokratiekostenschätzung für Unternehmen, Bürger, Verwaltung • Beginn eines nachhaltigen Kulturwandels 	<ul style="list-style-type: none"> • keine Messung Regulierungskosten • keine Prüfung Irritationswirkung • unzureichend implementierte Gesetzesfolgenabschätzung • kaum Beteiligung der Bürger im Rahmen von Konsultationen • Kommunikation / Akzeptanz
ex-post	<ul style="list-style-type: none"> • drei Mittelstandsentlastungsgesetze • gute Vorschläge in der Pipeline • Datenqualität der Messung ok • nachhaltiger Kompetenzaufbau • teilweise bereits Einbeziehung der Kosten von Bürgern und Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation / Akzeptanz • Lücken in der Bestandsmessung • 25%-Reduktionsziel bis 2011 kein offizielles Netto-Ziel • nächstes 25%-Ziel • keine Jahresziele für Ressorts • keine systematische Verbindung zur Vollzugsqualität Länder/Kommune

Perspektiven für die nächste Legislaturperiode

1

Vollendung Bestandsmessung + Abbau 25% der Informationskosten

2

**Festlegung, dass es sich bei den angestrebten
25 % Reduktion um ein Netto-Ziel handelt**

3

**Einführung und Monitoring von
Jahreszwischenzielen für alle Ministerien**

4

**Spürbare Entlastung der Bürger und Verwaltung durch Reduktion von
Informationskosten (SKM Bürger / Verwaltung - Prozessbetrachtung)**

5

Einführung der Regulierungskostenmessung

6-11

**Konsultation-Bürgerbeteiligung, Irritationswirkung, Zweites 25%-Ziel,
Einbezug der Vollzugsqualität – Benchmarking (Föko II)
Nachhaltigkeitsprüfung, ... auf dem Weg zu einer umfassenden GFA**

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Frank Frick

Director Good Governance

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh



++49.5241.81.81.253



++49.5241.81.6.81.253



frank.frick@bertelsmann-stiftung.de

Überblick über die Standardaktivitäten (1/2)




Informationspflichten	Zahlungspflichten	Kooperationspflichten
1. Einarbeitung in die Pflicht	1. Einarbeitung in die Pflicht	1. Einarbeitung in die Pflicht
2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen	2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen	2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen
3. Berechnung durchführen	3. Berechnung durchführen	3. Berechnung durchführen
4. Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen	4. Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen	4. Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen
5. Kontrolle und Korrektur	5. Kontrolle und Korrektur	5. Kontrolle und Korrektur
6. Interne Sitzung	6. Interne Sitzung	6. Interne Sitzung
7. Externe Sitzung	7. Externe Sitzung	7. Externe Sitzung
8. Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichungen	8. Ausführung von Zahlungsanweisungen	8. Prüfung durch öffentliche Stellen
9. Ausführung von Zahlungsanweisungen	9. Kopieren, Archivieren, Verteilen	9. Kopieren, Archivieren, Verteilen
10. Prüfung durch öffentliche Stellen		
11. Kopieren, Archivieren, Verteilen		

Überblick über die Standardaktivitäten (2/2)

Überwachungspflichten	Qualifikationspflichten	Ziel- und sonstige Auflagenerfüllungspflicht
<ol style="list-style-type: none"> 1. Einarbeitung in die Pflicht 2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen 3. Interne Sitzung 4. Externe Sitzung 5. Durchführung der Überwachungsmaßnahmen 6. Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichungen 7. Prüfung durch öffentliche Stellen 8. Kopieren, Archivieren, Verteilen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Einarbeitung in die Pflicht 2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen 3. Interne Sitzung 4. Externe Sitzung 5. Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichungen 6. Ausführung von Zahlungsanweisungen 7. Prüfung durch öffentliche Stellen 8. Kopieren, Archivieren, Verteilen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Einarbeitung in die Pflicht 2. Beschaffung von Daten und/oder Informationen 3. Berechnung durchführen 4. Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen 5. Kontrolle und Korrektur 6. Interne Sitzung 7. Externe Sitzung 8. Erbringung von weiteren funktionspezifischen eigenen Leistungen 9. Beschaffung 10. Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichungen 11. Ausführung von Zahlungsanweisungen 12. Eigene Prüfung oder Überwachung der Umsetzung 13. Prüfung durch öffentliche Stellen 14. Kopieren, Archivieren, Verteilen

Unterschiede zwischen IP-SKM und IP-RKM

SKM	RKM
1. Einarbeitung in die IP	1. 16. 1. Einarbeitung in die Pflicht
2. Beschaffung der Daten	2. 7. 2. Beschaffung von Daten/Informationen
3. Formulare Ausfüllen, Beschriftung, Kennzeichnung	4. 3. Berechnung durchführen
4. Berechnungen durchführen	3. 4. Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen
5. Überprüfung der Daten und Eingaben	5. 6. 5. Kontrolle und Korrektur
6. Fehlerkorrektur	9. 6. Interne Sitzung
7. Aufbereitung der Daten	10. 7. Externe Sitzung
8. Datenübermittlung und Veröffentlichung	8. 8. Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichung
9. Interne Sitzung	11. 9. Ausführung von Zahlungsanweisungen
10. Externe Sitzung	13. 10. Prüfung durch öffentliche Stellen
11. Ausfüllen von Zahlungsanweisungen	12. 11. Kopieren, Archivieren, Verteilen
12. Kopieren, Archivieren, Verteilen	14.
13. Prüfung durch öffentliche Stellen	15.
14. Korrekturen, die aufgrund der öffentlichen Prüfung durchgeführt werden müssen	
15. Weitere Informationsbeschaffung im Falle von Schwierigkeiten mit den zuständigen Behörden	
16. Fortbildungs- und Schulungsteilnahmen	

	= Standardaktivität wurde übernommen
	= Standardaktivität wurde in andere integriert
	= Standardaktivität wird im RKM nicht angewendet

Regulierungskostenmessung – Alle Module im Überblick

Schritt 1 Identifikation der gesetzlichen Handlungspflichten

Informations-
pflichten

Zahlungs-
pflichten

Kooperations-
pflichten

Überwachungs-
pflichten

Qualifikations-
pflichten

Ziel- und sonstige
Auflagen-
erfüllungs-
pflichten

Schritt 2 Ermittlung der spezifischen Regulierungskosten / Irritationseffekte

+ Personalkosten

+ Sachkosten

+ Finanzielle Kosten

= Regulierungskosten I

– Sowieso-Kosten

= Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)

+ Opportunitätskosten

= Regulierungskosten III

Irritationseffekte

Verständlichkeit

Umsetzbarkeit

Akzeptanz

Chronologie des britischen RB-Projekts

März 2005	<ul style="list-style-type: none">▪ Report <i>Less Is More</i> der Better Regulation Task Force (BRTF) Empfiehl die Entwicklung einer Methodik für die Totalerhebung von Regulierungskosten und regt die Einführung eines umfassenden Regulatory Budgets sowie weitere Bemühungen zu dessen Methodik an, NL mit Budgetansätzen zum Abbau von Administrative Burden als explizites Vorbild zur Umsetzung
Juli 2005	<ul style="list-style-type: none">▪ Formal Government Response '<i>Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes</i>' (Hg. BRE) Empfehlungen der BRTF sind am Budget Day (16.5.2005) allesamt akzeptiert worden, die nächsten zwei Jahre soll Methodik und Umsetzung entwickelt werden
2005-2008	<ul style="list-style-type: none">▪ Arbeit an der Verbesserung der Methodik The impact of Regulation: A Pilot Study of the Incremental Costs and Benefits of Consumer and Competition Regulations (DTI, 2007) Einführung eines neuen Impact Assessment-Prozesses (2007) für eine verbesserte Schätzung von Kosten und Nutzen Verpflichtung der Regierung ab 2008 das Kosten-Nutzen-Verhältnis neuer Regulierung zu veröffentlichen
Aug-Nov 2008	<ul style="list-style-type: none">▪ Regulatory Budgets: A Consultation Document (August 2008, BRE), anschließend August - November Konsultation über die Einführung eines Regulatory Budgets
April 2009	<ul style="list-style-type: none">▪ (geplant) Shadow Running eines ersten Regulatory Budgets Kurzfristiger Stopp des Vorhabens auf Grund der Weltwirtschaftskrise (Schriftliches Statement des zuständigen Ministeriums BERR am 2 April 2009)