

**Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft
und Technologie**

**Ausschussdrucksache 17(9)163
24. Juni 2010**



**Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die
Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats**

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Volker Wittberg

23. Juni 2010

Zusammenfassung:

Die Erweiterung des Mandats des Normenkontrollrats auf der Basis des vorgelegten Gesetzentwurfs wird als absolut sinnvoll und gelungen angesehen. Insbesondere die Einbeziehung des sogenannten Erfüllungsaufwands erhöht die Transparenz hinsichtlich der Auswirkungen von Regelungsvorhaben, ohne auf die politische Gestaltung Einfluss zu nehmen. Insbesondere für den deutschen Mittelstand sieht der Sachverständige wie die FHM nach wie vor uneingeschränkt positive Effekte¹.

Stellungnahme:

Die Einbeziehung des Erfüllungsaufwands - sowohl nach der Definition im Gesetzentwurf als auch nach vorläufiger Definition im Staatssekretärsausschuss vom 25. März 2010 („die unmittelbaren finanziellen und zeitlichen Belastungen, die bei den Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) dadurch entstehen, dass eine bundesrechtliche Norm befolgt wird“) - stellt eine wichtige Weiterentwicklung dar. Dieser Erfüllungsaufwand beinhaltet unter anderem die auch bisher schon geschätzten Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Soweit nunmehr dadurch aber auch die anderen denkbaren unmittelbaren Auswirkungen einer Normgebung umfasst werden, wird das die Aussagekraft der Bürokratiekostenschätzung mehr als deutlich erhöhen. Erstmals kann von einer nahezu vollständigen Abschätzung der Bürokratiebelastung ausgegangen werden.

Wesentliche Herausforderung bei der Umsetzung der Gesetzesnovelle wird die Entwicklung einer umfassenden und praktikablen Methode sein, nach der der Erfüllungsaufwand zu ermitteln ist. Das Standardkosten-Modell² für die Ermittlung von Bürokratiekosten aus Informationspflichten kann hier, wie eine jüngst abgeschlossene Untersuchung der FHM Bielefeld gezeigt hat, eine Vorbildrolle einnehmen. Zur objektiven Nachvollziehbarkeit ist eine streng quantitative Methode empfehlenswert. Da international bisher keine einheitlich akzeptierte Methode zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands existiert, wird zudem empfohlen, auch im internationalen Kontext akzeptierte methodische Grundsätze zu erarbeiten und international auf der Ebene der unabhängigen Beratungsgremien möglichst abzustimmen.

Neben zahlreichen bereits in den aktuellen Diskussionen verorteten Detailfragen zur inhaltlichen Abgrenzung des Erfüllungsaufwands und dessen methodischer Ermittlung existiert mindestens ein Problem, das bei bisherigen Aufwandschätzungen offensichtlich keine Berücksichtigung gefunden

¹ vgl. auch Anhörung Prof. Dr. Klippstein zur Erstfassung des Gesetzes am 29. Mai 2006

² vgl. dazu auch Erstes Deutsches Handbuch hrsg. 2005 von der FHM Bielefeld

hat, das indes ob der vermuteten Größenordnungen von erheblicher Relevanz ist und durch den Erfüllungsaufwandbegriff prinzipiell abgedeckt ist.

Das Problem resultiert aus der Aufwandserhöhung durch die gewollte gesetzliche Beschleunigung eines auch bisher schon gewollten Zielzustandes. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn der Gesetzgeber für die Erfüllung einen Endzeitpunkt vorsieht, der zuvor nicht gesetzt war („St-Nimmerleins-Tag-Problematik“). Diese bisher so gut wie gar nicht beachtete Problematik kann vor allem auftauchen, wenn durch neues EU-Recht die zeitliche Beschleunigung des auch nach bisherigem deutschen Recht zu erreichenden Zielzustandes angeordnet wird, für den das deutsche Recht kein Zeitziel angegeben hat.

Diesen Umstand kann man finanziell darstellen. Berechnet werden diese finanziellen Auswirkungen, indem der sog. Barwert-Nachteil errechnet wird.

Die Barwertbetrachtung geht davon aus, dass Zahlungsreihen aus Ein- und Auszahlungen, die in ihrer Dauer, der Höhe und dem zeitlichen Anfall der Zahlungen unterschiedlich sind, nur dann wertmäßig miteinander vergleichbar sind, wenn der zeitliche Faktor Berücksichtigung findet. Denn es ist evident, dass eine Auszahlung zu einem früheren Zeitpunkt belastender ist als die, die zu einem späteren Zeitpunkt anfällt. Bereits in Untersuchungen aus den achtziger Jahren zu den durch Gesetze verursachten Kosten ist die Bedeutung einer Barwertermittlung bei Prognosen von finanziellen Gesetzesfolgen gesehen worden³, hat jedoch nie Eingang in die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland gefunden. Es spricht viel für die Annahme, dass solche und andere Unterlassungen im Zusammenhang mit der Ermittlung von finanziellen Kostenfolgen von Gesetzesvorhaben eine wesentliche Ursache für die Staatsverschuldung darstellen.

Die Barwertbetrachtung stellt die wertmäßige Vergleichbarkeit dadurch her, dass alle zukünftigen Zahlungen auf den aktuellen Betrachtungszeitpunkt abgezinst werden. Die auf diesen Zeitpunkt abgezinste Zahlung nennt man Barwert. Die Abzinsung erfolgt z.B. mit einem Zinssatz von 4%, der in juristischen Kontexten gewöhnlich zur Anwendung gebracht wird.

Die Berechnung des Barwertes erfolgt nach folgender Formel:

$$BW = \sum_{t=0}^n Z(t) \frac{1}{(1+i)^t}$$

Mit BW= Barwert, Z(t) = Zahlung im Zeitpunkt t, t = Periode, i = Kalkulationszins,

³ Hugger, Gesetze – Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung, Baden-Baden, 1983, S. 260 f.

n = Endzeitpunkt

Dabei steht $Z(t)$ konkret für die Zahlungen, die jährlich (also im Jahr t) für die Normerfüllung aufgewendet werden, bis die Normerfüllung abgeschlossen ist. Jede dieser Zahlungen wird durch den Multiplikator $1/(1+i)^t$ auf den Gegenwartszeitpunkt abgezinst. Damit wird der Wert ermittelt, den die Zukunftszahlung heute hat.

Schließlich wird die Summe über alle Jahre, die zur Normerfüllung benötigt werden, gebildet. Der Barwertnachteil ergibt sich zuletzt aus der Differenz der betrachteten Zahlungsreihen, also zwischen dem ursprünglichen Zahlungsplan und dem gesetzlich verkürzten Zahlungsplan.

Selbst wenn die insgesamt zu verauslagende Summe gleich bleibt, kann der Barwertnachteil, der aus dem Verzinsungsnachteil früher in Anspruch genommener Mittel entsteht, erheblich sein.