



Der Erfüllungsaufwand von Gesetzen

Reformvorschläge zur Schätzung bürokratischer Lasten für Unternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:



Institut für
Gesetzesfolgenabschätzung
und Evaluation

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV)

Freiherr-vom-Stein-Str. 2

67346 Speyer

Patrick Schweizer, M.A.

Dipl. Volksw. Hanna Willwacher, M.A.

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. (NUM) Jan Ziekow

© Stiftung Familienunternehmen, München 2018

Titelbild: notwaew | Thinkstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-63-6

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Der Erfüllungsaufwand von Gesetzen. Reformvorschläge zur Schätzung bürokratischer Lasten für Unternehmen, erstellt vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, München 2018, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	V
A. Ausgangslage und Zielsetzung des Projekts.....	1
B. Erfüllungsaufwand – Status quo	3
C. Vorgehensweise.....	11
D. Ergebnisse	13
I. Periodisierung von Umstellungsaufwänden	13
II. Informationsaufwände.....	15
III. Lohnstruktur bei KMU	16
IV. Arbeitsplatzkosten beim Normadressaten Wirtschaft.....	17
E. Fallstudien.....	19
I. Mindestlohngesetz	19
1. Geschätzter Erfüllungsaufwand.....	19
2. Erfahrung der Unternehmen.....	19
3. Zusammenfassung	21
II. Erbschaftsteuergesetz	22
1. Geschätzter Erfüllungsaufwand.....	22
2. Erfahrung der Unternehmen.....	23
3. Zusammenfassung	24
III. Entgelttransparenzgesetz.....	25
1. Geschätzter Erfüllungsaufwand.....	25
2. Erfahrung der Unternehmen.....	25
3. Zusammenfassung	28
IV. Fazit der Unternehmensbefragungen	29
F. Empfehlungen zur Umsetzung im Erfüllungsaufwand.....	31
I. Einmaliger Umstellungsaufwand	31
1. Abschreibungen von Anlagegütern	32
2. Abschreibungen von immateriellen Leistungen.....	33

II. Informationsaufwände.....	35
III. Lohnstruktur kleiner und mittlerer Unternehmen.....	36
IV. Arbeitsplatzkosten beim Normadressaten Wirtschaft	36
G. Ausblick	37
Tabellenverzeichnis	39
Abbildungsverzeichnis	41
Literaturverzeichnis	43

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben kann bei Unternehmen hohe Kosten verursachen. Diese werden über das Konzept des „Erfüllungsaufwands“ durch die Bundesregierung erfasst und gesteuert. Doch nicht alle tatsächlich anfallenden Kosten werden bisher berücksichtigt.

Im Rahmen des Projekts wurden vier Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Erfüllungsaufwands identifiziert, um Kosten umfassender abzubilden. Ein wesentliches Element ist die Periodisierung des einmaligen Umstellungsaufwands, der von Unternehmen und Verbänden als besonders belastend beschrieben wurde. Diese Periodisierung sollte über eine lineare Abschreibung erfolgen, um auch den einmaligen Umstellungsaufwand in der jährlichen Ressortbilanz abzubilden.

Darüber hinaus sollten die Informationsaufwände zu neuen Regelungen stärker berücksichtigt werden als bisher. Hier bietet sich an, die Aufwände einem Regelungsvorhaben als Ganzes zuzuschreiben, damit diese nicht durch die Zerlegung in Einzelvorgaben verloren gehen.

Eine konsistente Berücksichtigung von Arbeitsplatzkosten für den Normadressaten Wirtschaft und eine stärkere Segmentierung bei der Berechnung von Lohnkosten für KMU sind zwei weitere Aspekte, die ebenfalls zu einer genaueren Erfüllungsaufwandsmessung beitragen können.

Dass die Vernachlässigung der genannten Kosten zu fehlerhaften Schätzungen des Erfüllungsaufwands führt, konnte anhand von Unternehmensbefragungen zu drei konkreten Gesetzen aufgezeigt werden. Beim Mindestlohngesetz entstanden Unternehmen hohe Aufwände, um zu überprüfen, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Regelung betroffen waren. Dazu mussten die genauen Arbeitszeiten dokumentiert und daraus der gezahlte Stundenlohn ermittelt werden. Von Ressortseite wurde jedoch lediglich Erfüllungsaufwand für Dokumentationspflichten ausgewiesen, später ergänzt um die zusätzlichen Lohnkosten durch die Erhöhung der Löhne.

Auch der im Rahmen der Erbschaftsteuerreform geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand von 10.000 Euro für die gesamte deutsche Wirtschaft deckt sich nicht mit den Berichten aus den Unternehmen, nach deren Aussagen vor allem die Verbundsvermögensaufstellung mit erheblichem Aufwand, unter anderem wegen der unvermeidlichen Inanspruchnahme externer Beratung, verbunden war.

Beim Entgelttransparenzgesetz fiel für die befragten Unternehmen vor allem Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht an. Der Informationsaufwand vor und bei der Umsetzung des Gesetzes war erheblich. Dies war einerseits darauf zurückzuführen, dass das Gesetz die Behandlung verschiedener Lohnbestandteile nicht eindeutig vorgegeben hat. Andererseits waren umfangreiche

Informationsmaßnahmen innerhalb der Unternehmen notwendig, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Führungskräfte über die Auskunftsmöglichkeiten im Rahmen des Gesetzes zu informieren.

Durch eine Berücksichtigung der oben genannten Punkte kann eine wesentliche Verbesserung der Erfüllungsaufwandsschätzung erreicht und damit eine präzisere Steuerung der Kostenfolgen neuer gesetzlicher Regelungen erzielt werden.

A. Ausgangslage und Zielsetzung des Projekts

Über Gesetze kann der Staat maßgeblichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns nehmen. In Deutschland werden fast 90 Prozent aller verabschiedeten Gesetzentwürfe von den Ministerien erarbeitet.¹ Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) müssen die Folgen dieser Gesetze vorab geschätzt werden (§ 44 GGO). Insbesondere die Kosten, die Gesetze verursachen, sind oft Gegenstand politischer Diskussionen. Bürokratischer Aufwand wird als belastend empfunden und hemmt nach Ansicht vieler Unternehmen das Innovationspotenzial.² Die Politik hat auf diese Kritik reagiert und sich einen spürbaren Bürokratieabbau zum Ziel gesetzt. Dafür wurde im Jahr 2006 zunächst die Messung von Bürokratiekosten, das heißt Kosten aus Informationspflichten, etabliert. Seit 2012 werden zusätzliche Kosten berücksichtigt, die bei der Erfüllung gesetzlicher Vorgaben anfallen. Dieser erweiterte Kostenbegriff wird als „Erfüllungswand“ bezeichnet. Seitdem ist die Erfüllungsaufwandsmessung das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Kontrolle bürokratischer Belastungen für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung selbst. Doch auch wenn es sich beim Erfüllungsaufwand um eine etablierte Methode zur Erfassung der Kostenfolgen von Gesetzen handelt, entsteht bei manchen Regelungsvorhaben der Eindruck, dass nicht alle relevanten Kosten für Unternehmen in der tatsächlichen Höhe abgebildet werden. Dies kann einerseits an Abweichungen aufgrund der Schätzungs- beziehungsweise Ermittlungsmethode liegen, wie sie bei vielen vorausschauenden Verfahren eintreten. Andererseits muss der Erfüllungsaufwand aber auch dahingehend überprüft werden, ob Aufwände bisher im System nicht berücksichtigt werden und dieses daher angepasst werden sollte. Die Stiftung Familienunternehmen hat eine wissenschaftliche Untersuchung mit der Frage beauftragt, an welcher Stelle die Kostenfolgeschätzung von Gesetzen ergänzt werden kann, um die tatsächlichen Aufwände der Wirtschaft besser abzubilden. Da der Erfüllungsaufwand ein etabliertes und umfassendes Konzept darstellt, sollte auf der bestehenden Systematik aufgebaut und sollten Vorschläge entwickelt werden, die mit vergleichsweise geringem Aufwand umgesetzt werden können. Dazu wurden zunächst Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen und Verbänden befragt, um relevante Kosten bei der Erfüllung gesetzlicher Vorgaben zu identifizieren. Die Ergebnisse der Befragung wurden ergänzt um den aktuellen Stand der Kostenfolgeschätzung. Mit der Durchführung der Studie wurde das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) beauftragt.

1 Bundestag (2018), S. 5.

2 Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (2016), S. 18.

B. Erfüllungsaufwand – Status quo

Der Erfüllungsaufwand soll Kosten, die gesetzliche Regelungen verursachen, erfassen und sichtbar machen. Er stellt somit ein Instrument dar, um Kosten von Regelungsvorhaben nachzuverfolgen und deren Reduktion zu steuern. Definiert ist der Erfüllungsaufwand zunächst als „der gesamte messbare Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2 NKRK). Er geht damit wesentlich über das ursprüngliche Konzept der Kosten aus Informationspflichten hinaus, die in den Erfüllungsaufwand integriert wurden: „Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ (§ 2 Abs. 2 NKRK).

Genau dargelegt wird die Berechnung des Erfüllungsaufwands im „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands“.³ Der Erfüllungsaufwand wird von dem federführenden Ressort eines Regelungsvorhabens geschätzt und unter Buchstabe E des Vorblattes des Regelungsentwurfs ausgewiesen. Als Teilmenge des Erfüllungsaufwands werden die Bürokratiekosten durch Informationspflichten der Wirtschaft zusätzlich gesondert dargestellt. In der Gesetzesbegründung kann dann ausführlicher dargelegt werden, wie sich die Schätzung des Erfüllungsaufwands genau zusammensetzt. Bei der Ermittlung kann das Statistische Bundesamt zur Unterstützung herangezogen werden. Anschließend erfolgt eine Überprüfung der Berechnungen durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), der eine Stellungnahme zur Kostenfolgeschätzung eines Referentenentwurfs formuliert und damit als unabhängiges Gremium die Kostenschätzung überwacht.

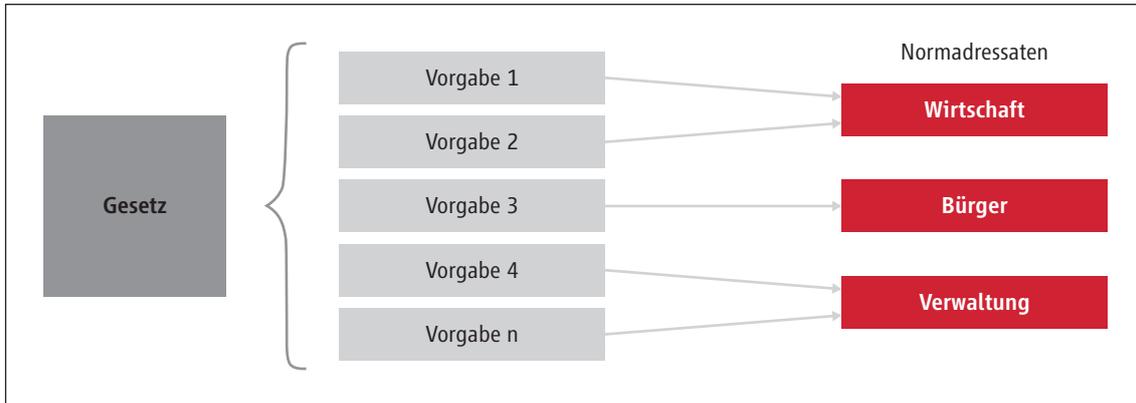
Durch ein Regelungsvorhaben werden neue Regelungen eingeführt oder bestehende Regelungen verändert, wodurch neuer Erfüllungsaufwand erzeugt oder der Aufwand bestehender Regelungen verändert werden kann. Der erste Schritt der Kostenfolgeschätzung besteht darin, zu identifizieren, ob es zu Erfüllungsaufwandsänderungen kommt. Dazu wird zunächst das Regelungsvorhaben in Einzelvorgaben zerlegt.

Einzelvorgaben bezeichnen gesetzliche Verpflichtungen, die den jeweiligen Normadressaten zugeordnet und von diesen zur Befolgung der Regelung erfüllt werden müssen. Dafür können auch mehrere Regelungen in einer Vorgabe zusammengefasst werden, wenn die Verpflichtungen typischerweise gemeinsam erfüllt werden müssen. Der Zuschnitt der Vorgaben hat dabei erheblichen Einfluss auf die Messung. So muss einerseits vermieden werden, dass Aufwände doppelt gemessen werden, wenn sie der Erfüllung mehrerer Regelungen dienen. Dies erzeugt die Tendenz, Vorgaben gröber zu fassen und ein Gesetz in möglichst wenige Einzelvorgaben zu zerlegen. Andererseits erschwert eine zu grobe Einteilung die Abgrenzung und verursachungsgerechte Zurechnung von Tätigkeiten zu Einzelregelungen

3 Bundesregierung (2018a).

und macht die Messung kleiner Detailänderungen erheblich komplizierter. Wird im Nachgang nur ein Einzelbestandteil einer gesetzlichen Regelung weiter verändert, ist diese Änderungsmessung im Rahmen eines ganzen Vorgabenbündels nur schwer zu erfassen. Bei den Normadressaten wird zwischen Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern sowie Verwaltung unterschieden.

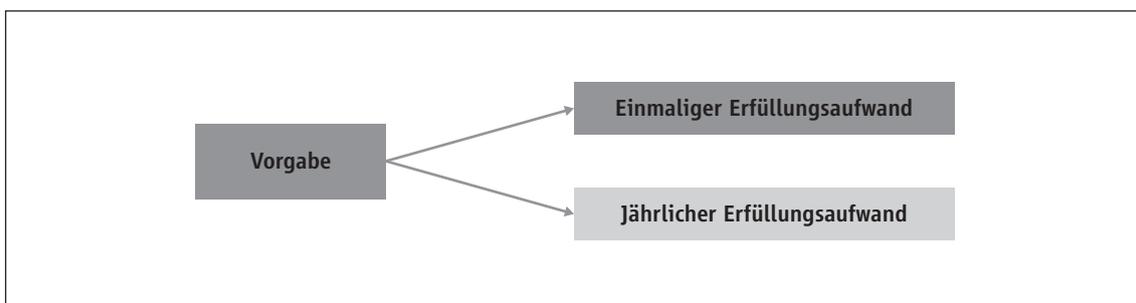
Abbildung 1: Zerlegung eines Gesetzes in Einzelvorgaben



Jede Vorgabe kann nur einem Normadressaten zugeordnet sein. Zur näheren Unterscheidung des Adressatenkreises ist es jedoch möglich, Fallgruppen zu bilden. Dies ist dann sinnvoll, wenn Vorgaben von Teilgruppen innerhalb der einzelnen Normadressaten systematisch unterschiedlich erfüllt werden. Zum Beispiel können bei der Aufstellung des Jahresabschlusses kleine Unternehmen Erleichterungen in Anspruch nehmen.

Sind die Einzelvorgaben bestimmt, beginnt die Berechnung des Erfüllungsaufwands. Jede Einzelvorgabe kann einen jährlichen und einen einmaligen Erfüllungsaufwand verursachen.

Abbildung 2: Zeitbezug des Erfüllungsaufwands



Der einmalige Erfüllungsaufwand oder Umstellungsaufwand fällt nur bei erstmaliger Erfüllung einer Pflicht an, wenn zum Beispiel eine Umstrukturierung von Geschäftsprozessen notwendig ist, Formulare angepasst oder Einmalinvestitionen durchgeführt werden müssen. Der jährliche Erfüllungsaufwand hingegen ist der Wert, der jedes Jahr erneut für die Erfüllung der gesetzlichen Pflicht aufgewendet werden

muss. Dieser kann positiv (Belastung) oder auch negativ (Entlastung) sein, wenn zum Beispiel durch eine Neuregelung Pflichten entfallen oder deren Erfüllung vereinfacht wird.

Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands sind verschiedene Parameter notwendig. Er setzt sich aus dem Personalaufwand und dem Sachaufwand zusammen, die anschließend noch durch die Multiplikation mit der Fallzahl auf einen Gesamtwert für die Bundesrepublik Deutschland hochgerechnet und dann addiert werden.

Für die Ermittlung des Personalaufwands wird der Zeitaufwand zur Erfüllung der gesetzlichen Pflicht ermittelt. Als Grundannahme wird dabei normenkonformes und normaleffizientes Verhalten der Normadressaten vorausgesetzt. Die Annahme der Normenkonformität besagt, dass alle Adressaten einer Norm diese auch erfüllen. Dies kommt ebenfalls zur Geltung, wenn es um die Beantragung beispielsweise von Zuschüssen oder Steuererleichterungen geht. Hier wird angenommen, dass alle Berechtigten alle Möglichkeiten, die ihnen per Gesetz gewährt werden, ausschöpfen. Die Annahme der Normaleffizienz hat zur Konsequenz, dass bei der Messung von Aufwänden sowohl besonders effiziente als auch besonders ineffiziente Arten der Normerfüllung außer Acht gelassen werden. Rechnerisch wird dies umgesetzt, indem bei mehreren Messpunkten der Median als Mittelwert verwendet wird. Der Median liegt in der Datenmitte, sodass die eine Hälfte der Beobachtungen oberhalb, die andere Hälfte unterhalb liegt. Dazu werden alle Beobachtungen der Größe nach geordnet und bei einer ungeraden Anzahl an Beobachtungen der mittlere Wert, bei einer geraden Anzahl an Beobachtungen das arithmetische Mittel der beiden in der Mitte liegenden Beobachtungen herangezogen. Damit begrenzt der Median als resistentes Lagemaß – im Gegensatz zum arithmetischen Mittel – den Einfluss von Extremwerten.⁴ Der Gesamtzeitaufwand ergibt sich dabei üblicherweise aus sogenannten Standardaktivitäten. Dies ist ein vorgegebenes Set aus typischen Maßnahmen, die zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht vorgenommen werden. Beim Normadressaten Wirtschaft sind dies 22 Standardaktivitäten, die zum Beispiel mit „Einarbeitung in die Pflicht“, „Kopieren und Archivieren“, „Interne Sitzungen“ oder „Beschaffung von Daten“ bezeichnet sind und jeweils mit eigenen Zeitwerten versehen werden können. In Ausnahmefällen ist es auch möglich, Zeitaufwände für die Erfüllung einer Pflicht ohne Aufteilung in Standardaktivitäten in Mitarbeiterkapazitäten (MAK) zu erfassen. Dies ist dann angeraten, wenn sich die Erfüllung einer Vorgabe nicht sinnvoll in Standardaktivitäten beschreiben lässt. So könnte zum Beispiel der Betrieb eines Registers durch eine zuständige Verwaltungsstelle besser in MAK dargestellt werden.

4 Fahrmeir et al. (2007), S. 55 f.

Abbildung 3: Berechnungsformel des Erfüllungsaufwands

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

Personalaufwand

Wird eine Vorgabe in Standardaktivitäten abgebildet, so wird dabei angenommen, dass sich jeder Geschäftsvorgang komplett aus diesen Standardaktivitäten zusammensetzen lässt. Die Zeitaufwände werden auf verschiedene Arten ermittelt. So können Verbände, Kammern und betroffene Unternehmen um eine Einschätzung der erforderlichen Aufwände gebeten oder mittels Simulation Zeitmessungen vorgenommen werden. Eine Simulation bietet sich vor allem bei einfachen Tätigkeiten wie zum Beispiel dem Ausfüllen eines Formulars an. Hier kommt der Zuschnitt der Vorgaben einer gesetzlichen Regelung zum Tragen: Die Vorgaben müssen für die befragten Unternehmen und Verwaltungsstellen eindeutig abgrenzbar sein, um den damit verbundenen Aufwand zuverlässig schätzen zu können. Dient eine Tätigkeit der Erfüllung mehrerer Vorgaben, so kann es sinnvoll sein, diese Vorgaben zusammenzufassen oder andernfalls die Aufwände für diese Tätigkeit unter den verschiedenen betroffenen Vorgaben verursachungsgerecht aufzuteilen.

Alternativ können bereits gemessene Aufwände von Regelungen herangezogen werden, deren Erfüllung vergleichbar mit der zu untersuchenden Regelung ist. Zusätzlich beinhaltet der Leitfaden der Bundesregierung eine Zeitwerttabelle für Informationspflichten der Wirtschaft.⁵ In dieser Tabelle sind für jede Standardaktivität Zeitwerte für die Komplexitätsgrade einfach, mittel und komplex aufgeführt. Sind die zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht notwendigen Standardaktivitäten vollständig bekannt und können diesen jeweils Komplexitätsgrade zugeordnet werden, kann der Gesamtzeitaufwand aus den Minutenwerten der Zeitwerttabelle summiert werden.

Die ermittelten Zeitaufwände werden anschließend mit Lohnsätzen multipliziert, um die Personalkosten zu erhalten. Bei den Lohnsätzen kann nach Branche, Größe des Unternehmens und Qualifikationsniveau der mit der Aufgabe betrauten Mitarbeiter unterschieden werden.⁶ Sind die Bürgerinnen und Bürger Normadressaten einer gesetzlichen Regelung, wird der Zeitaufwand nicht monetarisiert, sondern in Stunden und Minuten ausgewiesen.

⁵ Bundesregierung (2018a): Anhang V.

⁶ Bundesregierung (2018a): Anhang VI und VII.

Zum Personalaufwand hinzuaddiert werden Sachaufwände, unter die neben Investitionen und Kosten für die Wartung zum Beispiel auch Kosten für Leistungen Dritter oder Kosten für Fortbildungen fallen. Ausgeschlossen sind kalkulatorische Kosten zum Beispiel in Form von Kapitalbindungskosten, die dadurch rechnerisch entstehen, dass das benötigte Kapital nicht anders gewinnbringend eingesetzt werden kann.

Den Erfüllungsaufwand eines gesamten Regelungsvorhabens erhält man dann, indem man die Aufwände der Einzelaufgaben eines Regelungsvorhabens zusammenfasst.

Vom Erfüllungsaufwand ausgeschlossen sind neben den bereits erwähnten kalkulatorischen Kosten auch verschiedene andere Aufwände, die im Zusammenhang mit gesetzlichen Regelungen entstehen. Die sogenannten Sowieso-Kosten umfassen Aufwände, die bereits im Zuge der normalen wirtschaftlichen Tätigkeit eines Unternehmens anfallen und nicht originär durch gesetzliche Regelungen induziert sind. So gilt zum Beispiel die Ermittlung von Unternehmensdaten wie Gewinn und Umsatz nicht als gesetzlich induziert, sondern als im Rahmen der üblichen unternehmerischen Tätigkeit ermittelte Kennzahlen. Erfordert eine Vorgabe die Übermittlung solcher Daten, so werden im Regelfall nur die zusätzlichen Aufwände für die erneute Aufbereitung und Übermittlung zur Erfüllung dieser speziellen gesetzlichen Vorgabe als Bürokratiekosten erfasst. Bei Sachkosten fällt die Betrachtung von Ersatzinvestitionen ins Gewicht. Investitionen werden als Sachkosten im Erfüllungsaufwand einer Vorgabe nur in dem Maße erfasst, wie sie über regelmäßig übliche Investitionszyklen hinausgehen. So werden bei den Sachaufwänden einer Pflicht zum Einbau eines Filters nur die Zusatzkosten des Filters für die Einhaltung neuer gesetzlich vorgeschriebener Kriterien sowie die Kosten für den unplanmäßigen Einbau angesetzt.

Ebenfalls ausgeschlossen aus dem Erfüllungsaufwand sind Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen gemäß Art. 104a Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes. Dabei handelt es sich um Geldleistungen, die von Bund oder Ländern gewährt werden. Auch Gebühren sind aus dem Erfüllungsaufwand ausgeschlossen und werden in Gesetzesbegründungen gesondert aufgeführt.

Durch die ex-ante-Schätzung von Kostenfolgen unterliegt der Erfüllungsaufwand der Regierungsentwürfe verschiedenen Unschärfen – nicht immer ist vorab offensichtlich, welche Aufwände tatsächlich bei jedem einzelnen Adressaten anfallen und nicht alle Schwierigkeiten zur Bewältigung der gesetzlichen Vorgaben können im Vorhinein antizipiert werden. Die ex-ante-Schätzungen des Erfüllungsaufwands sollen daher nachträglich durch Nachmessungen üblicherweise frühestens zwei Jahre nach Inkrafttreten einer Regelung validiert werden.

Die gesamten durch ein Ressort verursachten Änderungen der jährlichen Erfüllungsaufwände werden bilanziert, wobei der einmalige Umstellungsaufwand nicht berücksichtigt wird. Aus diesen Ressortbilanzen leiten sich Kompensationspflichten ab (sog. One in, one out-Regel bzw. Bürokratiebremse), wie sie

vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau beschlossen worden sind.⁷ Dort verpflichten sich die Bundesministerien dazu, jede Belastung der Wirtschaft im Regelfall innerhalb eines Jahres durch Entlastungen an anderer Stelle zu kompensieren. Ausgenommen von dieser Regel sind Belastungen, die durch die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben, internationalen Verträgen, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs entstehen, der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder eine zeitlich begrenzte Wirkung von maximal einem Jahr haben.

Die Erfüllungsaufwände der Vorgaben werden in der Datenbank WebSKM des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht.⁸ Dort finden sich 15.899 Vorgaben für den Normadressaten Wirtschaft, die sich wiederum in 13.687 Informationspflichten mit Bürokratiekosten und 2.212 weitere Vorgaben mit Erfüllungsaufwand aufteilen. Allerdings wird für rund neun Prozent der Vorgaben des Normadressaten Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand ausgewiesen, in etwa 44 Prozent ein Erfüllungsaufwand von null, was von außen betrachtet inhaltlich nicht immer bei jeder der betroffenen Vorgaben nachvollziehbar ist.⁹

Der NKR veröffentlicht darüber hinaus regelmäßig in seinem Jahresbericht Einschätzungen zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands des vergangenen Jahres. Dazu wird sowohl ein Gesamtüberblick über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands gegeben als auch werden einzelne, politisch wichtige oder besonders umfangreiche Vorhaben exemplarisch herausgegriffen und beschrieben. Auch die Bundesregierung veröffentlicht jährlich einen Bericht nach § 7 NKR und legt den Stand des Bürokratieabbaus mit Blick auf bestehende Zielvorgaben sowie Erfahrungen und Entwicklungen mit der Kostenfolgeschätzung dar.

Einen Überblick über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011 bietet der „Monitor Erfüllungsaufwand“ des Nationalen Normenkontrollrats.¹⁰ Der Erfüllungsaufwand insgesamt lag Ende Juli 2018 bei etwa 8,8 Milliarden Euro und damit etwas niedriger als zu seinem Höchststand im Mai 2017 mit etwa 9,7 Milliarden Euro. Nach einem ersten Anstieg auf über drei Milliarden Euro im Jahr 2012 wurde die höchste Belastung bisher für die Einführung des Mindestlohns im Rahmen des Tarifautonomiestärkungsgesetzes im Jahr 2014 mit 5,3 Milliarden Euro ausgewiesen. Mit dem Mindestlohn und der Einführung der Mietpreiskontrolle stieg der Erfüllungsaufwand erstmals auf über acht Milliarden Euro, ehe die bisher größte Entlastung für den Normadressaten Wirtschaft aufgrund der e-Vergabe in Höhe von etwa 1,2 Milliarden Euro im Jahr 2015 den Erfüllungsaufwand wieder auf etwa sieben Milliarden senkte. Insbesondere zur Einführung des Mindestlohngesetzes ist anzumerken, dass die Belastung zum Zeitpunkt des Kabinettsentwurfs erheblich niedriger ausgewiesen wurde und erst nachträglich – auch auf Drängen

7 Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (2016).

8 <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>, aufgerufen am 23.7.2018.

9 <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>, aufgerufen am 23.7.2018.

10 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/diesen-aufwand-verursacht-die-rechtsetzung-der-bundesregierung-444162>, aufgerufen am 15.10.2018.

des NKR – die deutlich höhere Belastung berichtet wurde. Solche nachträglichen Korrekturen sorgen dafür, dass die Werte im „Monitor Erfüllungsaufwand“ nicht immer mit den im jeweiligen Jahresbericht dargestellten Werten der zugehörigen Regelungsvorhaben übereinstimmen, was die Nachvollziehbarkeit der Entwicklung beeinträchtigt.

C. Vorgehensweise

Zunächst wurden im Rahmen einer Literaturrecherche Kostenfolgenabschätzungen von Gesetzen, auch mit Blick auf die Vorgehensweise in anderen Ländern, analysiert und erste Ansatzpunkte für eine Erweiterung des Erfüllungsaufwands abgeleitet (Phase I). Mögliche Kosten mussten einerseits das Kriterium erfüllen, im Erfüllungsaufwand bisher noch nicht abgebildet, aber in diesen integrierbar zu sein. Andererseits musste es konkrete Anhaltspunkte für eine Operationalisierung geben. Da der Erfüllungsaufwand sich nur auf direkte Kosten bezieht und indirekte Kosten häufig nur schwer zu berechnen sind, wurden nur direkte Kostentypen weiterverfolgt.

Im Anschluss wurden in Phase II mit verschiedenen Unternehmen und Verbänden explorative leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Dabei wurden erste Ansätze diskutiert und Kritikpunkte sowie weitere Verbesserungsvorschläge für den Erfüllungsaufwand gesammelt. Insgesamt wurden acht explorative Interviews durchgeführt. Die Mitschnitte der Interviews wurden anschließend ausgewertet und die neu eingebrachten Ansatzpunkte auf ihre Umsetzbarkeit überprüft. Erfolgversprechende Ideen wurden in Phase III des Projekts in konkrete Konzepte übersetzt und Möglichkeiten für eine Integration in das bestehende System des Erfüllungsaufwands entwickelt. In einer zweiten Interviewphase wurden diese konkreten Vorschläge mit Unternehmensvertreterinnen und -vertretern validiert. Dazu wurden Gesetzentwürfe identifiziert, anhand derer die Kosten mit den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern diskutiert wurden. Dabei wurden das Erbschaftsteuergesetz¹¹, das Mindestlohngesetz¹² sowie das Entgelttransparenzgesetz¹³ in den Blick genommen. Es wurde jeweils die Entwurfsfassung der Bundesregierung mit dem darin ausgewiesenen Erfüllungsaufwand zugrunde gelegt. Die insgesamt 21 Interviews zur Validierung wurden als halbstandardisierte Interviews auf Basis eines Leitfadens geführt und in Projektphase IV ausgewertet. Die Ergebnisse und Empfehlungen wurden in Projektphase V im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

11 Bundesregierung (2015), BT-Drucksache 18/5923 vom 7.9.2015.

12 Bundesregierung (2014), BT-Drucksache 18/1558 vom 28.5.2014.

13 Bundesregierung (2017), BT-Drucksache 18/11133 vom 13.2.2017.

Tabelle 1: Projektphasen

Projektphasen				
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 Handlungsempfehlungen und Berichtslegung
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desk Research zum Status quo der Erfüllungsaufwandsmessung und zur Kostenschätzung in anderen Ländern 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Explorative Interviews mit Unternehmen, Verbänden und öffentlicher Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse, wie weitere Kosten gemessen und in die Erfüllungsaufwandsschätzung integriert werden können ■ Zwischenpräsentation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einarbeitung in ausgewählte Gesetze ■ Aufbereitung für Interviews zur Validierung der Forschungsergebnisse ■ Durchführung und Auswertung der Interviews 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erstellung Abschlussbericht

D. Ergebnisse

In den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen, Kammern und Verbänden wurden vier zentrale Kritikpunkte ausgemacht, in denen der Erfüllungsaufwand verbesserungsbedürftig ist, damit die tatsächlichen Kosten der Unternehmen abgebildet werden.

I. Periodisierung von Umstellungsaufwänden

In der Wahrnehmung von Vertreterinnen und Vertretern der Unternehmen, Kammern und Verbände werden erstmalige Anpassungen in Unternehmen aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen als besonders belastend empfunden. So herrscht nach Aussage eines Kammervertreters häufig Unmut darüber, sich immer wieder mit neuen Regelungen beschäftigen und diese umsetzen zu müssen, was Aufmerksamkeit und Mittel von den sonstigen Aufgaben ablenkt. Verursacht eine Regelung größere Umstellungs- oder Investitionsmaßnahmen, so fallen diese Aufwände schwer ins Gewicht, da sie Kapital und Ressourcen eines Unternehmens mitunter auch längerfristig binden. Ist die Umstellung auf neue gesetzliche Anforderungen oder neue Geschäftsprozesse vollzogen, haben sich die neuen Abläufe eingespielt und die Aufwände werden als weniger belastend wahrgenommen, weil sie dann schon zum normalen betrieblichen Ablauf gehören. Ein befragter Mitarbeiter eines DAX-Unternehmens verglich dies mit den Überlegungen zur Anschaffung eines neuen Autos: Zur Beurteilung der Kosten steht immer zuerst der Kaufpreis im Vordergrund – die jährlichen Unterhaltskosten dagegen werden zunächst vernachlässigt.

Der Jahresbericht 2017 des NKR führt aus, dass der einmalige Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2016/2017 mit 4,8 Mrd. Euro um 3,3 Mrd. Euro gegenüber dem Berichtszeitraum 2015/2016 gestiegen ist.¹⁴ Darunter fallen zwar 1,1 Mrd. Euro auf ein einziges Regelungsvorhaben, nämlich das Hochwasserschutzgesetz. Dennoch bleibt selbst ohne dieses Regelungsvorhaben mehr als eine Verdopplung des Aufwands gegenüber dem Vorjahr.¹⁵ Der NKR weist in seinem Jahresbericht 2017 explizit darauf hin, dass die Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands bisher nur unzureichend verfolgt wird.¹⁶

14 Die Berichtszeiträume des NKR dauern jeweils vom 1. Juli eines Jahres bis zum 30. Juni des nächsten Jahres.

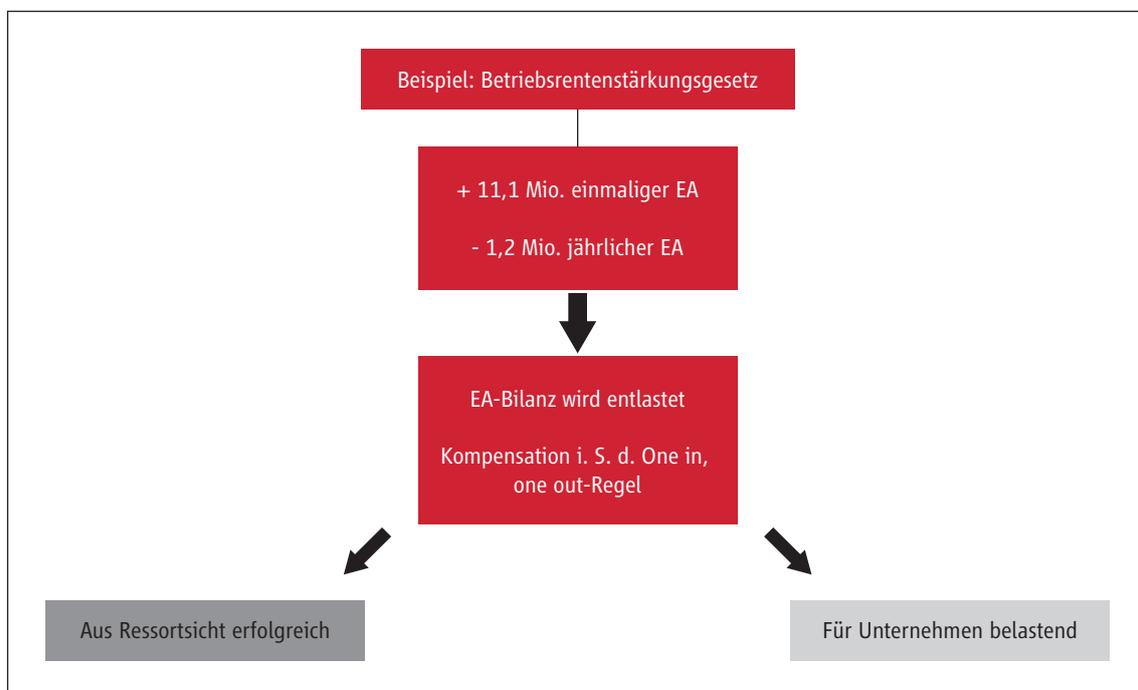
15 Nationaler Normenkontrollrat (2017), S. 14.

16 Nationaler Normenkontrollrat (2017), S. 4.

Status quo – Umgang mit Umstellungsaufwänden

Der Erfüllungsaufwand jedes Regelungsvorhabens setzt sich aus den einmaligen Umstellungsaufwänden und den jährlichen Aufwänden der Einzelvorgaben zusammen. Der jährliche Gesamtaufwand eines Regelungsvorhabens geht anschließend in die Erfüllungsaufwandsbilanz ein und ist für die Bemessung der Kompensationsverpflichtungen, die sich aus der Bürokratiebremse ergeben, relevant. Der Umstellungsaufwand hingegen muss im Nachgang nicht weiter verfolgt werden, da sich aus ihm keinerlei bindende Wirkung entfaltet. So spielt der Umstellungsaufwand auch bei der Nachmessung zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung nur noch eine untergeordnete Rolle, weil sich eine neue Bemessung für die verantwortlichen Bundesministerien nicht weiter auswirkt. Daraus ergibt sich auch, dass schon in der ex-ante-Schätzung der Fokus stark auf der Schätzung des jährlichen Erfüllungsaufwands liegt und der Umstellungsaufwand nur grob geschätzt werden muss. Eine detaillierte Überprüfung oder Korrektur des Umstellungsaufwands ist wegen der fehlenden Konsequenzen nicht zwingend nötig. Dies führt dazu, dass sich Regelungsvorhaben mit jährlicher Entlastungswirkung bei einem Ressort positiv in der Erfüllungsaufwandsbilanz niederschlagen, auch wenn damit hohe Umstellungsaufwände verbunden sind. Dies wirkt sich dahingehend aus, dass es für die Ministerien lohnenswert ist, sich moderate jährliche Entlastungen durch hohe Umstellungsaufwände zu „erkaufen“.

Abbildung 4: Umstellungsaufwand beim Betriebsrentenstärkungsgesetz¹⁷



17 Deutscher Bundestag (2017), S. 2.

II. Informationsaufwände

In einer Legislaturperiode werden weit über 500 Gesetzesvorhaben im Bundestag verabschiedet.¹⁸ Neben den Entwicklungen in der Bundesgesetzgebung gilt es für Unternehmen zusätzlich, Regelungen auf Länderebene und EU-Vorgaben im Auge zu behalten. Nach Aussage der befragten Unternehmen und Verbände wird ein erheblicher Aufwand betrieben, um hier „auf dem neuesten Stand“ zu bleiben, also die Gesetzgebung und die Rechtsprechung zu beobachten und Entwicklungen zu verfolgen. Wenn sich aus einem Entwurf im Laufe des Verfahrens ein Gesetz konkretisiert, muss sich ein Unternehmen mit einem Vorhaben in Gänze auseinandersetzen, um die Betroffenheit von Einzelregelungen der Gesetzespakete abschätzen und anschließend rechtzeitig entsprechende Maßnahmen zur Erfüllung einleiten zu können. Diesen Herausforderungen begegnet die Wirtschaft auf unterschiedliche Weise: Verbände versuchen, ihren Mitgliedsunternehmen durch regelmäßige Information zum Beispiel in Newslettern und Rundschreiben Entwicklungen in der Gesetzgebung mitzuteilen, daneben erscheinen zahlreiche Zeitschriften, die sich mit neuer Gesetzgebung auseinandersetzen. Die verschiedenen Abteilungen in den Unternehmen selbst halten sich in ihrem Geschäftsbereich auf dem Laufenden und benötigen darüber hinaus häufig juristische Expertise, um Neuregelungen für ihr eigenes Unternehmen einordnen zu können. Dabei kann nicht immer in jedem Rechtsbereich auf Know-how im eigenen Unternehmen zurückgegriffen werden, mitunter ist umfassende externe Beratung beispielsweise durch Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder Rechtsanwälte notwendig. Teilweise geschieht dies innerhalb von Rahmenverträgen, die mit Dienstleistern geschlossen wurden, bei größeren Änderungen müssen jedoch häufig zusätzliche Beratungsleistungen in Anspruch genommen werden. Auch bei spezifischen Unternehmensstrukturen muss teilweise auf externe Beratung zurückgegriffen werden: Ein Unternehmen mit mehreren Tochtergesellschaften schilderte, dass es bei der Einführung des Transparenzregisters die Umsetzung für die „Standardgesellschaften“ intern klären konnte, für zwei Tochtergesellschaften mit sehr spezifischer Struktur jedoch auf externe Beratung angewiesen war. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen ohne spezialisierte Rechtsabteilung leiden hier unter hohen Aufwänden.

Hat eine zuständige Geschäftseinheit eines Unternehmens einen Überblick über eine neue Regelung gewonnen, kann es zusätzlich erforderlich sein, die Geschäftsleitung oder andere Unternehmensbereiche, auch von Tochtergesellschaften, über neue gesetzliche Regelungen zu informieren, damit diese ihr unternehmerisches Handeln entsprechend anpassen können. Auch diese internen Informationsaufwände, zum Beispiel für interne Sitzungen oder schriftliche Mitteilungen, können ursächlich einem Gesetz zugeschrieben werden und sollten daher im Erfüllungsaufwand berücksichtigt werden. So wurde in Interviews beispielsweise berichtet, dass zur Vorbereitung des weiteren Vorgehens allein zehn Personentage aufgewendet werden mussten, um die Entscheidungsträger des Unternehmens über die Erbschaftsteuerreform zu informieren. In den Interviews zum Entgelttransparenzgesetz wurde wiederholt berichtet, dass häufig hohe Aufwände zur Information und Aufklärung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig waren. So hätten Mitarbeitende häufig falsche Vorstellungen gehabt, welche Informationen sie auf Basis des

18 Deutscher Bundestag (2018), S. 5.

Gesetzes erhalten können. Ein Unternehmen schilderte, bei jeder Auskunft nach dem Entgelttransparenzgesetz zusätzlich ein Telefonat mit den Mitarbeitenden geführt zu haben, um die gegebenen Auskünfte zu erläutern. Andere Unternehmen verfassten Informationsschreiben.

Status quo – Informationsaufwände

In den Erfüllungsaufwand werden Aufwände zur Information über eine neue Regelung grundsätzlich einbezogen. Hier kommt allerdings die Logik der Berechnungsmethode des Erfüllungsaufwands zum Tragen: Wie bereits unter B beschrieben, werden für die Berechnung alle Regelungsvorhaben in Einzelvorgaben zerlegt und im Anschluss daran die Aufwände für die Einzelvorgaben erhoben oder geschätzt. Zu jeder Einzelvorgabe besteht die Möglichkeit, Aufwände zur Information über die Einzelvorgabe aufzunehmen. Diese Aufwände können sich zum Beispiel in den Standardaktivitäten „Einarbeitung in die Pflicht“, „Externe Sitzungen“ oder „Weitere Informationsbeschaffung“ oder in Sachkosten für die Leistungen Dritter wie zum Beispiel Beratungskosten für einen Steuerberater oder Rechtsanwalt niederschlagen. Die Standardaktivität „Beschaffung von Daten“ hingegen bezieht sich meist auf konkrete Daten, die in einer Pflicht gefordert sind, weniger auf Daten zur Pflicht selbst.

Dieses Vorgehen folgt der Annahme, dass sich der gesamte Erfüllungsaufwand eines Regelungsvorhabens aus der Summe der Aufwände seiner Einzelvorgaben ergibt. Informationsaufwände, die sich nicht einer einzelnen Vorgabe zuordnen lassen, werden damit nicht berücksichtigt.

III. Lohnstruktur bei KMU

In den Gesprächen mit Kammern und Verbänden wurde berichtet, dass Kleinst- und Kleinunternehmen mit beispielsweise fünf bis zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern häufig der organisatorische Unterbau zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten fehlt. Hiervon sind Familienunternehmen im Speziellen betroffen, deren Anteil an Kleinstunternehmen mit null bis neun Beschäftigten 93 Prozent, an Kleinunternehmen mit zehn bis 49 Beschäftigten immerhin noch 85 Prozent beträgt.¹⁹ Dies bedeutet, dass auch Führungskräfte Aufgaben übernehmen müssen, die in größeren Unternehmen an tiefere Hierarchieebenen delegiert werden können. Dies geht mit wesentlich höheren Stundensätzen einher. Zudem entstehen Kleinst- und Kleinunternehmen nach Aussagen der Interviewten erhebliche Opportunitätskosten, da sich Führungskräfte mit Aufgaben zur Erfüllung gesetzlicher Regelungen beschäftigen müssen und in diesen Zeiträumen nicht ihren eigentlichen Tätigkeiten nachgehen oder innovativ tätig sein können.

¹⁹ Stiftung Familienunternehmen (2017), S. 14.

Die kalkulatorischen Kosten, also diejenigen zusätzlichen Kosten, die dadurch entstehen, dass hochqualifizierte Kräfte nicht ihren eigentlichen Tätigkeiten im Unternehmen nachgehen können, sind defintorisch vom Erfüllungsaufwand ausgeschlossen.²⁰ Daher sind ausschließlich die Lohnkosten für die betreffenden Zeitaufwände, nicht aber weitere Zuschläge für entgangene Gewinne anzusetzen.

Zusätzlich zu den höheren Stundensätzen entsteht auch der Nachteil, dass fachfremde Bearbeiterinnen und Bearbeiter mehr Zeit für die Erledigung von Aufgaben aufwenden müssen als spezialisierte oder speziell ausgebildete Kräfte in größeren Unternehmen. Beides führt zu insgesamt höheren Personalkosten.

Status quo – Besonderheiten von kleinen und mittleren Unternehmen

Für die Monetarisierung der Zeitaufwände werden Lohn Tabellen mit Stundenlöhnen herangezogen, die aus Statistiken des Bundesamtes berechnet und in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden. Diese sind im Leitfaden Erfüllungsaufwand enthalten und weisen die Stundenlöhne differenziert nach Qualifikationsniveau, Branche und Unternehmensgröße aus. In den drei Unternehmensgrößeklassen liegen die Löhne dabei niedriger, je kleiner das Unternehmen ist, als Orientierung werden die gängigen Unternehmensgrößeklassen aus dem HGB (§ 267) herangezogen.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird geprüft, von welchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Unternehmens die Aufgaben zur Erfüllung der gesetzlichen Pflicht typischerweise übernommen werden. Dann werden den ermittelten Standardaktivitäten die Qualifikationsniveaus zugeordnet und die Zeitaufwände entsprechend bewertet.

IV. Arbeitsplatzkosten beim Normadressaten Wirtschaft

Die Erfüllung von Vorgaben erfordert neben den direkten Zeitaufwänden auch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Durch die Zurverfügungstellung entsprechender räumlicher Arbeitsgelegenheiten werden im Unternehmen Mittel gebunden. Auch wenn diese Aufwände nicht direkt aus den gesetzlichen Vorgaben resultieren, ist die Bereitstellung der Arbeitsplätze eine Vorbedingung, damit die Vorgaben erfüllt werden können.

Status quo – Arbeitsplatzkosten

Der Leitfaden Erfüllungsaufwand sieht bisher nur bei der Einrichtung eines Arbeitsplatzes eine Berücksichtigung als einmaligen Erfüllungsaufwand vor, lässt aber die laufenden Kosten außer Acht.

20 Bundesregierung (2018a), S. 7.

E. Fallstudien

Bevor im nächsten Kapitel dargestellt wird, wie der Erfüllungsaufwand zur Berücksichtigung weiterer Kosten fortentwickelt werden kann, werden anhand von drei Beispielgesetzen die Informations- und Umstellungskosten illustriert, die Unternehmen bei der Umsetzung rechtlicher Vorgaben entstehen.

I. Mindestlohngesetz

Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie beinhaltet das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG). Durch das Gesetz erhält jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des Mindestlohns, der mit dem Gesetz ab dem 1. Januar 2015 zunächst auf 8,50 Euro pro Stunde festgelegt wurde. Die Höhe des Mindestlohns kann fortlaufend durch die Mindestlohnkommission angepasst werden, wovon zum 1. Januar 2017 auch bereits Gebrauch gemacht wurde. Der Mindestlohn beträgt seither 8,84 Euro pro Stunde. Er wird ab 2019 auf 9,19 Euro und ab 2020 auf 9,35 Euro erhöht.

1. Geschätzter Erfüllungsaufwand

Von Ressortseite – federführend war das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – wurde der Erfüllungsaufwand des Mindestlohngesetzes für die gesamte deutsche Wirtschaft auf 50.000 Euro pro Jahr geschätzt, verursacht durch Dokumentationspflichten gemäß § 16 des Mindestlohngesetzes (Vorlage schriftlicher Anmeldung bei zuständiger Behörde der Zollverwaltung).²¹ Darüber hinaus wurde kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Gesetzentwurf der Bundesregierung ausgewiesen. Auch wird durch die in § 2 geregelte Fälligkeit des Mindestlohns kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand angenommen, da bei allen bestehenden Arbeitsverhältnissen bereits eine Fälligkeit besteht.²² Auch ein Mehraufwand für die Umstellung bestehender Regelungen wurde als nicht quantifizierbar erachtet.²³

2. Erfahrung der Unternehmen

Ein Unternehmen schilderte den Informationsaufwand vor Umsetzung des Mindestlohngesetzes vor allem als die unternehmensinterne Weitergabe der Informationen an Betroffene. Da das Unternehmen circa 30 verschiedene Standorte hat, mussten alle Niederlassungs- und Standortleiter und die im jeweiligen Standort tätigen Personalstellen und Geschäftsleitungsmitglieder über die Bestimmungen informiert werden. Zu diesen Informationsaufwänden zählten zunächst die Erfassung und Verarbeitung aller Informationen und Vorschriften innerhalb der Personal- und Rechtsabteilung, eine generelle schriftliche Information an die Führungskräfte und Personalstellen über die gesetzlichen Bestimmungen und über die betrieblich notwendigen Maßnahmen, Arbeitstreffen mit den dezentralen Personalstellen zur

21 Bundesregierung (2014), S. 3.

22 Bundesregierung (2014), S. 3.

23 Bundesregierung (2014), S. 3.

vertieften Durchsprache und Abstimmung der erforderlichen Maßnahmen sowie die Information der Führungskräfte im Rahmen von Managementtreffen und Einzelgesprächen. Das Unternehmen bezifferte den entstandenen Aufwand bei allen Beteiligten, das heißt Informierenden und Informierten, mit circa 40 bis 50 Personentagen. Als Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben nannte das Unternehmen die Sammlung, Aufbereitung und Verarbeitung aller relevanten Vorschriften und Informationen innerhalb der Personal- und Rechtsabteilung, die Durchführung vielfältiger Informationsmaßnahmen, die Überprüfung aller Standorte und Arbeitsverhältnisse (mehr als 3.000 in Deutschland) hinsichtlich der Erfüllung der Mindestlohnbestimmungen, die Erarbeitung und Umsetzung erforderlicher Maßnahmen sowie die Kontrolle der Umsetzung der Maßnahmen. In dem Unternehmen waren insbesondere Aushilfen, Fahrer und Lagerpersonal betroffen.

Ein kleineres Unternehmen aus dem Pflegebereich mit insgesamt circa 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schätzte die notwendigen Informationsaufwände vor Inkrafttreten des Gesetzes auf circa fünf Personentage, zur eigenen Recherche, Information über Verbände und Rücksprachen mit dem zuständigen Steuerberater. Das Unternehmen beschrieb, dass in seinem Fall zwei verschiedene Mindestlöhne griffen, da die Leistungserbringung sowohl durch Pflegekräfte, für die ein Pflegemindestlohn gilt, als auch andere Dienstleister, für die der allgemeine Mindestlohn gilt, erbracht werden. Das Unternehmen wies darauf hin, dass die Lohnhöhe nicht nur für Einzelfälle geprüft und gegebenenfalls angehoben werden müsste, sondern die gesamte Lohn- und Gehaltsstruktur des Unternehmens betroffen sei. Wenn nur bei einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Lohnerhöhung vorgenommen werde, würde dies in einem kleinen Unternehmen zu Unfrieden zwischen den Mitarbeitenden führen, die sich regelmäßig über ihre Löhne austauschten. Das führe dazu, dass bei jeder Erhöhung des Mindestlohns die Gesamtsituation betrachtet werden müsse und entsprechend umfassende Maßnahmen vorgenommen werden müssten. Da die Lohnerhöhung gesetzlich vorgegeben ist und nicht mit einer Ertragserhöhung des Unternehmens einhergeht, habe die Einführung des Mindestlohns auch zum Überdenken bestehender Strukturen und Abläufe geführt, um gegebenenfalls Personal einsparen zu können, um so die Lohnerhöhungen finanzieren zu können. Ebenso hätten sich die Erhöhungen in den Preisgestaltungen niedergeschlagen. Das Gesetz habe dazu geführt, dass zunächst die Prozesse für dessen Umsetzung angepasst werden mussten. Weiterhin hätten jede einzelne Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter informiert werden müssen, Personalakten mussten angepasst und die Buchhaltung informiert werden. Darüber hinaus wurde teilweise auch eine Änderung der Arbeitsverträge notwendig. Auch habe das Unternehmen vorher eher mit monatlichen Bruttogehältern gearbeitet und aufgrund des Gesetzes zunächst den genauen Stundenlohn ermitteln müssen. Zusätzlich schilderte auch dieses Unternehmen, dass eine Kontrolle der Umsetzung der Vorgaben notwendig gewesen sei. Der gesamte Umstellungsaufwand wurde auf insgesamt sechs Personentage beziffert. Eine Reduktion der Stunden im Zuge der Erhöhung der Lohnsumme führte bei dem Unternehmen, das im Bereich der Pflege tätig ist, wiederum zu Problemen hinsichtlich der Pflegequoten. Das Unternehmen schilderte zudem, dass es jedes Jahr mehrfach prüfe, welche Anpassungen bei den Löhnen nötig würden, was auch mit der oben beschriebenen Auswirkung auf die Lohnstruktur im Unternehmen zusammenhänge. Für den Pflegebereich nehme eine entsprechende Prüfung dreimal pro Jahr zwei Tage in Anspruch, das heißt circa sechs Personentage pro Jahr. In etwas geringerem Umfang

gelte dies auch für den sonstigen Dienstleistungsbereich, das heißt Hausreinigung, Wäscherei, Küche et cetera, wobei die Schätzungen jeweils noch ohne Einberechnung der Dokumentationspflichten seien.

Ein Unternehmen aus dem Glücksspielbereich, bei dem der Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter die Mindestlohnregelung fällt, gab an, sich etwa ein halbes Jahr vor Inkrafttreten des Gesetzes informiert zu haben. Die eigenständige Information über das Internet, die Tagespresse, Verbandspublikationen und anderes habe rund einen Personentag in Anspruch genommen. Darüber hinaus habe man spezifische Beratung durch den zuständigen Steuerberater benötigt, was ebenfalls mit rund einem Personentag für den externen Steuerberater zu veranschlagen sei. Diese Beratung durch den Steuerberater würde bei jeder Anpassung des Mindestlohns erneut notwendig. Bei dem Unternehmen mussten zur Umsetzung des Gesetzes Gespräche mit jedem der betroffenen Mitarbeitenden geführt werden. Die Gespräche dienten dazu, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Lohnerhöhung zu informieren. Der zeitliche Aufwand pro Gespräch wurde auf zehn Minuten geschätzt. Hinzu kamen nach Aussagen des Unternehmens Aufwände für die Anpassung der Verträge und für die Anpassung der Stundenlöhne im Abrechnungssystem. Insgesamt wurde einschließlich des Mitarbeitergesprächs ein Umstellungsaufwand pro Mitarbeiter von etwa 30 Minuten angesetzt. Im Unternehmen fielen insgesamt 40 Personen unter die Mindestlohnregelung. Auch dieses Unternehmen gab an, Löhne von Personen, die nicht im Mindestlohnbereich arbeiten, infolge des Gesetzes ebenfalls erhöht zu haben, um Unfrieden im Unternehmen zu vermeiden.

Nach Aussagen eines weiteren Unternehmens mit 1.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland wurde der Umstellungsaufwand vor allem darin gesehen, zu prüfen, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eventuell unter den Mindestlohn fallen. Dazu sei es notwendig gewesen, sämtliche Gehaltslisten durchzugehen. Der Aufwand wurde hier auf circa drei Stunden geschätzt. Das Unternehmen empfand den Aufwand jedoch als insgesamt eher gering, da die Informationen in einem System hinterlegt waren und das Unternehmen in einer Branche tätig ist, die üblicherweise über Mindestlohn zahlt.

Ein weiteres Familienunternehmen mit etwa 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, das bereits über Mindestlohn bezahlte, nannte als Umstellungsaufwand die Änderung in den Dienstplänen, da in diesen durch die Gesetzesänderung die gearbeiteten Stunden genauer ausgewiesen werden müssen. Der Aufwand für die Erstellung eines geeigneten Formulars wurde auf etwa zwei bis drei Stunden geschätzt.

3. Zusammenfassung

Für das Mindestlohngesetz wurde im Regelungsentwurf ein Erfüllungsaufwand von 50.000 Euro für Dokumentationspflichten geschätzt. Die Befragungen der Unternehmen ergaben dabei, dass Unternehmen insbesondere mit Umstellungsaufwand zu kämpfen hatten, um zu überprüfen, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Mindestlohn verdienten und von der Regelung betroffen waren. Da in den Arbeitsverträgen häufig nur die Monatslöhne ausgewiesen wurden, fiel zusätzlicher Aufwand an, um die genauen Arbeitszeiten zu dokumentieren und daraus zunächst den gezahlten Stundenlohn zu ermitteln.

Die Aussagen der interviewten Unternehmen lassen darauf schließen, dass die tatsächlich angefallenen Kosten weit über den Aufwänden liegen, die ressortseitig im Gesetzentwurf ausgewiesen wurden. Auch wenn in der Beschlussempfehlung und im Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf auf mögliche zusätzliche Kosten der Wirtschaft durch Lohnerhöhungen im Umfang von schätzungsweise 9,6 Milliarden Euro verwiesen wird,²⁴ bleibt der im Rahmen der Interviews identifizierte Umstellungsaufwand durch die Überprüfung von Arbeitsverträgen und Ermittlung von Stundenlöhnen außer Acht. Gleichzeitig ist ein Ausweisen der erhöhten Lohnkosten als Erfüllungsaufwand fraglich: Die Einführung des Mindestlohns hat mittelfristig Auswirkungen auf das Lohnniveau und damit auf die Durchschnittslöhne in den Lohntabellen, die zur Berechnung des Erfüllungsaufwands aller Vorgaben herangezogen werden. Damit würde die Lohnerhöhung durch das Mindestlohngesetz bereits über die regelmäßige Anpassung der Lohntabellen und damit die höheren Lohnkosten Eingang in zukünftige Schätzungen des Erfüllungsaufwandes finden und wäre somit neben einer eigens angesetzten Belastung durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz doppelt abgebildet.

II. Erbschaftsteuergesetz

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17. Dezember 2014²⁵ wurden mit dem neuen Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz vom 18. Juli 2017 die Verschonungsregelungen für betriebliches Vermögen neu gestaltet. Um eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Verschonung betrieblichen Vermögens und damit eine verfassungskonforme Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu erzielen, wurden die vom BVerfG beanstandeten Regelungen mit obigem Gesetz angepasst. Dabei handelte es sich um Vorgaben zur Abgrenzung des begünstigten Vermögens von dem nicht begünstigten Vermögen, die Einführung einer Verschonungsbedarfsprüfung für den Erwerb großer Betriebsvermögen sowie die Einführung eines Abschmelzmodells als Wahlrecht für den Erwerb großer Betriebsvermögen.

1. Geschätzter Erfüllungsaufwand

Die Bundesregierung gab in ihrer Schätzung des Erfüllungsaufwands an, dass durch die Umsetzung der Änderungsvorschläge kein einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft entstehe. Als jährliche Veränderung des Erfüllungsaufwands wurden vom Bundesministerium der Finanzen als federführendem Ressort Kosten in Höhe von 10.000 Euro für die gesamte deutsche Wirtschaft geschätzt, verursacht durch vier Informationspflichten.²⁶ Im Rahmen der One in, one out-Regel fanden diese Kosten allerdings keine Berücksichtigung, da durch die Neuregelung Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt wurden.²⁷

24 Deutscher Bundestag (2014), S. 3.

25 Bundesverfassungsgericht (2014), Rn. 1-7.

26 Bundesregierung (2015), S. 2.

27 Bundesregierung (2015), S. 3.

2. Erfahrung der Unternehmen

Die Reform des Erbschaftsteuergesetzes ging bei den interviewten Unternehmen mit hohen Informations- und Beratungskosten einher. Diese Informationsaufwände entstanden teilweise bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes, da schon während des Gesetzgebungsprozesses Anstrengungen unternommen wurden, um eine mögliche Betroffenheit sowie deren Auswirkungen abzuschätzen. Die Information über gesetzliche Änderungen erfolgte bei den Unternehmen auf unterschiedlichste Weise: In manchen Unternehmen lediglich intern, in anderen über externe Berater, mit denen teilweise Rahmenverträge bestanden.

Im Fall des Erbschaftsteuergesetzes wurde der Informationsaufwand als besonders hoch und noch nicht genau bezifferbar beschrieben, was beides auf noch ausstehende Richtlinien der Verwaltung zurückzuführen war.

Eines der Unternehmen schilderte, dass in dem Konzern zum Zeitpunkt des Interviews einer der Mitarbeiter sich seit einem Jahr ausschließlich mit dem Erbschaftsteuergesetz befasse. Das Unternehmen nahm dabei auch externe Beratung in Anspruch. Im Speziellen ging es dabei um Fragen der Unternehmensbewertung. Die Kosten, die dem Unternehmen dadurch entstanden sind, wurden auf etwa 200.000 bis 300.000 Euro beziffert.

Ein Chemieunternehmen schilderte, dass es bereits seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 50 bis 100 Personentage zur Erfassung der Betroffenheit, Auswirkungen und Kosten, das Verfassen von Stellungnahmen et cetera aufbringen musste. Unter die Informationsaufwände fielen dabei das Lesen von Gesetzesmaterialien, Teilnahmen an Sitzungen von Verbänden zu diesen Themen, das Verfassen von Stellungnahmen, eigene Berechnungen, Information der Gesellschafter, Analyse der Kostenfolgen, Entwicklung von Vorschlägen und Austausch mit anderen Unternehmen. Darüber hinaus habe sich ein weiterer Mitarbeiter circa zehn Personentage mit der Umsetzung des Verwaltungsvermögenstests beschäftigt. Auch wären innerhalb des Konzerns Informationskosten angefallen, um Daten aus dem internationalen Bereich einzuholen. So habe amerikanischen Kollegen erklärt werden müssen, wie das deutsche Erbschaftsteuerrecht funktioniere. Darüber hinaus seien 30 bis 50 Stunden von externen Beratern angefallen, und zwar explizit ausgenommen der Beratung zu steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Dabei habe sich dieser Informations- und Beratungsprozess über mehr als zwei Jahre gezogen, beginnend mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Dabei variierte auch der Zeitraum, in dem Unternehmen bereits Informationsaufwand zu gesetzlichen Änderungen betrieben. Während das oben genannte Unternehmen sich nach eigenen Aussagen bereits seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit möglichen Auswirkungen befasste, schilderte ein Unternehmensvertreter eines Handelsunternehmens, erst in dem Moment, in dem ein Entwurf in den Ausschüssen beraten wird, detailliert zu analysieren, ob das Unternehmen und seine Gesellschafter

betroffen seien, was die Änderung für das Unternehmen bedeute, wie Stakeholder informiert werden müssten und ob und in welcher Höhe durch die gesetzliche Änderung Kosten entstünden. Dieses Unternehmen gab auch an, das gesamte Monitoring intern durchzuführen. In dem Konzern würden vier Steuerberater 100 Gesellschaften betreuen, wobei jeder Steuerberater ein Fachthema habe, zu dem er eigenständig das Monitoring vornehme. Die Reaktion sei dabei primär auf die Erfüllung des Gesetzes gerichtet und nicht auf Steuergestaltung. Der interviewte Gesprächspartner gab an, allein zwei Wochen zum Verständnis des Gesetzes benötigt zu haben.

Ein weiteres Unternehmen gab an, mit mehreren externen Beratern Rahmenverträge geschlossen zu haben. Im Zuge des Erbschaftsteuergesetzes habe man insgesamt 50.000 Euro für ein Gutachten zur Unternehmensbewertung durch einen Wirtschaftsprüfer sowie ein Fachgutachten durch einen Erbschaftsteuerexperten gezahlt. Das Unternehmen habe ein gewisses Budget für Steuerberatungskosten, das nicht überzogen werden dürfe. Wenn gesetzliche Unsicherheiten da wären, müsse man sich eine Stellungnahme oder ein Gutachten erstellen lassen, so wie es bei dem Erbschaftsteuergesetz notwendig gewesen sei. Teilweise würden aber auch Gutachten bereits für „die Schublade“ zur Absicherung erstellt. Das Unternehmen gab an, dass solche Gutachten zur rechtlichen Absicherung allgemein bei einer von fünf bis einer von zehn gesetzlichen Änderungen notwendig seien. Diese Gutachten würden dann entweder intern oder extern erstellt, wobei eine externe Erstellung in dem Falle des befragten Unternehmens doppelt so viel koste und man für eine Stellungnahme schnell 5.000 bis 8.000 Euro ausgeben müsse. In 20 Prozent der genannten Fälle wären zusätzlich Rechtsanwälte beteiligt. Das Unternehmen betonte nochmals, dass die langen Diskussionen um die Ausgestaltung der Reform und verschiedene Modelle dazu geführt hätten, dass lange nicht klar war, welche gesetzliche Änderung tatsächlich kommt und es sich bis zuletzt um eine „Wundertüte“ gehandelt habe. Auch heute noch sei einiges unklar, zum Beispiel bezogen auf den Verwaltungsvermögenstest, der ein integraler Bestandteil dafür sei, wie man später seine Erbschaftsteuer ermittle. Nach Ansicht des Unternehmens ist das Erbschaftsteuergesetz ein Thema, mit dem sich wenige Unternehmen in fachlicher Tiefe beschäftigen und bei dem viele Unternehmen noch nicht verstanden hätten, dass sie betroffen seien, weil sie annähmen, unter die Kleinregelung zu fallen.

3. Zusammenfassung

Die Erbschaftsteuerreform hatte zum Ziel, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen und eine verfassungsgemäße Ausgestaltung der Verschonung betrieblichen Vermögens zu erreichen. Die geschätzten 10.000 Euro an jährlichem Erfüllungsaufwand decken sich nicht mit den Berichten aus den Unternehmen, nach deren Aussagen vor allem die Verbundsvermögensaufstellung mit erheblichem Aufwand verbunden war. Die Erbschaftsteuer betrifft nicht alle Unternehmen, sondern nur eine Teilgruppe, jedoch machen die eigentümergeführten Familienunternehmen mit 86 Prozent den Großteil der Unternehmen in Deutschland aus. Nimmt man die familienkontrollierten Unternehmen,

liegt der Anteil bei etwa 90 Prozent.²⁸ Insofern bildet eine Aufwandsschätzung ohne Umstellungsaufwand nicht die Lebenswirklichkeit der betroffenen Unternehmen ab.

III. Entgelttransparenzgesetz

Das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hatte zum Ziel, die „umfassende Durchsetzung von Entgeltgleichheit im Sinne ‚gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit‘ zwischen Frauen und Männern in der Praxis“²⁹ zu verbessern und trat am 6. Juli 2017 in Kraft. Relevanter Kernpunkt des Gesetzes ist für Unternehmen insbesondere die Einrichtung eines individuellen Auskunftsanspruchs für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 200 Arbeitnehmern. Zum anderen erzeugte das Gesetz eine Berichtspflicht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit von Frauen und Männern für Unternehmen mit mindestens 500 Beschäftigten als Anlage an den Lagebericht. Da sich der Aufwand zur Erfüllung dieser Berichtspflicht im Vergleich in den Gesprächen mit Unternehmensvertreterinnen und -vertretern jedoch als vernachlässigbar darstellte, konzentriert sich die Darstellung hier auf die Auskunftspflicht der Unternehmen. Des Weiteren fordert das Gesetz Unternehmen dazu auf, ein Prüfverfahren zur Entgeltgleichheit einzurichten. Dieses Prüfverfahren ist jedoch nicht verbindlich. In keinem der interviewten Unternehmen fand dieses Prüfverfahren bisher Anwendung.

1. Geschätzter Erfüllungsaufwand

Die Erfüllungsaufwandsschätzung zum Gesetzentwurf zeichnet sich durch eine sehr transparente Darstellung der Kostenschätzung aus und listet für das komplette Gesetzespaket insgesamt jährliche Kosten in Höhe von circa drei Millionen Euro sowie einen Umstellungsaufwand in Höhe von 116.000 Euro auf.³⁰

2. Erfahrung der Unternehmen

Der durch das Gesetz hervorgerufene große Informationsbedarf wird deutlich, wenn man die Angaben eines befragten Großunternehmens aus der Industrie betrachtet. Hier dauerte nach Angaben der Befragten aus der Personalabteilung die Informationsbeschaffung und -verteilung zum Gesetz zwei bis drei Monate, in denen in drei Treffen zehn Personen jeweils 1,5 Stunden lang beteiligt waren, das sind schon 45 Arbeitsstunden, noch bevor mit der Umsetzung des Gesetzes begonnen wurde. Zur Vor- und Nachbereitung der Treffen und Einzelabsprachen hatte die Vergütungsabteilung nochmals insgesamt etwa 2,5 Personentage Aufwand.

28 Stiftung Familienunternehmen (2017), S. 9.

29 Bundesregierung (2017), S. 2.

30 Bundesregierung (2017), S. 3.

Danach wurde eine konzernweite Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, in der in neun Treffen mit zehn Personen wieder jeweils durchschnittlich 1,5 Stunden lang die Fragen zu den Entgeltbestandteilen und ihrer Verrechnung sowie der Vergleichsgruppen im Konzern diskutiert wurden. Allein dies waren schon 135 Arbeitsstunden über neun Monate hinweg, zusätzlich kommt hier noch der Aufwand der Fachabteilung zur Vor- und Nachbereitung der Treffen sowie die Konzeption der Umsetzung in Höhe von etwa 7,5 Personentagen hinzu. Der Aufwand der Implementierung wurde für das Unternehmen auf 20.000 Euro geschätzt.

Inhaltlich herausfordernd war nach Darstellung der Unternehmen die Festlegung sinnvoller Vergleichsgruppen, um die im Unternehmen notwendigen körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten mit ihren spezifischen Entlohnungsbestandteilen mit Tätigkeiten im Management des Unternehmens vergleichbar zu machen. Die Beispiele, die hier vom Ministerium beschrieben wurden, seien fernab des unternehmerischen Alltags und nicht anwendbar gewesen. Es musste zudem ein Berechnungswerkzeug erstellt werden, um die Entgeltbestandteile abzubilden. Auch hier wurde bemängelt, dass für zahlreiche unterschiedliche Entgeltbestandteile individuelle Lösungen entwickelt werden mussten und nicht auf zentrale Vorgaben des Ministeriums zurückgegriffen werden konnte. Zum Beispiel seien nach Schilderung der Befragten für die Berechnung des geldwerten Vorteils eines Dienstwagens verschiedene Lösungen denkbar. Die dabei entwickelten Hochrechnungsmodelle müssen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in jedem Auskunftsbegleichen detailliert erklärt werden, damit diese die Antworten auf ihre Anfragen überhaupt einordnen können.

Ein Unternehmen aus der Bankenbranche gab an, sich ab Mai 2017 konkret mit dem Gesetz beschäftigt zu haben. Dabei wurde die Umsetzung zentral stellvertretend für die weiteren Gesellschaften der Unternehmensgruppe bearbeitet. Im Zentrum stand die Auskunftspflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierzu wurde zunächst im August 2017 eine Arbeitsgruppe gebildet, die aus Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der Personalabteilung (Schwerpunkt Vergütung), der Datenverwaltung, der Abrechnung und der Rechtsabteilung bestand. Die Gruppe traf sich zweiwöchentlich über mehrere Stunden, um den Inhalt des Gesetzes und die Umsetzung im Unternehmen zu klären. Der Aufwand für diese Arbeitsgruppentreffen wurde mit 20 Personentagen beziffert. Parallel dazu standen bei konkreten Anlässen themenspezifisch bilaterale Abstimmungen zwischen einzelnen Abteilungen an. Die Vergütungsabteilung diente dabei als Bindeglied und hatte einen Aufwand von insgesamt 80 Personentagen, die Aufwände der anderen beteiligten Abteilung der bilateralen Arbeitstreffen wurden mit 30 Personentagen für die Datenauswertung (inklusive Programmierung der Auswertung), 20 Personentagen für die Rechtsabteilung und sechs Personentage der Abrechnung angegeben. Somit hat allein der Auskunftsanspruch insgesamt 156 Personentage von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des mittleren und hohen Qualifikationsniveaus in Anspruch genommen. In diesem Aufwand ist auch die Streuung der Informationen in die verschiedenen Gesellschaften enthalten. Aufgrund der heterogenen Vergütungsstruktur im Bankensektor mit individuellen Bonuszahlungen sei insbesondere die Hochrechnung der Entgeltbestandteile und Konzeption der Vergleichsgruppen sehr herausfordernd gewesen. Die Berichtspflicht schließlich hat nochmals

einen Aufwand von zehn Personentagen der Vergütungsabteilung verursacht, die Berichte innerhalb der Tochterunternehmen der Unternehmensgruppe koordinieren musste. Problematisch seien hier die sehr allgemein gehaltenen Anforderungen im Gesetz gewesen, vor allem die Frage nach den Bezugsgrößen der international tätigen Gesellschaften.

Ein Unternehmen aus der Elektronikbranche berichtete, dass die Umsetzung stellvertretend für die personalführenden Gesellschaften der Unternehmensgruppe in Angriff genommen worden sei. Der Aufwand, um sich generell über aktuelle Gesetzesvorgaben auf dem Laufenden zu halten, wurde mit etwa zwei Personentagen pro Monat geschätzt. Eine erste Information über das Entgelttransparenzgesetz erreichte die Personalabteilung bereits Ende 2016. Ab da wurde der Fortlauf des Gesetzes bis zum Inkrafttreten aktiv verfolgt. Im Juli 2017 wurde dann eine Arbeitsgruppe gegründet, um das Wissen über das Gesetz zu streuen und die Umsetzung vorzubereiten. Der Umfang dieser Arbeitsgruppe wurde für zwölf beteiligte Personen mit jeweils etwa einer Stunde geschätzt, das bedeutet etwa 24 Stunden Arbeitsaufwand für diese Treffen. Im Rahmen von regelmäßigen Personalleitersitzungen wurde dreimal zusätzlich der Stand der Umsetzung in einem jeweils etwa halbstündigen Part berichtet. Bei 15 anwesenden Personen in diesen Sitzungen erzeugte dies einen Aufwand von 22,5 Arbeitsstunden allein zur Weitergabe der Information an betroffene Entscheidungsträger.

Zur Umsetzung wurde ein Lastenheft für eine Auswertungsmatrix für die Programmierung erstellt. Einschließlich der tatsächlichen Programmierung fielen 80 Arbeitsstunden in zwei Wochen an. Der Aufwand zur Erstellung eines Musterschreibens zur begleitenden Information der Auskunftsersuchenden wurde mit einem Personentag beziffert. Die Qualitätssicherung des Lastenheftes sowie der Musterschreiben und die Klärung von Rückfragen verursachten bei der Personal- und der IT-Abteilung nochmals etwa 20 Arbeitsstunden an Aufwand. Dabei wurde auch mangels Informationen vom Ministerium auf Rundschreiben der Verbände zurückgegriffen, um Orientierung zur Umsetzung zu gewinnen. Die Befragten wiesen ebenfalls darauf hin, dass die Verrechnung von zum Beispiel Zuschüssen zum Wohngeld oder Kindergarten, die nur einem Teil der Beschäftigten zustehen, einen Vergleich der Entgelte auch für die Auskunftsersuchenden erheblich erschweren würde. Zudem merkten sie an, dass je nach individuellem Sachverhalt einer Anfrage noch eine Anpassung der Hochrechnungsmethodik der Entgeltbestandteile notwendig werden könne. Da das Geschäftsjahr zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen war, musste die Unternehmensgruppe die Berichtspflicht noch nicht erfüllen.

Auch ein Familienunternehmen aus der Chemiebranche begann schon vor Beschluss des Gesetzes, sich mit den Anforderungen auseinanderzusetzen. Der Aufwand hierfür wurde mit etwa zehn bis 15 Personentagen angegeben. Die Bemühungen wurden dann mit Verabschiedung nochmals intensiviert. Die befragten Personen aus der Vergütungsabteilung bereiteten im Umfang von etwa zehn Personentagen die Treffen einer Arbeitsgruppe vor, an der auch die Betriebsräte der Unternehmensgruppe und die konzerninterne Kommunikationsabteilung beteiligt wurden. Der Aufwand für diese Treffen wurde auf 32 Arbeitsstunden, verteilt über acht Personen, geschätzt. Um die notwendigen Daten gewinnen zu können, wurden etwa

drei Personentage für die Programmierung eines Auswertungswerkzeuges gerechnet. Dabei wurde vor Wirksamwerden der Auskunftspflicht aufgrund der vorherrschenden Transparenz im Unternehmen von einer niedrigen Anzahl an Anfragen ausgegangen und deswegen der Aufwand zur Umsetzung niedrig angesetzt. Hätte sich diese Hoffnung nicht erfüllt, hätte erheblicher Anpassungsaufwand des Verfahrens betrieben werden müssen.

Ein befragtes Versicherungsunternehmen mit über 10.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verhielt sich nach eigener Aussage zunächst abwartend. Man hätte Vertrauen in das eigene transparente Vergütungssystem gehabt und sei von wenigen Auskunftersuchen ausgegangen. In Absprache mit dem Betriebsrat wurde auch hier die Auskunftspflicht vom Arbeitgeber übernommen. Der Aufwand für die Information über das Gesetz und die Absprachen mit dem Betriebsrat wurden auf insgesamt etwa einen Personenmonat geschätzt, auch weil Rückversicherungen mit dem Compliance-Bereich des Unternehmens notwendig waren. Anschließend wurde das Gesetz mit einem Rundschreiben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt gemacht sowie Umsetzung und Ansprechpersonen benannt. Diese interne Information hat etwa einen Personentag in Anspruch genommen, war aber im oben genannten geschätzten Gesamtaufwand bereits enthalten. Bis Ende August 2018 waren bei dem Unternehmen noch keine Auskunftersuchen eingegangen.

Viele befragte Unternehmen hätten sich sehr gewünscht, wenn best practices oder andere Beispiele zur Auslegung des Gesetzes vom Ministerium verbreitet worden wären. Ein Befragter verwies hier auf Beispiele aus dem Finanzrecht, in dem zum Beispiel die Regelungen zu Basel I, II und III regelmäßig von umfangreichen Handreichungen zu Auslegung und Umsetzung begleitet wurden. Mehrfach wurde dann auf eine Handreichung der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zurückgegriffen, um sich so eines allgemein akzeptierten Vorgehens zu versichern.

3. Zusammenfassung

Im Fokus der Unternehmen bei Bekanntwerden des Gesetzesinhaltes stand zunächst die Auskunftspflicht. Da die zu erwartende Anzahl an Anfragen nach Aussagen der Unternehmen hier nur schwer abzuschätzen war, stellte sich die Herangehensweise sehr unterschiedlich dar. Vor allem in Unternehmen, in denen von einer zentralen Geschäftseinheit aus im Sinne einer standardisierten Vorgehensweise die Regelung auch für weitere Gesellschaften und Standorte einer Unternehmensgruppe umgesetzt wurde, wurden umfangreiche Maßnahmen zur Vorbereitung ergriffen. Der Informationsaufwand vor der Umsetzung des Gesetzes war erheblich, auch weil etliche Detailfragen im Vergleich von Löhnen und Gehältern nicht geklärt waren. So mussten zahlreiche Unternehmen zur gleichen Zeit aufwendig die gleichen Überlegungen zur Umsetzung anstellen und eigene Lösungen dafür entwickeln. Diese Bewertungen stellen in Frage, dass im Regelungsentwurf einmaliger Erfüllungsaufwand lediglich für die Erklärung der Übernahme tariflicher Entgeltregelungen sowie die Benennung von Vertreterinnen und Vertretern der Tarifvertragsparteien für die Wahrnehmung des Auskunftsanspruchs und des Einblicksrechts sowie zur

Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebotes angesetzt wurde, nicht jedoch dafür, überhaupt die Möglichkeit zu schaffen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Auskunftsanspruch wahrnehmen können.

IV. Fazit der Unternehmensbefragungen

Aus den Befragungen der Unternehmen wird am Beispiel dieser drei Gesetze deutlich, dass erheblicher Aufwand betrieben werden muss, um sich im Umfeld ständig wechselnder gesetzlicher Regelungen auf dem Laufenden zu halten. Dazu werden von den Unternehmen in großem Umfang Zeit und Mittel aufgewendet, um sich per Newsletter, Zeitschriften und anderer Kanäle zu informieren, damit eine Anpassung an neue Regelungen rechtzeitig erfolgen kann. Auch wenn diese Aufwände teilweise dem allgemeinen unternehmerischen Handeln zuzurechnen sind, ist eine Erfassung im Rahmen des Erfüllungsaufwands doch möglich, sobald es sich um eine konkrete gesetzliche Neuregelung handelt.

Die Umsetzung der untersuchten Gesetze ging bei den interviewten Unternehmen mit hohen Aufwänden einher: So stellt die Erbschaftsteuerreform die komplette Vermögensstruktur eines Unternehmens auf den Prüfstand, während Mindestlohngesetz und Entgelttransparenzgesetz die Abläufe um Lohn und Gehalt eines Unternehmens nachhaltig verändern und zumindest eine spezifische Datenhaltung zur Erfüllung dieser Gesetze erfordern. Diese einmaligen Aufwände wurden in den Schätzungen der Ressorts nur unzureichend erfasst und finden derzeit keinen Eingang in die Erfüllungsaufwandsbilanzierung. Im Folgenden werden Empfehlungen vorgestellt, wie der Erfüllungsaufwand weiterentwickelt werden könnte, um eine realistischere Kostenschätzung zu erreichen.

F. Empfehlungen zur Umsetzung im Erfüllungsaufwand

I. Einmaliger Umstellungsaufwand

Der einmalige Umstellungsaufwand fällt für Unternehmen mindestens genauso ins Gewicht wie ein kontinuierlicher Erfüllungsaufwand. Deshalb sollte er auch wie dieser erfasst werden. Der Nationale Normenkontrollrat stellt im Jahresbericht 2017 heraus, dass der besonders hohe Umstellungsaufwand im Berichtsjahr 2016/2017 teilweise über mehrere Jahre anfällt. Besonders diese Tatsache zeigt, dass der derzeitige Umgang mit dem einmaligen Umstellungsaufwand überdacht werden muss.³¹

Als Methode bietet sich die in der Betriebswirtschaft übliche Periodisierung von Aufwänden durch die Abschreibungslogik an. Auf diese Weise werden dort Aufwände verschiedenen Perioden zugeschrieben, indem der Gesamtbetrag der einmaligen Kosten nach festen Regeln auf unterschiedliche Abrechnungszeiträume verteilt wird. Um die Berechnung dieser Abschläge einfach zu halten, wird eine lineare Abschreibung der Kosten vorgeschlagen. Damit ist die Abschreibungsdauer der wichtigste Parameter zur Verteilung der Aufwände auf mehrere Perioden.

Periodisierung des Umstellungsaufwands – aus Unternehmensperspektive

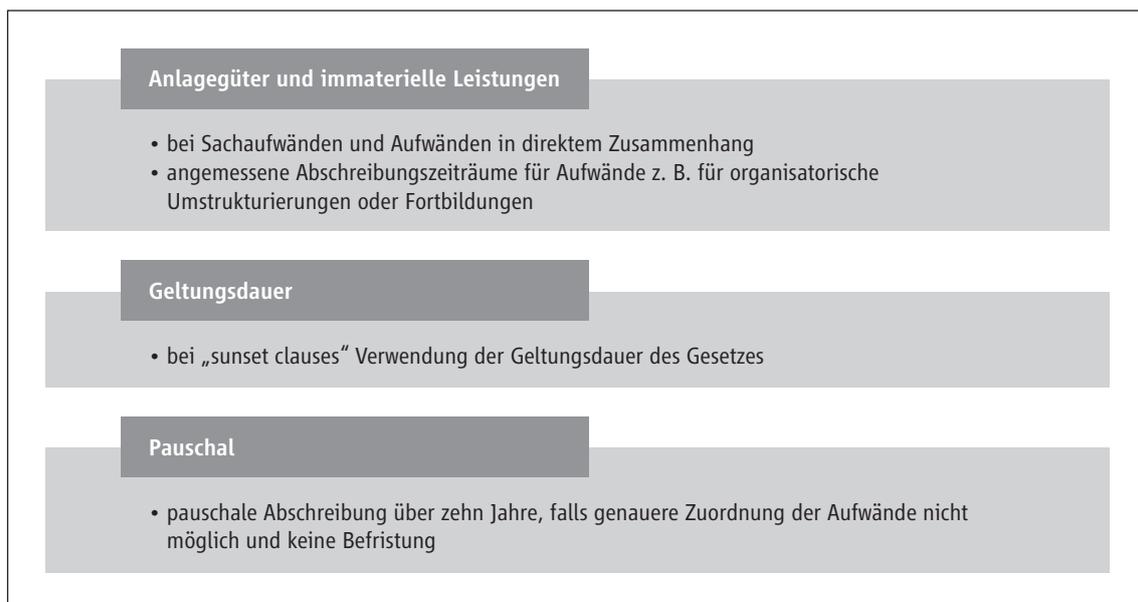
Bzgl. einer geeigneten Abschreibungsdauer von immateriellen Gütern wurden von den interviewten Unternehmen unterschiedliche Einschätzungen geäußert. Ein Unternehmen vertrat die Ansicht, dass Fortbildungen beziehungsweise Schulungen zu bestimmten Vorgaben als Sofort-Aufwand einzustufen wären, da es sich um neue Verpflichtungen handele, die sofort zu erbringen wären und man schließlich direkt am Anfang das Wissen benötige. Auch würde es zu keiner „Verbesserung“ gegenüber dem vorigen Zustand führen, was ein klassisches Kriterium bei der Unterscheidung von Abschreibungen sei. Allerdings gebe es im Steuerrecht einen kontinuierlichen Prozess der Rechtsanpassung. Es könne beispielsweise passieren, dass Jahre nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes ein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) käme oder ein Urteil, das neue Vorgaben oder Informationen zur Umsetzung mit sich bringe. Dieselbe Logik gelte für die Abschreibung der Leistungen von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern. Bei der Steuergesetzgebung könnten spätere Änderungen auch dazu führen, dass man nochmals Anpassungen an Softwarepaketen benötige, was ebenfalls mit erheblichen Kosten einherginge. Ein anderes Unternehmen hingegen vertrat die Auffassung, dass Schulungen von Mitarbeitenden über maximal zwei bis drei Jahre abgeschrieben werden sollten. Ein Unternehmen aus dem Bankensektor schlug im Kontext des Entgelttransparenzgesetzes vor, Schulungen über ein Jahr abzuschreiben, da es seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig nachschulen müsse. Bei IT oder Systemumstellungen wurde von diesem Unternehmen ein Abschreibungszeitraum von zwei bis fünf Jahren angeregt, da es

31 Nationaler Normenkontrollrat (2017), S. 14.

bei Nachbesserungen oder Klarstellungen der Bundesregierung notwendig sein könne, erneut Anpassungen vorzunehmen. Es hinge letztlich immer davon ab, wie lange die Rechtsprechung brauche, bis es neue Entscheidungen gibt, durch die das Unternehmen nachbessern müsse.

Wie auch die Ergebnisse aus der Unternehmensbefragung zeigen, kann die Frage nach der Bemessung der Abschreibungsdauer nicht pauschal beantwortet werden, sondern muss vielmehr im Einzelfall entschieden werden. Ist die zugrunde liegende gesetzliche Regelung selbst zeitlich befristet („sunset clauses“) oder enthält für bestimmte Investitionen eine Übergangsfrist, sollten diese Fristen als Maximalzeitraum zur Abschreibung gesetzt werden. Insgesamt sollte der Abschreibungszeitraum für einzelne Anteile des Erfüllungsaufwands jedoch möglichst zehn Jahre nicht überschreiten, um die jährliche Belastungswirkung von Einmalinvestitionen bei Gesetzesänderungen für Unternehmen nicht zu niedrig zu schätzen.

Abbildung 5: Anhaltspunkte zur Abschreibung von Umstellungsaufwänden



1. Abschreibungen von Anlagegütern

Für Anlagegüter, die Teil des Umstellungsaufwandes sind, ist § 7 Abs. 1 EStG einschlägig. Dort ist vorgeschrieben, dass sich die Abschreibungsdauer nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer bemisst. Das Bundesfinanzministerium stellt für die Schätzung dieser Nutzungsdauern die sogenannten AfA-Tabellen zur Verfügung, in denen detailliert Abschreibungsdauern für Anlagegüter aufgelistet sind.³² Sind also Anlagegüter, die auf diesen Listen zu finden sind, Teil des Umstellungsaufwands, können dort die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer und damit der Abschreibungszeitraum der Güter bestimmt werden.

32 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/afa-tabellen.html.

2. Abschreibungen von immateriellen Leistungen

Schwieriger ist es, die Abschreibungen zu bestimmen, wenn es sich nicht um Anlagegüter, sondern um immaterielle Leistungen wie zum Beispiel Fortbildungen, externe Beratung, Maßnahmen zur Umstrukturierung eines Unternehmens oder auch kleinere Umstellungen beispielsweise an Formularen handelt. Hier eine feste Regelung zu finden ist schwer, und so bietet es sich an, verschiedene Möglichkeiten zur Abschreibung zu eröffnen.

Es sollte ein Zeitraum herangezogen werden, der sich an einem angenommenen Nutzen der Umstellung orientiert:

- So können sich zum Beispiel bei Fortbildungsmaßnahmen Zeiträume von ein bis drei Jahren anbieten, davon abhängig, in welchem Umfang die vermittelten Inhalte für die tägliche Arbeit der Angestellten weiter genutzt werden können (etwa bei weiteren rechtlichen Neuerungen oder zur Auffrischung);
- zur Anschaffung von Software gibt es beispielsweise Gerichtsentscheide und Stellungnahmen des BMF,³³ auf die man sich bei der Bemessung von Abschreibungszeiträumen stützen kann (unterschieden wird hier zum Beispiel zwischen komplexen Softwarelösungen, die mit fünf Jahren abgeschrieben werden können und Trivillösungen wie etwa Office-Anwendungen, für die drei Jahre empfohlen werden);
- Leistungen zum Beispiel zur Umrüstung oder Inbetriebnahme von Anlagen dagegen sollten im ersten Jahr komplett abgeschrieben werden, da sich ihr Nutzenhorizont mit dem Herstellen eines bestimmten Zustands erschöpft.

Im Folgenden wird die Periodisierung des Umstellungsaufwands an einem fiktiven Beispiel exemplarisch aufgezeigt. Die gesetzliche Änderung erzeuge einen Umstellungsaufwand in Höhe von 8.000.000 Euro, dagegen wird der jährliche Erfüllungsaufwand um 1.000.000 Euro gesenkt. Als Bestandteile des Umstellungsaufwands werden für die Erfüllung die Anschaffung einer neuen Software mit Kosten in Höhe von 6.000.000 Euro, eine Umstellung der Geschäftsprozesse mit Aufwänden in Höhe von 1.000.000 Euro und Fortbildungskosten in Höhe von 1.000.000 Euro angenommen. Schreibt man nun die Software auf drei Jahre, die Kosten für die Umstrukturierungen der Organisation auf fünf Jahre und die Fortbildungskosten auf zwei Jahre ab, ergibt sich folgende Bilanz für das Regelungsvorhaben:

33 Siehe unter anderem Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 6.

Tabelle 2: Beispiel zur Periodisierung von Umstellungsaufwand

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

Ohne die Periodisierung des Umstellungsaufwands wirkt sich das Regelungsvorhaben ab Inkrafttreten positiv auf die Erfüllungsaufwandsbilanz aus, obwohl damit hohe Aufwände für die betroffenen Unternehmen einhergehen. Berücksichtigt man nun den einmaligen Umstellungsaufwand über die Abschreibungsmethodik, realisiert das Regelungsvorhaben erst ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten eine tatsächliche Entlastung, die dann ab dem sechsten Jahr nach Inkrafttreten der vollen Entlastung des ursprünglich kalkulierten jährlichen Erfüllungsaufwands entspricht.

Die Periodisierung des Umstellungsaufwands hätte für die Bilanzierung der Erfüllungsaufwände weitreichende Konsequenzen. So werden sich die Belastungswerte durch Neuregelungen deutlich erhöhen, wenn der Umstellungsaufwand als jährlicher Aufwand saldiert wird. Unterschiedliche Zeitwirkungen des Umstellungsaufwands stellen dabei kein Problem dar, da die Änderungen des Erfüllungsaufwands quartalsweise in Berichten dokumentiert werden und diese schon ohne die Berücksichtigung der Umstellungsaufwände ständigen Veränderungen unterworfen sind. So werden regelmäßig Erfüllungsaufwände neu aufgenommen oder wegen des Außerkrafttretens der Regelungen aus der Bilanz gelöscht, sodass auch die Abbildung von unterschiedlichen Abschreibungsraten einzelner Bestandteile der Umstellungsaufwände in den Bilanzen möglich sein muss. Für die Bürokratiebremse hingegen bedeutet die Periodisierung eine große Neuerung, da negative Umstellungsaufwände nur schwer vorstellbar sind. Daraus ergibt sich, dass die Ressorts einseitig von der Periodisierung und den daraus entstehenden Kompensationsverpflichtungen betroffen sein werden, weil hier nur Belastungen, aber keine Entlastungen entstehen können. Andererseits gibt es keinen triftigen Grund, wieso die Umstellungsaufwände als Teil der Kostenfolgeschätzung von Gesetzen nicht wie die jährlichen Erfüllungsaufwände weiter verfolgt

werden sollen. Im Rahmen der Gestaltungsmöglichkeiten eines Gesetzes würde durch eine Einbeziehung der Umstellungsaufwände der Anreiz reduziert, zugunsten einer Entlastung im jährlichen Aufwand höhere Umstellungsaufwände in Kauf zu nehmen und ein zusätzlicher Anreiz zur schonenden Gestaltung gesetzlicher Regelungen geschaffen. Gleichwohl sollte der Gesamtbetrag des einmaligen Erfüllungsaufwands auch weiterhin ausgewiesen werden.

II. Informationsaufwände

Während ein allgemeines Monitoring der Gesetzgebung insgesamt noch nicht per se im Erfüllungsaufwand eines einzelnen Regelungsvorhabens abgebildet werden kann, können Aufwände zugerechnet werden, sobald sich ein Adressat mit einer konkreten gesetzlichen Regelung auseinandersetzt. Dazu zählen ein erstes Erörtern der Auswirkungen einer bestimmten gesetzlichen Regelung auf das Unternehmen und die Identifizierung der einzelnen Pflichten aus einem Vorhaben. Selbst die Prüfung, ob ein Unternehmen von einer neuen gesetzlichen Regelung überhaupt betroffen ist, stellt einen Aufwand dar, der diesem Regelungsvorhaben zugeschrieben werden sollte. Die Berücksichtigung dieser Aufwände kann zu „besserer Rechtsetzung“ beitragen, indem dadurch Anreize gesetzt werden, die Verständlichkeit einer Regelung im Blick zu behalten und gegebenenfalls neue Regelungen mit Informationsmaßnahmen von Seiten der Regierung zu flankieren. Mit solchen Informationsmaßnahmen könnte ein Ministerium die hohen Informationsaufwände bei der Wirtschaft verringern, auch wenn dadurch neuer Erfüllungsaufwand für die Verwaltung selbst anfällt. Dies würde jedoch insgesamt Erfüllungsaufwand vermeiden, wenn nicht bei vielen Unternehmen parallel Informationsaufwände zur Auslegung und Rechtsanwendung einer neuen Regelung anfallen würden. Derzeit wird die „Last der Klärung“ häufig bei den Rechtsanwendern abgeladen und der Gesetzgeber bemüht sich nicht, Normen und Rechtsfolgen sorgfältig zu definieren.³⁴

Bei den Informationsaufwänden handelt es sich im Allgemeinen um einmalige Umstellungsaufwände. Rein rechnerisch kann die Einbeziehung geschehen, indem nicht nur die Zurechnung von Aufwänden zu Einzelvorgaben, sondern auch zum Regelungsvorhaben als Ganzes ermöglicht wird. Dazu muss bei der Erhebung des Erfüllungsaufwandes unterschieden werden, ob Informationsaufwand für Einzelvorgaben oder für das Regelungsvorhaben als Ganzes anfällt. Es ist auch möglich, den gesamten Informationsaufwand zu erheben und die Informationsaufwände für Einzelvorgaben davon abzuziehen. Der Restbetrag wird dann dem Regelungsvorhaben angerechnet.

Grundlage dieser übergeordneten Einbeziehung ist die Überlegung, dass Informationsaufwände zur Gesamtheit eines Regelungsvorhabens anfallen können, die nicht einem konkreten Teil des Regelungsvorhabens und damit einer Einzelvorgabe zugerechnet werden können, sondern auf das Regelungsvorhaben als Kostenträger bezogen werden müssen. Nach dem derzeitigen Verfahren würde diese Differenz sonst unberücksichtigt bleiben. Zur Nachverfolgung kann es dann wieder angebracht sein, diesen gesamten

34 Bundesregierung (2018b), S. 1.

Informationsaufwand pauschal gleichmäßig auf die geänderten Einzelvorgaben zu verteilen, da Werte für ein Regelungsvorhaben mit eigenen Aufwänden bisher noch nicht in der Datenbank WebSKM veröffentlicht werden.

III. Lohnstruktur kleiner und mittlerer Unternehmen

Um den besonderen Lohnstrukturen sowie dem unterschiedlichen Spezialisierungsgrad der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) Rechnung zu tragen, wird empfohlen, bei gesetzlichen Regelungen in großem Umfang auf das Konzept der Segmentierung zurückzugreifen. Über den KMU-Test,³⁵ der aus ähnlichen Erwägungen entstanden ist, hinaus, ermöglicht es die Methodik des Erfüllungsaufwands, zwischen Adressatengruppen einer gesetzlichen Regelung zu unterscheiden und damit bereits bei der Kostenschätzung auf die Besonderheiten von KMU einzugehen. Hier sollte aufgrund der Erledigung von Vorgaben durch obere Hierarchieebenen bei Klein- und Kleinstunternehmen berücksichtigt werden, dass einerseits die niedrigeren Qualifikationsniveaus in diesen Unternehmen nicht immer ausreichend besetzt sind und deshalb Lohnkosten für höhere Qualifikationsniveaus angesetzt werden. Andererseits geht mit dem fehlenden Spezialisierungsgrad auch einher, dass für die Erfüllung der Vorgaben in der Regel mehr Zeit benötigt wird.

IV. Arbeitsplatzkosten beim Normadressaten Wirtschaft

Arbeitsplatzkosten sollten beim Normadressaten Wirtschaft berücksichtigt werden, damit die Aufwände eher den tatsächlichen Kosten entsprechen. Am praktikabelsten kann die Einbeziehung gelingen, wenn zum Beispiel die Sachkostensätze in der Bundesverwaltung nach den Empfehlungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)³⁶ beim Normadressaten Wirtschaft angewendet werden, um aufwendige Erhebungen zu Arbeitsplatzkosten in der Wirtschaft zu vermeiden. Diese liegen derzeit bei 21.400 Euro pro Jahr und setzen sich aus tatsächlichen Verwaltungsausgaben in Höhe von 9.800 Euro, Investitionen in Höhe von 3.200 Euro und Kosten für Büroräume in Höhe von 8.400 Euro zusammen. Sie sollten entsprechend des Zeitaufwandes zur Erfüllung einer Vorgabe anteilig angerechnet werden.

35 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).

36 Bundesministerium der Finanzen (2018).

G. Ausblick

Im Rahmen des Projekts wurden vier Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Erfüllungsaufwands identifiziert. Besondere Bedeutung hat dabei die Periodisierung des einmaligen Umstellungsaufwands, der von Unternehmen und Verbänden als besonders belastend beschrieben wurde. Indem die einmaligen Aufwände mittels einer linearen Abschreibung in die jährliche Ressortbilanz des Erfüllungsaufwands integriert werden, können tatsächlich anfallende Kosten zutreffender abgebildet werden. Während die Abschreibungsdauer bei materiellen Gütern eindeutig ist, muss für immaterielle Güter eine Vereinbarung zwischen den Ressorts getroffen werden. Hier bieten sich gewisse Pauschalen an, sodass die Umsetzung durch die Ressorts handhabbar bleibt. Insgesamt kann durch die Einbeziehung der einmaligen Umstellungsaufwände eine wesentliche Verbesserung der Erfüllungsaufwandsmessung erreicht und eine präzisere Steuerung bei der Kostenreduktion erzielt werden. Es werden Anreize geschaffen, die erforderlichen Umstellungen auf neue gesetzliche Regelungen für die Unternehmen möglichst schonend zu gestalten.

Weitere Anreize zur Komplexitätsreduktion von gesetzlichen Regelungen werden gesetzt, indem die umfangreichen Informationsaufwände zu neuen Regelungen stärker berücksichtigt werden als bisher. Dies kann gelingen, wenn diese Aufwände nicht durch die Zerlegung in Einzelvorgaben verloren gehen, sondern als Aufwände einem Regelungsvorhaben als Ganzes zugeschrieben und damit abgebildet werden.

Eine konsistente Berücksichtigung von Arbeitsplatzkosten oder sonstigen Pauschalen für den Normadressaten Wirtschaft und eine stärkere Segmentierung bei der Berechnung von Lohnkosten für KMU sind zwei Aspekte, die ebenfalls zu einer genaueren Erfüllungsaufwandsmessung beitragen und im bestehenden Rahmen mit geringem Aufwand umgesetzt werden können.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Projektphasen.....	12
Tabelle 2:	Beispiel zur Periodisierung von Umstellungsaufwand	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zerlegung eines Gesetzes in Einzelvorgaben	4
Abbildung 2:	Zeitbezug des Erfüllungsaufwands	4
Abbildung 3:	Berechnungsformel des Erfüllungsaufwands	6
Abbildung 4:	Umstellungsaufwand beim Betriebsrentenstärkungsgesetz	14
Abbildung 5:	Anhaltspunkte zur Abschreibung von Umstellungsaufwänden	32

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Finanzen (2005): Bilanzsteuerrechtliche Beurteilung von Aufwendungen zur Einführung eines betriebswirtschaftlichen Softwaresystems (ERP-Software)
URL: http://elektronische-steuerpruefung.de/bmf/schreiben_erp.pdf?m=1521585002&, abgerufen am 15.10.2018
- Bundesministerium der Finanzen (2018): Berechnungsschema für Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PKS), GZ II A 3 - H 1012-10/07/0001 :014
URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2017-anl.pdf;jsessionid=D4D45C3780A0E062FCAF5D719F5A1692?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 15.10.2018
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test)
URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kmu-test-leitfaden.html>, abgerufen am 15.10.2018
- Bundesregierung (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), Drucksache 18/1558
URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>, abgerufen am 15.10.2018
- Bundesregierung (2015): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Drucksache 18/5923
URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805923.pdf>, abgerufen am 9.10.2018
- Bundesregierung (2017): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen, Drucksache 18/11133
URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/113464/d05130bed5ec6f90a37d2c340f898d2f/gesetzentwurf-lohngerechtigkeit-data.pdf>, abgerufen am 26.9.2018
- Bundesregierung (2018a): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung – Entwurfsfassung von November 2018
- Bundesregierung (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Müller, Kerstin Andreae, Dr. Danyal Bayaz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018), Bundestags-Drucksache 19/4308
URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/043/1904308.pdf>, abgerufen am 15.10.2018
- Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12
URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/12/l20141217_1bvl002112.html, abgerufen am 9.10.2018

- Deutscher Bundestag (2014): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/1558 – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz)
URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/020/1802010.pdf>, abgerufen am 26.9.2018
- Deutscher Bundestag (2016): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/5923, 18/6279, 18/6410 Nr. 4 – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Drucksache 18/8911
URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/089/1808911.pdf>, abgerufen am 15.10.2018
- Deutscher Bundestag (2017): Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz), BT-Drucksache 18/11286
URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811286.pdf>, abgerufen am 9.11.2018
- Deutscher Bundestag (2018): Datenhandbuch, Kapitel 10.1: Statistik zur Gesetzgebung
URL: https://www.bundestag.de/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/kapitel_10_01_statistik_zur_gesetzgebung-data.pdf, abgerufen am 15.10.2018
- Fahrmeir, Künstler, Pigeot, Tutz (2007): Statistik. Der Weg zur Datenanalyse. Springer, Heidelberg
- Nationaler Normenkontrollrat (2017): Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen – Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrats
URL: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444032/0277432480e047ede4be336b9fbf5f83/2017-07-12-nkr-jahresbericht-2017-data.pdf?download=1>, abgerufen am 15.10.2018
- Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (2016): Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out-Regel
URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 15.10.2018
- Stiftung Familienunternehmen (2017): Die Volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen. Stiftung Familienunternehmen, München
URL: https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Volkswirtschaftliche-Bedeutung_Studie_Stiftung_Familienunternehmen.pdf
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (2016): Innovations-Check in der Gesetzesfolgenabschätzung
URL: https://bdi.eu/media/themenfelder/innovation/publikationen/20160711_Studie_Innovations-Check-in-der_Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf

Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

ISBN: 978-3-942467-63-6