

# Vollzugsaufwandsermittlung bei Gesetzgebungsverfahren

Gesetze haben wirtschaftliche Auswirkungen auf Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung, welche die Vorschriften befolgen müssen. Diese Gesetzesfolgen müssen „ex ante“ geschätzt und bewertet werden. In der Verwaltung erfolgt dies durch die Vollzugsaufwands-ermittlung, wofür die Bundesregierung einen Leitfaden<sup>1</sup> entwickelt hat. In diesem Beitrag wird ein unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für die Steuerverwaltung durchgeführtes Pilotprojekt vorgestellt. Das hier entwickelte Prozessmodell ermöglicht es, durch Prozesskosten den Vollzugsaufwand zu quantifizieren und ihn für Gesetzgebungsverfahren auch außerhalb des Steuerbereichs zu nutzen.

Eine Untersuchung der Gesetzesfolgen kann dazu beitragen, die tatsächliche Wirksamkeit der Regelung zu prüfen, unerwünschte Nebenfolgen zu minimieren und damit die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist bereits seit den 1960er Jahren Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, Kosten- und Nutzenabschätzungen wurden bisher aber eher zurückhaltend durchgeführt. Die Einrichtung des Normenkontrollrats und die Verabschiedung der novellierten Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien im Jahr 2006 hat dies geändert. Vor allem ist jetzt der Erfüllungsaufwand zu ermitteln, der Zeitaufwand und Kosten umfasst, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.<sup>2</sup> Damit soll der bei den Adressaten auftretende Ressourceneinsatz transparent gemacht und das Bewusstsein für die wirtschaftlichen Auswirkungen von Gesetzen gestärkt werden.

Mit dem erwähnten Pilotprojekt zum Vollzugsaufwand in der Steuerverwaltung hat das BMF eine Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der öffentlichen Verwaltung entwickelt, die diesen Anforderungen Rechnung trägt.<sup>3</sup> Die Methodik wird gegenwärtig erprobt und weiterentwickelt.

## Ermittlung des Vollzugsaufwands der Verwaltung

Die Verwaltungskompetenz für die Steuererhebung ist überwiegend den Ländern zugewiesen, zumeist im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund, der die Gesetzgebungsfunktion wahrnimmt.<sup>4</sup> Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung beinhaltet daher in erster Linie den Vollzugsaufwand der Länder. Dieser setzt sich zusammen aus dem Aufwand zur Festsetzung und Erhebung der Steuern sowie der weiteren Prüfung und Überwachung der Steuerfälle.

Ebenfalls zu den Gesetzesfolgen gehören die Veränderungen auf der Einnahmenseite; so zum Beispiel Steuererhö- bzw.

-mindereinnahmen. Im Ergebnis können somit der Erfüllungsaufwand bzw. die Vollzugskosten den Einnahmen gegenübergestellt werden, um beurteilen zu können, ob die Änderung einer steuerlichen Norm aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt erscheint (siehe Abbildung 1).

## Verwendung eines Prozessmodells zur Normenzuordnung und Ermittlung der Vollzugskosten

Die Ermittlung des Vollzugsaufwands erfolgt in der Steuerverwaltung anhand eines Prozessmodells, das Prozesse mit gleichartig wiederholendem Charakter zusammenfasst. Prozesse stellen dabei Ketten von Kernaktivitäten dar. In dem Prozessmodell sind somit alle wesentlichen operativen Abläufe eines Finanzamts standardisiert – das heißt länderübergreifend – abgebildet. Das Prozessmodell erstreckt sich über mehrere Ebenen und untergliedert die Hauptprozesse „Festsetzung“, „Erhebung“ und „Prüfung“. Auf der Prozessebene werden anschließend die einzelnen Steuerarten betrachtet, die in ihrer Bearbeitung wiederum in die Teilprozesse „Grundinformationsdienst“, „materiellrechtliche Prüfung“ und „veranlagungsbegleitende Tätigkeiten“ differenziert werden. Unter-

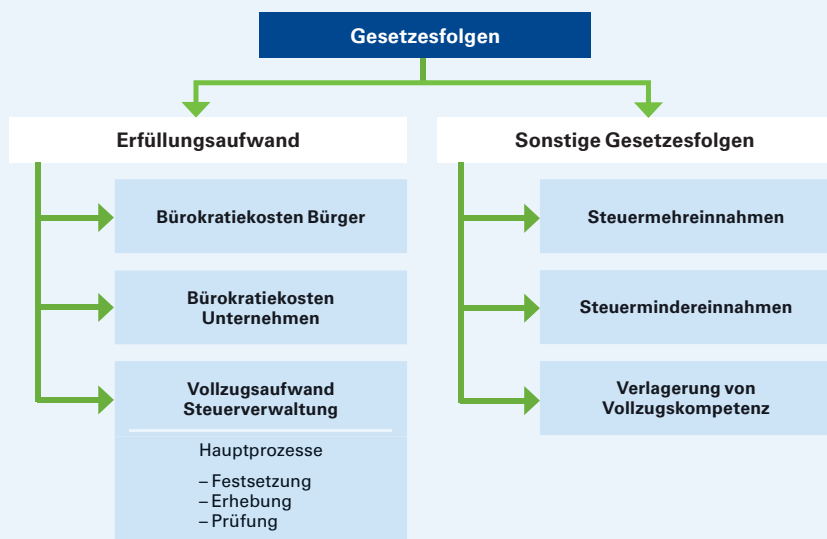
<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden

<sup>2</sup> Vgl. § 2, Abs. 1 NKRG

<sup>3</sup> An dem Pilotprojekt nahmen die Steuerverwaltungen der Länder Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen teil. Die Bertelsmann Stiftung unterstützte das Projekt methodisch und das Land Niedersachsen technisch. KPMG hat dieses Projekt begleitet und die Instrumente entwickelt.

<sup>4</sup> Art. 108 Abs. 3 GG

**Abbildung 1: Darstellung des Vollzugsaufwands der Steuerverwaltung als Teil des Erfüllungsaufwands**



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

halb der Teilprozessebene werden dann einzelne Aktivitäten abgebildet. Das Prozessmodell stellt so alle Abläufe und Aktivitäten dar, die für die Erfüllung der dauerhaften Aufgaben nötig sind. Temporäre Aufgaben, wie die Durchführung von Projekten, sind nicht enthalten.

Im Prozessmodell erfolgt die Zuordnung der steuerlichen Normen nach Möglichkeit auf der Aktivitätenebene. Gelingt diese Zuordnung nicht, so geschieht die Zuordnung auf Ebene der Teilprozesse bzw. Prozesse.

Die Ermittlung des Vollzugsaufwands erfolgt über die Zuordnung von Ressourcen auf Prozesse und Aktivitäten mit einem entsprechend kalkulierten Kostensatz. Auf Ebene der einzelnen Aktivitäten werden der Zeitaufwand sowie der zuständige Bearbeiter (Laufbahngruppe) festgelegt. Für jede Laufbahngruppe wird anschließend ein Personaldurchschnittskostensatz, der zusätzlich eine Sachkostenpauschale und Querschnittsaufgaben (wie zum Beispiel Leitungstätigkeiten) enthält, ermittelt. Der Vollzugsaufwand für eine Aktivität wird im Er-

gebnis als Produkt von Personaldurchschnittskostensatz je Zeiteinheit, Fallzahl und Zeitaufwand je Fall errechnet.

Die Ermittlung der Vollzugskosten folgt dabei den Empfehlungen der Bundesregierung. Zur Berechnung der Vollzugskosten werden als Datengrundlage die vorhandenen Systeme, wie die Personalbedarfsberechnung bzw. diverse Steuerstatistiken in der Steuerverwaltung, herangezogen.

**Phasenmodell zur Ermittlung des Vollzugsaufwands**

Schematisch lässt sich die Ermittlung des Vollzugsaufwands „ex ante“ am Beispiel einer Gesetzesänderung entsprechend der nebenstehenden Abbildung in vier Phasen darstellen (siehe Abbildung 2).

In der **ersten Phase** werden die Vollzugsvorgaben und die betroffenen Aufgabenbereiche in Hauptprozessen (in der Steuerverwaltung: „Festsetzung“, „Erhebung“ und „Prüfung“) identifiziert. Des Weiteren werden die bei dem entsprechenden Regelungsvorhaben auftretenden Änderungen auf einer abstrakten Ebene ana-

lysiert und erste grobe Einschätzungen zu dem sich ändernden Ressourcenaufwand abgegeben.

Die anschließende **zweite Phase** beinhaltet dann die Ermittlung der betroffenen Vollzugsprozesse im Detail, das heißt die Identifizierung der durch das Regelungsvorhaben betroffenen Aktivitäten. Hierfür ist es im Vorfeld notwendig, die Aktivitäten mit den entsprechenden Normen zu verknüpfen. Dabei wird zwischen direkten und indirekten Prozessen unterschieden. Bei den direkt betroffenen Prozessen wird anschließend festgestellt, zu welchen Änderungen es im Prozessablauf kommt. Dies können Änderungen der Fallzahl sowie der Bearbeitungszeit, -intensität und -qualität sein. Letztere wird durch die Qualifikation der Mitarbeiter (das heißt deren Laufbahnen) abgebildet, was bedeutet, dass es zu Änderungen bei der Aufgabenzuordnung kommen kann.

In der **dritten Phase** wird schließlich der Vollzugsaufwand in Abhängigkeit des sich ändernden Prozessablaufs für jede einzelne Aktivität ermittelt. Dafür werden

**Abbildung 2: Phasenmodell der Vollzugsaufwandsermittlung**



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

die Änderungen der Fallzahl (zum Beispiel die Anzahl der zu bearbeitenden Steuerfälle) und der Bearbeitungszeit ermittelt und auf die bestehende Berechnungsvorschrift angewendet. Dabei wird der Personaldurchschnittskostensatz der eingesetzten Laufbahngruppe verwendet.

Der Vollzugsaufwand setzt sich im Ergebnis aus den ermittelten laufenden Aufwendungen sowie den einmaligen Aufwendungen zur Umsetzung der maßgeblichen Regelung (zum Beispiel Einrichtung eines IT-Verfahrens) zusammen.

Für die Nachvollziehbarkeit der getroffenen Annahmen bei der Ermittlung des Vollzugsaufwands ist eine vollständige Dokumentation, insbesondere für die Überprüfung durch den Normenkontrollrat, erforderlich. Sämtliche im Prozessmodell durchgeführten Änderungen werden daher in der **vierten Phase** in Form einer Ergebnisdokumentation bereitgestellt und für die Darstellung im weiteren Gesetzgebungsverfahren aggregiert und aufbereitet.

### Übertragbarkeit der Methode auf andere Gesetzgebungsbereiche

Ziel des Pilotprojekts war es zunächst, eine Methode zur „ex ante“-Ermittlung des Vollzugsaufwands der Steuerverwaltungen zu entwickeln und zu testen. Die Methode bietet aber auch die Voraussetzung, um auch für die Ermittlung des Vollzugsaufwands in anderen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung anwendbar zu sein.

Grundlegende Bedingung dafür ist ein Prozessmodell, in dem die Aufgaben zum Vollzug von Gesetzen strukturiert abgebildet sind. Dabei ist darauf zu achten, dass die (Teil-)Prozesse und Aktivitäten nicht zu feingliedrig modelliert werden, da der Analyseaufwand folglich sehr groß werden würde und das Risiko bestünde, dass bereits kleinere Änderungen bei den Aktivitäten zu Anpassungen des Prozessmodells führten. Aus dem Pilotprojekt hat sich daher als zielführend herausgestellt, nur Prozesse in das Modell aufzunehmen, deren Tätigkeitsauf-

wand größer als zehn Prozent eines Mitarbeiterjahrs ist (circa 160 Stunden Nettojahresarbeitszeit pro Jahr).

Darüber hinaus ist es erforderlich, vor der Kostenermittlung wesentliche Kostentreiber zu identifizieren und entsprechende Fallzahlen, Bearbeitungszeiten sowie ihre Zuordnung zu den jeweiligen Bearbeitern über entsprechende Laufbahngruppen abzuleiten. Des Weiteren muss als Herzstück der Methode eine Zuordnung der Normen zu den einzelnen Aktivitäten bzw. Prozessen vorgenommen werden. Kernfrage hierbei ist jeweils, ob die Aktivität oder der Prozess von einer Änderung der Norm betroffen ist.

In der Praxis muss das Prozessmodell vollständig abgebildet werden und die Normen müssen innerhalb des Prozessmodells eindeutig zugeordnet werden. Zur Überführung der Methode sind dann folgende Schritte notwendig:

1. Überprüfung und Anpassung bzw. Erstellung des Prozessmodells inklusive der technischen Abbildung
  - Festlegung der Prozessebenen
  - Ableitung von Standardaktivitäten und Zuordnung zu den Prozessen
  - Bestimmung der Kosten- und Aufwandstreiber
  - Ermittlung der Fallzahlen und Bearbeitungszeiten je Prozess
  - Festlegung der Zuständigkeiten und Benennung der Laufbahngruppen
  - Überführung in ein Prozessmodellierungsprogramm
2. Zuordnung der Normen zu den Aktivitäten des Prozessmodells
3. Einrichtung der Schnittstelle zu den Methodenwerkzeugen der Vollzugsaufwandsermittlung
4. Anpassung/Aktualisierung der Stammdaten für die Vollzugsaufwandsermittlung in den Methodenwerkzeugen
  - Stammdaten-Prozessmodell
  - Rollenmodell und Personalkostensätze
  - Normenzuordnungen

Gelingt es, diese Herausforderungen zu bewältigen, lässt sich das beschriebene Verfahren mit überschaubarem Aufwand in weiteren Verwaltungsbereichen anwenden. Dabei ist es auf ministerieller Ebene möglich, Vollzugskosten bei Gesetzesänderungen darzustellen und deren Entstehung durch Prozessinformationen nachzuvollziehen. Gleichmaßen lassen sich anhand der Art und Höhe des ermittelten Vollzugsaufwands erste Implikationen hin zu effizienzsteigernden Maßnahmen im Prozessablauf ableiten, da im Rahmen des Vorgehens keine Pauschalbetrachtung des Aufwands vorgenommen wird, sondern die tatsächlichen Ursachen der Kostenentstehung aufgezeigt werden.

### Ausblick

Die bisher gesammelten Erfahrungen mit der Anwendung des Prozessmodells und der Vorgehensweise zeigen, dass das Prozessmodell das Potenzial besitzt, mit geringem Aufwand und in vertretbarer Zeit den Erfüllungsaufwand hinreichend genau abschätzen zu können. Darüber hinaus ließe sich der Ansatz auf andere Regelungsbereiche außerhalb der Steuerverwaltung übertragen, um auch dort eine höhere Transparenz und eine bessere Informationsbasis zu erreichen und gegebenenfalls Kostensenkungsprogramme zu unterstützen. ■

*Stephan Isegrei, Lars Rönnau*