

Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns

Färber, Gisela; Zeitz, Dirk

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Färber, G., & Zeitz, D. (2015). Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(2), 337-359. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21194>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Gisela Färber/Dirk Zeitz

Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns

Zusammenfassung

Gesetzesfolgenabschätzungen werden auch in Deutschland in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt, um staatliche Eingriffe und ihre rechtliche Kodifizierung für Normadressaten, vollziehende Verwaltungen und Drittbetroffene zielführender und weniger belastend zu gestalten. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, inwieweit die derzeit von der Bundesregierung angewendeten Instrumente der besseren Rechtsetzung, insbesondere die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten und für die vollziehenden Verwaltungen, geeignet sind, die Legitimation von Verwaltungshandeln zu erhöhen. Dabei wird sowohl die konzeptionelle Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung auf ihre Zielführung und ggf. vorhandene Lücken untersucht wie auch der Frage nachgegangen, wie die im deutschen Föderalismus angelegte Unvollständigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung für den Vollzugsbereich, der den selbständig vollziehenden Ländern untersteht und damit nicht im Kompetenzbereich des Bundes liegt, behoben werden kann.

Schlagworte: Gesetzesfolgenabschätzung, Erfüllungsaufwand, Legitimation, Exekutivföderalismus

Abstract

Legitimation through Regulatory Impact Analysis? Possibilities and limitations for the legitimation of administrative activities

Over the last years regulatory impact analysis is increasingly used also in Germany to create better targeted and less burdensome state interventions and regulations for the addressees, executing public authorities and concerned third parties. In the center of this contribution is the question, to what extent the current instruments of better regulations used by the federal government, in particular the quantification of compliance costs of regulations for addressees and executing public authorities, are adequate in order to increase the legitimation of administrative activities. The authors investigate the conceptual design of the regulatory impact analysis in terms of adequateness and existing gaps. Moreover the contribution develops suggestions how the incompleteness of the regulatory impact analysis for the area of law execution, which is due to the German federal model delegating the competence for law execution to the Länder, could be overcome.

Key words: Regulatory impact analysis, compliance costs, legitimation, Executive federalism

1 Einleitung

Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) werden auch in Deutschland in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt, um staatliche Eingriffe und ihre rechtliche Kodifizierung für Normadressaten, vollziehende Verwaltungen und Drittbetroffene zielführender und weniger belastend zu gestalten. Neben einigen Länderkonzepten (z.B. dem von Rheinland-Pfalz¹) ist

vor allem das auf der Schätzung des Erfüllungsaufwands zentrierte Modell der Bundesregierung hervorzuheben. Gesetzesfolgenabschätzungen sind geeignet, die Legitimität von Staatshandeln insbesondere dadurch zu erhöhen, weil mehr Transparenz über die Folgen von Gesetzen ein besseres, zielgenaueres und weniger belastendes Staatshandeln ermöglicht. Inwieweit dies gelingt, hängt jedoch von der Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzungen und ihrer Implementierung in ein institutionell komplexes Verwaltungssystem ab. In Deutschland weist dieses System als Mehrebenensystem zudem noch mehr Akteure auf als z.B. in unitarischen Staaten.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, inwieweit die derzeit von der Bundesregierung angewendeten Instrumente der besseren Rechtsetzung, insbesondere die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten und für die vollziehenden Verwaltungen, geeignet sind, die Legitimation von Verwaltungshandeln zu erhöhen. Dabei wird sowohl die konzeptionelle Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung auf ihre Zielführung und ggf. vorhandene Lücken untersucht wie auch der Frage nachgegangen, wie die im deutschen Föderalismus angelegte Unvollständigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung für den Vollzugsbereich, der den selbstständig vollziehenden Ländern untersteht und damit nicht im Kompetenzbereich des Bundes liegt, behoben werden kann.

Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes wird vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Erfüllung ihrer Legitimationsfunktion für das Verwaltungshandeln aus zwei Perspektiven analysiert:

1. Zum einen werden die angewendeten Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung, insbesondere das praktizierte Konzept der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands, auf Zielgerechtigkeit und Lücken in Bezug auf ihre Legitimationsfunktion hin analysiert.
2. Zum anderen wird das Problem der systematischen Trennung von Gesetzgebung durch den Bund und Vollzug durch die Länder und ihre Kommunen im Hinblick auf Legitimationsdefizite und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten hin untersucht.

Dabei dominiert die volkswirtschaftliche Perspektive, die die methodischen und konzeptionellen Aspekte der Ausgestaltung der GFA stärker betont als z.B. die Anwendungsrestriktionen bei einem politikwissenschaftlichen Zugang.

Der Beitrag beleuchtet im nächsten Abschnitt zunächst die verschiedenen disziplinären Zugänge zur Legitimation von Staats- und Verwaltungshandeln und ordnet Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung diesbezüglich ein. Auch wird das konzeptionelle Problem eines vollständigen Kreislaufes der Gesetzesfolgenabschätzung bei Trennung von Gesetzgebung und Vollzug im Mehrebenensystem analysiert. Der dritte Abschnitt widmet sich dem Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung und diskutiert an verschiedenen Beispielen insbesondere Probleme der Legitimationsfunktion als Folge von „Lücken“ des Konzeptes. Abschnitt vier zeigt verschiedene Ansätze auf, die zu einer vollständigeren Gesetzesfolgenabschätzung und einer Behebung der „Lücken“ beitragen könnten. Der abschließende Abschnitt fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Erhöhung der Legitimation von Staats- und Verwaltungshandeln durch Gesetzesfolgenabschätzung

2.1 Legitimation und GFA

Die Legitimation für staatliche Eingriffe und die Verwendung von Steuermitteln für wohlfahrtserhöhende öffentliche Güter, Dienstleistungen und Transfers erfolgt in demokratischen Staaten durch Wahlen und Parlamentsbeschlüsse. Die Rechts-, Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften haben dabei disziplinar unterschiedliche Zugänge zur Legitimation von Staatshandeln:

- In rechtswissenschaftlicher Perspektive spielen insbesondere die Verfahren eine Rolle, mit denen staatliches Verwaltungshandeln legitimiert wird. Es geht hierbei um das rechtswirksame Zustandekommen von Gesetzen und dabei um die Beachtung von Rechtsstaatsprinzipien sowie um die Gesetzes-/Rechtsförmlichkeit des staatlichen Verwaltungshandelns.²
- Im politikwissenschaftlichen Verständnis differenziert man traditionell nach einer Input-Legitimation (personal-organisatorisch im Sinne einer Zustimmung durch das Volk z.B. durch den in Wahlen zum Ausdruck gebrachten Volkswillen, der durch Regierungsiniciativen verwirklicht wird) und einer Output-Legitimation („erfolgreiches“ Staatshandeln, „Nützlichkeit“). Danach entsteht Legitimation nicht allein durch öffentliche Kommunikation und durch die Verantwortlichkeit der Regierung (Inputdimension), sondern auch durch die Effektivität einer auf das Gemeinwohl verpflichteten Politik (Outputdimension).³
- In der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive steht der Legitimationsbegriff für Prozesse und Entscheidungen in den Verwaltungsabläufen, die auf Rechtsförmlichkeit, Einsicht, Plausibilität und Transparenz für alle Beteiligten und Betroffenen beruhen.⁴
- In der volkswirtschaftlichen Perspektive sind staatliche Interventionen dann legitimiert, wenn sie einen Wohlfahrtsgewinn, einen „net social benefit“ gegenüber dem Fall der Nicht-Intervention mit sich bringen. Dies ist dann der Fall, wenn durch staatliche Interventionen ein Marktversagen behoben werden soll. Staatliche Intervention ist diesem Verständnis nach also dann sachlich legitimiert, wenn ein positives Verhältnis von Nutzen und Kosten des staatlichen Eingriffs vorliegt. Auf dieser Grundidee fußt das Konzept der Kosten-Nutzen-Analyse, das in der 1960er-Jahren entwickelt wurde.⁵

Bei den Instrumenten der Gesetzesfolgenabschätzung wird das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimation (*Scharpf* 1993) besonders deutlich. Das „Dilemma“ zwischen sachlich gebotenen und demokratisch legitimierten Entscheidungen stellt dabei den Kern eines systemtheoretischen Grundkonflikts zwischen Wissen und Macht dar (*Weingart* 2006) und ist nicht auflösbar. Es kann aber durch die Gesetzesfolgenabschätzung abgemildert werden. Wenn Regelungsentwürfe verschiedenen Legitimationsanforderungen genügen müssen, führt dies im Idealfall insgesamt zu einer besseren Rechtsetzung.

Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung, die die Auswirkungen von in rechtlichen Normen zu kodifizierenden bzw. kodifizierten staatlichen Interventionen systematisch ex

ante und ex post aufarbeiten, stehen damit konzeptionell im Dienste der Legitimationsfunktion staatlichen Handelns. Für die Einführung von GFA gibt es gleichwohl unterschiedliche Gründe, die nicht ausschließlich einer Legitimationsperspektive zuzuordnen sind. In funktionalistischer Perspektive geht es neben der Rationalisierung des Prozesses der Rechtsetzung (Veit 2008), die einer Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung regulativer Entscheidungsprozesse (Döhler/Wegrich 2010) dient sowie der Verbreiterung der Informations- und Wissensbasis und somit letztlich zur Erhöhung des Zielerreichungsgrades regulativer Maßnahmen (Wegrich 2009), auch um die Steuerung und Kontrolle der Gesetzesvorbereitenden Einheiten, in der Regel der Ministerialverwaltung durch die Kern-exekutive bzw. das Parlament (Radaelli 2009; Turnpenny u.a. 2009). Weiterhin kann es sich bei der Einführung der GFA um eine symbolpolitische Maßnahme handeln, die Modernität suggerieren soll (Lodge 2005) oder aber als Signal an die Wirtschaft, dass Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität verbessert werden sollen (De Francesco u.a. 2012), verstanden werden kann.

In diesem Beitrag wird nachfolgender Bewertungsmaßstab für das bundesdeutsche System der Gesetzesfolgenabschätzung angelegt:

Gesetzesfolgenabschätzungen zielen auf eine bessere Zielführung staatlicher Interventionen, geringere Belastungen für Normadressaten und andere Betroffene bei gleichem angenommenem Nutzen und einen möglichst hohen Nutzen bei gleichen Belastungen – also ein optimiertes Kosten-Nutzen-Verhältnis – sowie die Schaffung von mehr Transparenz über die Folgen von Regelungsentwürfen ab. Die Gesetzesfolgenschätzung schafft für die Entscheidungsvorbereiter in den Ministerien, die politisch legitimierten Entscheidungsträger in Regierungen und Parlamenten sowie die Betroffenen, die sog. Stakeholder, eine auch prozedural koordinierte Informationsbasis für eine optimierte Entscheidungsfindung. Sie ist damit immer auch ein Instrument der Koordinierung verschiedener Akteure im Prozess staatlichen Handelns. Die Gesetzesfolgenabschätzung richtet sich somit an die politischen Entscheidungsträger (Parlament und Regierung) und soll damit zu einer Rationalisierung der Rechtsetzung durch eine bessere Entscheidungs- und Informationsgrundlage beitragen. Sie richtet sich aber auch an die Öffentlichkeit und Wählerinnen und Wähler, da sie Transparenz über das Für und Wider staatlicher Interventionen schaffen soll. Sie richtet sich zumindest grundsätzlich auch an vollziehende Verwaltungen, deren Handeln durch die Rechtsetzung „programmiert“ wird.

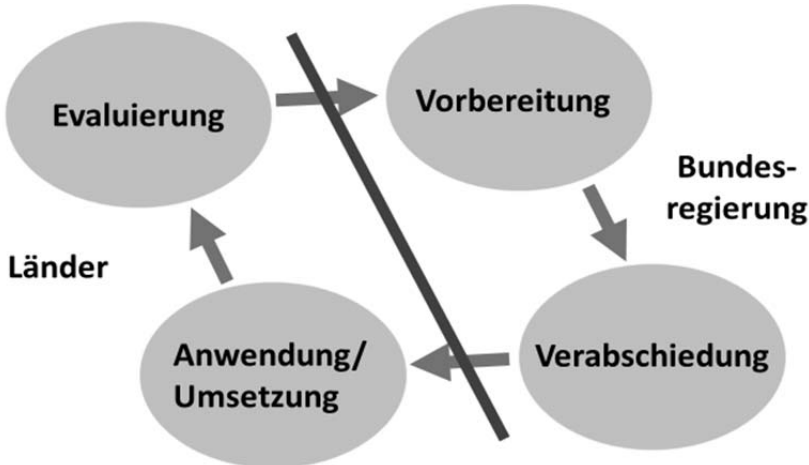
Gesetzesfolgenabschätzung ist grundsätzlich als Qualitäts-Regelkreis konzipiert und kann somit als ein Qualitätssicherungssystem, das sich über den „Lebenslauf“ einer Regelung erstreckt, aufgefasst werden. Dieser wird in verschiedene Phasen differenziert: Vorbereitung, Verabschiedung, Umsetzung und Anwendung sowie Evaluierung. Die Gesetzesfolgenabschätzung kann ex ante, d.h. im Prozess der Vorbereitung und Verabschiedung des Regelungsentwurfs, und ex post zur Evaluierung einer umgesetzten Regelung eingesetzt werden⁶. Sie kann ex post auch zur Nachhaltung der in der ex ante getroffenen Annahmen und Wirkungshypothesen genutzt werden.

2.2 Besonderheiten von Gesetzesfolgenabschätzungen im Mehrebenensystem

In einem Mehrebenensystem mit zwei bzw. drei selbstständigen Akteuren (Bund und Länder, Bund – Länder – Kommunen) gibt es weitere unabhängige Akteure im Regel-

kreislauf der Rechtsetzung, die nicht auf das System der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes und dessen Transparenz verpflichtet sind.

Abbildung 1: Phasen bzw. Lebenslauf einer rechtlichen Regelung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Verteilung von Kompetenzen in Mehrebenensystemen hat indes wesentliche Bedeutung für die Legitimation staatlichen Handelns⁷ und damit für die Gesetzesfolgenabschätzung. Die Frage der Verantwortung und Legitimation ist in verbundföderalistischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland relativ schwierig zu beantworten (Münch 2013), da hier Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit selten übereinstimmen. Im Regelkreislauf fallen die Phasen der Vorbereitung und der Verabschiedung in die Kompetenz des Bundes, während die Phasen der Umsetzung und Anwendung bzw. des Vollzugs im Regelfall den Ländern zufallen (Abbildung 1).

Im Exekutivföderalismus nehmen zudem die Exekutiven deutlich mehr Einfluss auf die informelle Politikgestaltung als die Parlamente, sodass viele dieser politischen Entscheidungen mit eingeschränkter demokratischer Legitimation ohne ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit zustande kommen. Dabei wird die „prekäre Balance“ (von Beyme 2007) zwischen „shared-rule“ (Mitwirkungsrechten und Einflussmöglichkeiten subnationaler Akteure auf zentralstaatliche Entscheidungsprozesse) und „self-rule“ (eigenständige subnationale oder zentralstaatliche Entscheidungskompetenzen) besonders deutlich und macht eine eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten schwierig.

Die Trennung von Rechtsetzung und Vollzug als eigenständige Kompetenzen zweier föderaler Ebenen hat indes in jedem Fall zur Folge, dass die von subnationalen Akteuren umgesetzten Vollzugslösungen Unterschiede aufweisen, die sich in den Bürokratiekosten oder dem weiteren Erfüllungsaufwand einzelner Länder niederschlagen. Ohne weitere Analyse bleibt aber unklar, welcher Anteil der Bürokratiekosten auf die eigentliche Rechtsetzung und welcher Anteil auf den Vollzug zurückgeht und damit auch, welchem der Akteure die Verantwortung für die Belastungen obliegt. Soweit keine systematische Rückkoppelung erfolgt, fehlen der rechtsetzenden Ebene Informationen darüber, wie die von ihr verabschiedeten rechtlichen Regelungen tatsächlich vollzogen werden. Außerdem fehlen der rechtsetzenden Ebene bei derart unvollständigem Regelkreis Informationen

darüber, ob die ex ante abgeschätzten Gesetzesfolgen und die von ihnen ausgelösten Be- und Entlastungen der Umsetzungs- und Anwendungspraxis gerecht werden. Insoweit können sich aus den fehlenden Informationen systematische Legitimationsdefizite ergeben.

3 Das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung

Gesetzesfolgenabschätzung hat eine lange Tradition in der Bundesrepublik. Die Ausrichtung und Instrumente haben sich aber über Jahrzehnte entsprechend den Anforderungen an eine gute Gesetzgebung bzw. bessere Rechtsetzung gewandelt. In der Bundesrepublik Deutschland markieren Instrumente wie das Handbuch der Rechtsförmlichkeit, die blauen Prüffragen, die Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates und die Einführung der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands von neuen Regelungsentwürfen entscheidende Wegmarken auf dem Weg zum derzeitigen System.⁸ Das System der Gesetzesfolgenabschätzung war und ist dabei auch durch Einflüsse von außen wie Entwicklungen auf europäischer Ebene⁹ und Initiativen im Rahmen der OECD¹⁰ bestimmt worden.

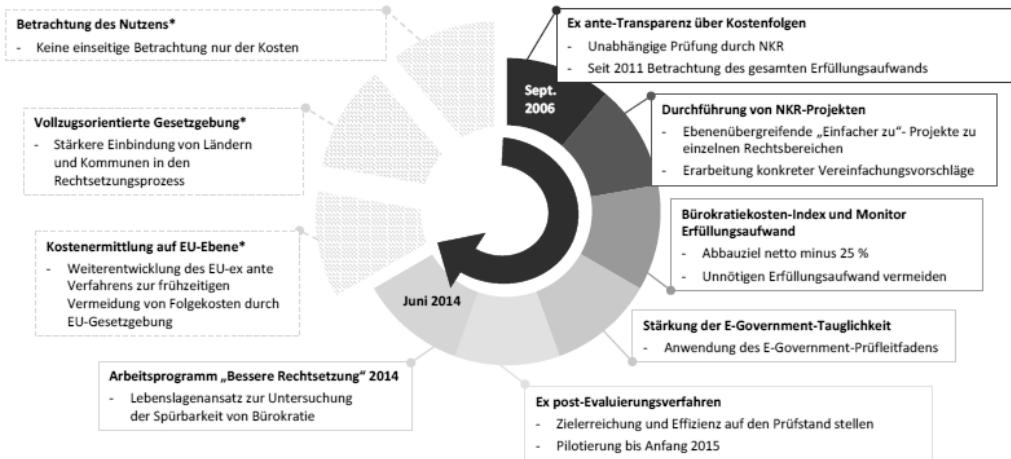
Seit dem Jahr 2006 gibt es das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Dieses konzentrierte sich auf die Quantifizierung und Reduzierung von Bürokratiekosten. Es handelt sich hierbei um Kosten, die Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und den Verwaltungen durch die Befolgung der durch Bundesrecht verursachten Informationspflichten entstehen. Mit Wirkung vom 1.9.2011 wurde das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung erweitert.

3.1 Konzept und Arbeitsweise

Die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung umfasst

- die Prüfung und Darlegung des Ziels und Notwendigkeit der Regelung,
- die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für BürgerInnen, Wirtschaft und Verwaltungen, darunter die Bürokratiekosten aus Informationspflichten gesondert ausgewiesen,
- die Prüfung, ob es bessere und weniger belastende Alternativen gibt,
- Angaben, ob die Regelung befristet werden kann und ob und wann eine Evaluierung erforderlich ist,
- die Prüfung, ob eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung möglich ist,
- die Information, ob im Falle einer Umsetzung einer EU-Richtlinie diese 1:1 umgesetzt wurde,
- Angaben, ob Auswirkungen auf Preise und Preisniveau zu erwarten sind.

Abbildung 2: Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung



* Noch in der Diskussion

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 4).

Nicht erst seit dem 1.9.2011 sind zudem die Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf Einnahmen und Ausgaben des Bundes und bei steuerrechtlichen Vorlagen auf alle öffentlichen Haushalte auszuweisen und unter den Gender-Mainstreaming-Kriterien zu überprüfen.

Kern der erweiterten Gesetzesfolgenabschätzung seit dem 1.9.2011 ist die Abschätzung des Erfüllungsaufwands. Gemäß Legaldefinition umfasst der Erfüllungsaufwand „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2 Abs. 1 NKRG). Auszuweisen sind als Teil des Erfüllungsaufwands – wie bereits zuvor im ex ante-Verfahren – die Bürokratiekosten aus der Befolgung von Informationspflichten¹¹. Zum Erfüllungsaufwand von Bundesrecht gehören auch die Kosten des Verwaltungsvollzugs (Vollzugskosten) sowohl bei bundeseigener Verwaltung als auch – nach dem Grundgesetz häufiger der Fall – bei ländereigener Verwaltung oder der Delegation des Vollzugs auf die Kommunen.

Der Erfüllungsaufwand ist entsprechend eines hierfür konzipierten Leitfadens mit dem Standardkosten-Modell zu ermitteln.¹² Beim Standardkosten-Modell handelt es sich um eine Teilkostenrechnung, die ursprünglich für den Bereich der Unternehmensberatung entwickelt wurde. Die Standardkosten eines durch Recht verursachten Prozesses werden empirisch für die Annahme eines/r durchschnittlich effizienten Unternehmens/Verwaltung ermittelt und mit der Fallzahl der betroffenen Normadressaten und der angeordneten Häufigkeit multipliziert. Hierbei werden verschiedene Arbeitsschritte (standardisierte Teilkostenaktivitäten) und anderer Aufwand für die Befolgung von Rechtsvorschriften ermittelt und mit dem erforderlichen Zeitaufwand sowie den durchschnittlichen Arbeitskosten gewichtet.

- (1) Aufwand für die standardisierte Befolgung der Rechtsvorschrift
 =
 Zeitaufwand * Arbeitskosten + anderer Aufwand
- (2) Erfüllungsaufwand
 =
 Fallzahl * Aufwand für standardisierte Befolgung * Periodizität

Da rechtliche Vorgaben von den Normadressaten auf unterschiedlichen Wegen erfüllt werden könnten, werden Fallgruppen gebildet, soweit für die verschiedenen Vollzugsprozesse, auf denen eine Erfüllung der Vorgaben möglich ist, wesentliche Unterschiede zu erwarten sind. Der Erfüllungsaufwand wird für jede Fallgruppe separat ermittelt und dargestellt.

Die Ressorts müssen den Erfüllungsaufwand ihrer Regelungsvorhaben ex ante quantifizieren und prüfen, ob dieser so gering wie möglich ausfällt. Die Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung werden vor Kabinettsbeschluss dem Nationalen Normenkontrollrat zur Prüfung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit vorgelegt. Die Koordinierung der Aktivitäten im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ erfolgt zudem durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt. Ein Staatssekretärsausschuss führt die politischen Entscheidungen bei der Durchführung des Programms herbei.

3.2 Probleme der Legitimationsfunktion als Folge von „Lücken“ des Konzepts

Die Einführung des Standardkosten-Modells im Jahr 2006 kann in mehrfacher Hinsicht als erfolgreich bewertet werden. Mit Hilfe von SKM können insb. die Bürokratiekosten für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger sachgerecht ermittelt werden. Es erfüllt damit die Ziele des NKR-Gesetzes für die ex post- und die ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. SKM hat die Bürokratiekosten derart objektiviert, dass die Vermeidung und der Abbau unnötiger Bürokratie aus dem Spekulativen gelöst und mit konkreten Zahlen verbunden wurden. Für die Ressorts, die die Gesetzesfolgenabschätzung durchführen, gibt es nunmehr Orientierungspunkte für die diesbezügliche Gestaltung von Rechtsvorschriften, da vor allem unnötige Bürokratie die Legitimation staatlicher Eingriffe systematisch unterminiert.

Trotz der insgesamt guten Erfahrungen bei der Quantifizierung von Bürokratiekosten auf Basis des Standardkosten-Modells gibt es mit Blick auf die Legitimationsfunktion Lücken im GFA-Konzept der Bundesregierung. Hierzu zählen auch einige konzeptionelle Probleme bei Abgrenzung und Quantifizierung des Erfüllungsaufwands, von denen einige mittlerweile verbessert wurden.¹³ Gemäß der Definition umfasst der Erfüllungsaufwand die Kosten und den Zeitaufwand aus der Befolgung bundesrechtlicher Vorgaben. Vorgaben „...veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen. Informationspflichten bilden eine Teilmenge von Vorgaben.“¹⁴ Es handelt sich damit um einen reinen Kostenbegriff, die damit korrespondierenden Nutzen werden nicht erfasst.

Weiterhin ist eine unterschiedliche Qualität und Intensität der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands durch die Ressorts zu beobachten. Dies liegt einerseits an der Komplexität der jeweiligen Materie, andererseits an der Zugänglichkeit der Fachministerien zu den Quantifizierungstechniken¹⁵.

Die nach § 44 Abs. 5 S. 2 GGO vorgesehene Gender-Mainstreaming-Prüfung wird ebenfalls nicht synchron mit der Erfassung des Erfüllungsaufwands durchgeführt. Eine Differenzierung des Erfüllungsaufwands nach Geschlecht ist jedoch methodisch möglich und kann zusätzliche wichtige Informationen liefern.¹⁶

Eine weitere Lücke im GFA-System stellen die Gesetzentwürfe aus Bundestag und Bundesrat dar, die keine verpflichtende Gesetzesfolgenabschätzung durchlaufen müssen. Das Recht zur Anrufung des NKR und zur Bitte der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands ist bislang nur in einem Fall erfolgt.¹⁷ Diese Lücke im System bietet ein Schlupfloch für die Einbringung konfliktträchtiger und eilbedürftiger Gesetze der Bundesregierung ins Parlament über die Fraktionen, für die dann keine Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen muss.¹⁸

Von besonderer Bedeutung für die Legitimation der GFA der Bundesregierung aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind indes erstens Transparenzprobleme, zweitens die völlig fehlende Quantifizierung des zu erwartenden Nutzens einer neuen Regelung bzw. der veränderten Rechtslage sowie drittens die geringe Belastbarkeit der Schätzungen des Erfüllungsaufwands des Vollzugs von Ländern und Gemeinden.

3.2.1 Transparenzprobleme

Transparenzprobleme ergeben sich im derzeitigen GFA-Ansatz in mehrfacher Hinsicht. Sie resultieren erstens aus Methodenbrüchen innerhalb der GFA-Ermittlung, zweitens aus der für Dritte nicht nachvollziehbaren Dokumentation des geschätzten Erfüllungsaufwands und drittens aus der Verwendung eines dimensionslosen Bürokratiekosten-Indexes.

Ad 1: In den Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Erfüllungsaufwand und haushaltswirtschaftliche Folgen getrennt voneinander ausgewiesen. Da letztere methodisch anders gefasst sind, erschwert dies eine Gesamtbeurteilung der Folgen eines Regelungsentwurfs. Besser wäre es, auch die haushaltswirtschaftlichen Folgen über die beim Erfüllungsaufwand verwendeten Fallzahlen und die dann jeweils geschätzten durchschnittlichen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen transparent darzustellen.

Ad 2: Der Erfüllungsaufwand von Regelungsvorhaben wird nicht (mehr) transparent dargestellt. In den Bundestags- und Bundesratsdrucksachen werden der geschätzte Erfüllungsaufwand sowie der besondere Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten mit zwei lapidaren Zahlen angegeben, die niemand nachvollziehen kann. Die verschiedenen Faktoren der Standardkosten, also Fallzahlen, verschiedene – grob zu gliedernde – Kostenkomponenten sowie die Periodizität werden nicht angegeben. Dass dem NKR für seine Prüfung detailliertere Parameter vorgelegt werden, hilft insofern nicht weiter, als dass auch der Gesetz- oder Verordnungsgeber bei seiner Beratung eine detailliertere Datenbasis benötigen dürfte, vor allem dann, wenn er den Erfüllungsaufwand von Änderungsanträgen im Beratungsverfahren abschätzen sollte. Auch die Öffentlichkeit benötigt genauere Angaben über die Kostenfolgen von Bundesrecht.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass es ex ante in vielen Fällen recht schwierig ist, den Erfüllungsaufwand auch nur halbwegs präzise abzuschätzen, so erscheint es doch ge-

rade für die Legitimationsfunktion unverzichtbar, die Entscheidungsbasis nachvollziehbar zu dokumentieren. Denn größere Abweichungen der Schätzungen von den später, nach der Implementierung, realisierten Compliance Costs könnten dann zu frühen Korrekturen führen, lange bevor die Routine-Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung durchgeführt wird.¹⁹

Ad 3: Seit 2012 gibt es außerdem nur noch einen Bürokratiekosten-Index, der mit einem Indexwert von 100,00 für den 1.1.2012 die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft aus Informationspflichten nachverfolgt, aber kein Reduktionsziel mehr. Der Indexwert wird vom Statistischen Bundesamt für den Dezember 2014 mit 100,13 angegeben.²⁰ Die Bundesregierung hatte seinerseits auf die erneute Formulierung eines Reduktionsziels für die Bürokratiekosten verzichtet, nachdem das im Jahr 2007 gesetzte Abbauziel erreicht worden war. Der Index basiert aber immer noch auf den Fallzahlen und den Standardfallkosten des Jahres 2006 und ist nie aktualisiert worden. Niemand weiß, ob sich der Erfüllungsaufwand für den Bestand der alten Informationspflichten zwischenzeitlich verändert hat. Die Fallzahlen dürften sich in vielen Fällen verändert haben. Die Standardkosten sind sicherlich von der Entwicklung der Lohnkosten betroffen, neue Technik könnte Kostensenkungen bewirkt haben. Insofern indexiert der verwendete Index eine Fiktion, die mit der Realität wenig zu tun hat. Eine Aktualisierung der Bestandsmessung, die dann auch manche Kardinalfehler der ursprünglichen Messung z.B. im Steuerrecht korrigiert²¹, ist spätestens nach 10 Jahren erforderlich.

3.2.2 Keine Quantifizierung des Nutzens

Die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung quantifiziert mit dem Erfüllungsaufwand lediglich die Kostenseite der durch die Rechtsetzung ausgelösten Folgen. Sie ist damit eine „halbe“ Kosten-Nutzen-Analyse und arbeitet zwangsläufig mit der Annahme, dass der Nutzen „extern“ feststeht und die (Summe der) Kosten für Normadressaten und weitere Betroffene so gering wie möglich ausfallen sollen. Diese methodische Vereinfachung ist allerdings auch unter Legitimationsaspekten nur unter bestimmten Bedingungen zulässig:

- Durch das rechtsförmliche Verfahren, an dessen Ende der Beschluss des Parlaments steht, wird ein positiver Nettonutzen unterstellt, der dadurch vergrößert werden kann, dass die Kosten so gering wie möglich gehalten werden.
- Unterhalb der Nettonutzenebene findet keine Saldierung der Be- und Entlastungen verschiedener Gruppen statt. Insb. bei Maßnahmen, die Umverteilungen ohne „Umwege über öffentliche Haushalte“ implizieren oder auch direkt anstreben, bilden Kosten aber wirklich nur die **eine** Seite der Transaktion ab, weil das, was für die Wirtschaft oder einen Teil der Bevölkerung Kosten darstellt, mehr oder weniger unmittelbare „Erträge“/Mehreinkommen von anderen sind.
- Weiter wird unterstellt, dass auch im Verwaltungsbereich nur Aufwand und kein Minderaufwand entsteht. Der ausschließliche Ausweis von (Standard-)Kosten eines Regelungsvorhabens bildet dann nur die Hälfte der Gesetzesfolgen ab, wenn sie bei öffentlichen Verwaltungen nicht nur Mehraufwendungen, also Erfüllungsaufwand, zur Folge haben, sondern auch unmittelbare Einsparungen. Ähnlich wie bei umverteilenden Maßnahmen müssen Aufwendungen und Erträge nicht bei den gleichen Verwaltungen auftreten, sondern können höchst unterschiedliche Behörden und Gebietskörperschaften oder föderale Ebenen treffen.

In all den Fällen, in denen die drei Grundannahmen nicht vorliegen, führt die Verkürzung der Gesetzesfolgenabschätzung auf die Kostenseite, den Erfüllungsaufwand, dazu, dass – unter ansonsten gleichen Rahmenbedingungen – die Interventionen mit den tatsächlich geringsten Belastungen ins Rechtsetzungsverfahren gehen.

Zudem verzerrt der alleinige Ausweis der Kostenseite – unter Ausblendung unmittelbarer (Standard-)Erträge – dazu, dass das federführende Ressort dann, wenn die gewählte politische Maßnahme einen extrem hohen Erfüllungsaufwand aufweist, vor dessen Ausweisung zurückschreckt und die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nicht vorgenommen wird. So wurde 2014 in einigen Fällen der Erfüllungsaufwand entgegen der gesetzlichen Pflicht seitens der Ressorts nicht oder nur höchst unvollständig ausgewiesen, was dann eine kritische Stellungnahme des NKR zur Folge hatte. Offensichtlich haben die Ressorts den Rechtfertigungszwang des extrem hohen Erfüllungsaufwands nicht ausgehalten.²² Beispiele sind das Mindestlohngesetz und die Neuregelung des EEG. Bei ersterem wurde im weiteren Verfahren die Zahl der betroffenen Personen auf 3,7 Mio. und ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von 9,6 Mrd. Euro sowie von 80 Mio. Euro für die Verwaltung durch einen zusätzlichen Personalaufwand für 1.600 Stellen bei der Zollverwaltung geschätzt.²³ Beim EEG wurde nachträglich ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 13 Mio. Euro sowie ein Umstellungsaufwand in Höhe von 14 Mio. Euro ermittelt.²⁴ Der Erfüllungsaufwand durch die Neuregelungen bei Lebensversicherungen wurden später auf 250 Mio. bis zu 1,2 Mrd. Euro geschätzt.²⁵

3.2.3 Keine Belastbarkeit des Vollzugs-EA durch Länder und Gemeinden

Eine weitere Lücke des derzeitigen GFA-Ansatzes sind die weitgehend unbekanntem Vollzugskosten in all den Fällen, in denen Bundesrecht von den Ländern und ihren Kommunen vollzogen wird. Da der Vollzug von Bundesrecht nach Art. 84 GG eigene Angelegenheit der Länder ist, sind diese nicht verpflichtet dem Bund Angaben über Verwaltungsweg und -prozesse zu machen; zudem sind sie frei, diese selbstständig zu wählen, soweit nicht durch Bundesrecht konkrete Vorgaben vorliegen. Selbst im Falle der Bundesauftragsverwaltung, dem Regulierungstyp, bei dem der Bund sehr konkrete Verwaltungsvorschriften vorgibt – und im Übrigen auch die Programmkosten, nicht aber die Verwaltungskosten trägt –, können die Länder die mit dem Vollzug beauftragten Institutionen und weitere Details des Vollzugs selbst bestimmen. So wird das Elterngeld in zwölf Flächenländern von den Kommunen verwaltet, nur in Bayern ist mit dem *Zentrum Bayern für Soziales und Familie* eine Landesbehörde zuständig.

Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes folgt zudem der Fiktion eines bundeseinheitlichen Vollzugs, obwohl einige wenige Studien eine große Unterschiedlichkeit des Vollzugs von Bundesrecht und demzufolge auch deutliche Unterschiede beim Erfüllungsaufwand nicht nur für die Verwaltungen, sondern vermutlich auch für die regionale Wirtschaft und die BürgerInnen dieser Länder nahelegen.²⁶ Dementsprechend erfolgt auch keine Differenzierung des Erfüllungsaufwands nach den Ländern. Verfahren, mit deren Hilfe man routinemäßig eine durchschnittliche effiziente Verwaltung feststellen und deren Vollzugskosten standardisiert messen könnte, gibt es ebenfalls nicht.

Hier liegt damit nicht nur eine empirische, sondern auch eine klare konzeptionelle Lücke vor. Der Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands enthält hier nur wenige zielführende Angaben.²⁷ Zudem geht der Leitfaden von einer recht einseitigen Struktur von Vollzugsprozessen durch Länder und Kommunen aus; er

definiert nämlich: „Erfüllungsaufwand entsteht der Verwaltung insbesondere durch die Bearbeitung von Anträgen oder durch Überwachungsaufgaben sowie durch die Bereitstellung von Informationen und Materialien (z.B. Antragsformulare) für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft oder für andere Teile der Verwaltung.“²⁸ Damit kommen Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, Untersuchungen durch Gesundheitsämter, im Katastrophenschutz oder auch bei Polizei und Feuerwehr, soweit sie bundesrechtlich veranlasst sind, in der Konzeption der Messung von Erfüllungsaufwand öffentlicher Verwaltungen nicht vor. Hier ergibt sich konzeptioneller Entwicklungsbedarf auch im Hinblick auf die Frage, welcher Ebene die verschiedenen Komponenten des gesamten Erfüllungsaufwands denn zuzurechnen seien.

Um zumindest einige Basisinformationen über die Höhe des Erfüllungsaufwands von Ländern und Kommunen zu erhalten, ist Kooperationsbereitschaft bei den für den Vollzug zuständigen Ländern erforderlich. Diese geben aber bislang wenig davon zu erkennen. Dabei hätte eine stärkere Einbindung durchaus Vorteile für die Länder, weil sie ein höheres Maß an Transparenz über die durch Bundesrecht verursachten Kostenfolgen erreichen könnten. Sie müssen allerdings damit rechnen, dass auch die Kostenfolgen ihrer Umsetzung von Bundesrecht transparent werden.

4 Ansätze zu einer „vollständig(er)en“ GFA

Die im vorangegangenen Abschnitt festgestellten Lücken im Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung könnten insb. mit dem Ziel einer besseren Legitimation der Rechtsetzungsakte unschwer geschlossen werden. In Entsprechung der kritischen Punkte lassen sich die Verbesserungsmöglichkeiten in Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, zur Quantifizierung des unmittelbaren Nutzens sowie ein Benchmarking des Vollzugs von Ländern und Gemeinden einteilen.

4.1 Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Gesetzesfolgenabschätzung

Transparenzprobleme hatten sich bei der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung in mehrfacher Hinsicht ergeben und können unschwer behoben werden:

- Die Standardkosten des Erfüllungsaufwands sollten so dargestellt werden, dass die wichtigsten spezifizierten Kostentreiber erkennbar sind; dabei sollten Fallzahl, Standardkosten je Fall und Periodizität für Teilprozesse und unterschiedliche Betroffengruppen tabellarisch ausgewiesen werden. Die Dokumentation muss nicht in den Bundestags- und Bundesratsdrucksachen abgedruckt werden, was bei komplexerem Erfüllungsaufwand auch die Lesbarkeit beeinträchtigen dürfte, sondern könnte in der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamts unter einer leicht abrufbaren www-Adresse hinterlegt werden. Eine tabellarische Aufbereitung würde die Nachvollziehbarkeit der Schätzungen erhöhen.
- Die Alternativenprüfung sollte ebenfalls quantitativ auf- und ausgebaut werden. Gerade bei teureren Regelungsvorhaben gibt es immer Alternativen. Der Erfüllungsaufwand wird indes nur für die gewählte Alternative ausgewiesen. Eine erhöhte Legiti-

mation ergibt sich aber gerade daraus, dass erkennbar wird, welche Gesetzesfolgen von den nicht gewählten Alternativen ausgegangen wären. Beim Mindestlohn dürfte sich z.B. aus alternativen Stundenlöhnen in Höhe von 6,00, 8,50 und 10,00 Euro die Zielführung der gewählten Höhe von 8,50 Euro ergeben. Auch die Auswirkungen der Unterlassung – als Spiegelbild der Zielformulierung – könnten die Alternativenprüfung legitimationserhöhend ergänzen.

- Die derzeit pauschal als Gesamtsummen ausgewiesenen haushaltswirtschaftlichen Folgen könnten ähnlich wie der Erfüllungsaufwand ebenfalls mit Fallzahlen und den je Fall erwarteten durchschnittlichen Mehr- und Minderausgaben und -einnahmen in der o.a. Datenbank ausgewiesen werden.
- Auch die Gender-Mainstreaming-Prüfung kann methodisch unschwer und mit sehr geringem Aufwand präzisiert werden, indem routinemäßig die Zahl der betroffenen BürgerInnen nicht als Gesamtzahl angegeben wird, sondern eine geschlechterspezifische Schätzung erfolgt. Bei vielen Regelungsvorhaben wird diese Prüfung keine wesentlichen Unterschiede bei den Fallzahlen für Männer und Frauen feststellen. Eine deutlich ungleiche Fallzahl ist allerdings dann als Kriterium zu werten, dass eine intendierte oder auch nicht intendierte Ungleichbehandlung vorliegt, die dann die derzeit schon vorgesehene erweiterte Prüfung auslöst.

Mit diesen vier Maßnahmen, die keinen wesentlichen Mehraufwand gegenüber dem derzeitigen Verfahren bedeuten, sondern im Wesentlichen eine bessere und für die Öffentlichkeit zugängliche Dokumentation mit elektronischer Infrastruktur implizieren, wären die derzeitigen Transparenzprobleme der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes weitgehend behoben.

4.2 Quantifizierung unmittelbarer Standard-Nutzen mit SKM

Der Gesetzesfolgenabschätzung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Einführung einer gesetzlichen Regelung die Folge einer Abwägung von Nutzen und Kosten ist.²⁹ Da der Nutzen und die Kosten von Regulierung jedoch sehr vielschichtig sind, bedarf es für deren Ermittlung unterschiedlicher Methoden und Verfahren. Ist bereits die Erfassung von Kosten der Regulierung sehr anspruchsvoll – beim Blick in verschiedene Länder mit entsprechenden Systemen hat sich bislang kein einheitliches System etabliert – so ist die Erfassung von Nutzen noch anspruchsvoller und methodisch schwieriger, wie die Varianz in den Ansätzen anderer Länder zeigt.³⁰ Nutzen im Sinne von ‚social benefit‘ der Nutzen-Kosten-Analyse sind vor diesem Hintergrund kaum präzise ermittelbar.

Bei der Analyse der Benefit-Seite sind verschiedene Stufen von mehr oder weniger gut quantifizierbaren Nutzen zu unterscheiden:

- **Unmittelbare monetäre Nutzen** oder auch „Rückflüsse“ bestehen in Minderaufwendungen bzw. Mehreinkommen für die Normadressaten. Ebenfalls zu den unmittelbaren Wirkungen zählen Minderaufwendungen bzw. Mehreinkommen für andere öffentliche Haushalte (neben „haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen“) sowie andere Unternehmen und/oder BürgerInnen, die nicht unmittelbar Normadressaten des untersuchten Regelungsentwurfs sind. Diese Kategorie ist im Regelfall relativ gut zu quantifizieren, denn es liegen ähnliche Probleme ihrer Schätzung vor wie beim eigentlichen Erfüllungsaufwand.

In all den Fällen, wo durch das Gesetz unmittelbare Umverteilungsmaßnahmen vorgenommen werden, stehen dem Erfüllungsaufwand der einen Gruppe entsprechende Mehreinkommen einer anderen Gruppe gegenüber. Steuer- oder Beitragseinnahmen, die unter den haushaltswirtschaftlichen Folgen der Rechtsetzung erfasst werden, stehen nicht mehr als optisch neutralisierende „Puffer“ zwischen Belasteten und Begünstigten. Hier „neutralisieren“ quantifizierte unmittelbare Nutzen die einseitige Dimension der Kosten.

- **Mittelbare Nutzen** entstehen indirekt über die Veränderung ökonomischer Aggregate. Dazu zählen „konkrete“ Veränderungen bei Beschäftigung, Investitionen, Konsum und Preisniveau sowie davon ausgehende Multiplikatoreffekte. Darüber hinaus sind individuelle längerfristige Nutzen bei Normadressaten und ggf. weiteren Begünstigten zu berücksichtigen sowie weitere und ggf. längerfristige Entlastungseffekte für öffentliche Haushalte. Diese Nutzen sind schwer quantifizierbar und auch nicht mit einem Standard-Nutzen-Konzept erfassbar. Sie sind häufig nicht im Detail nachvollziehbar und entziehen sich somit einer praktikablen routinemäßigen Gesetzesfolgenabschätzung mit Ausnahme einer allgemein gehaltenen Prüfung in Form von Rahmenbedingungen, wie dies bei der Prüfung auf Preise und Inflationsrate erfolgt.

Beispiel Mindestlohngesetz (MiloG)³¹

Am Beispiel des Mindestlohngesetzes lassen sich verschiedene Probleme der einseitigen Fokussierung der Kostenseite und die Möglichkeiten der Quantifizierung des Erfüllungsnutzens deutlich machen.

Bei diesem Gesetzentwurf wurde der Erfüllungsaufwand in der ursprünglichen Version nicht ausgewiesen, was nicht nur vom Nationalen Normenkontrollrat³² kritisch kommentiert wurde, sondern auch von verschiedenen Seiten aus der Wirtschaft und der Öffentlichkeit. Das Vorblatt zum Gesetzentwurf enthält bzgl. des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft (E.2) nur die Aussage „Bürokratiekosten entstehen für die Wirtschaft nur in geringem Maße“. Zum Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Durch die in § 2 geregelte Fälligkeit des Mindestlohns entsteht der Wirtschaft kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da bei allen bestehenden Arbeitsverhältnissen bereits seine Fälligkeit besteht, entweder durch tarifvertragliche bzw. einzelvertragliche Festlegung oder für den Fall, dass keine Vereinbarung getroffen worden ist, über § 614 des Bürgerlichen Gesetzbuches. Ein möglicher Mehraufwand für die Umstellung bestehender Regelungen lässt sich nicht quantifizieren“.³³ Auf Drängen des NKR schob das Ressort eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nach und bezifferte diesen auf einen Mehraufwand der Wirtschaft infolge der Lohnsteigerungen auf Grund des Mindestlohns in Höhe von 9,6 Mrd. Euro sowie Erfüllungsaufwand bei der Zollverwaltung von zusätzlich erforderlichen 1.600 Mitarbeiterkapazitäten mit einem Kostenvolumen von 80 Mio. Euro.

Dem ausgewiesenen Erfüllungsaufwand stehen jedoch unmittelbare Nutzen/Erträge gegenüber. Nach einem Gutachten des DIW sind von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 4,5 Mio. Personen betroffen, davon 1,6 Mio. Vollzeit- und 1,3 Mio. Teilzeitbeschäftigte sowie eine hohe Zahl von Minijobbern und Schülern, Studierenden, Rentnern und Arbeitslosen.³⁴ Insb. die Voll- und Teilzeitbeschäftigten erhalten über den Mindestlohn ein höheres Bruttoeinkommen, das nach den Berechnungen des DIW im Mittel bei 1,98 bzw. 1,90 Euro liegt.³⁵ Die zusätzlichen Einkommen dürften größtenteils steuer- und sozialabgabepflichtig sein,³⁶ sodass der Nettoeinkommenseffekt um 1,34

Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträge und 1,24 Mrd. Euro Lohnsteuer geringer ausfällt. Zudem stehen den höheren Bruttoeinkommen in vielen Fällen geringere Ansprüche auf bestimmte Sozialleistungen wie bspw. das Wohngeld gegenüber, was wiederum als Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern beim Erfüllungsaufwand für die Beantragung von Sozialleistungen verbucht werden kann, da für einige der Weg zum zuständigen Amt und die Beantragung entsprechender Leistungen mit den dafür nötigen Aufwendungen nicht mehr erforderlich sein dürfte.³⁷

Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich korrespondierend als Folgen der Einführung des Mindestlohns unmittelbare Rückflüsse, Minderaufwendungen bzw. Mehreinnahmen:

- Die Sozialversicherungen sollten Mehreinnahmen in einer Größenordnung von 2,6 Mrd. Euro (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile) verzeichnen, die Finanzämter 1,24 Mrd. Euro Lohnsteuermehreinnahmen.
- Weiter dürfte es zu einer geringeren Zahl von Aufstockungen und KdU-Fällen kommen, die somit zu Entlastungen bei der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen führen. Denn geringere Fallzahlen sind gleichbedeutend mit weniger Aufwand für die Bearbeitung von Aufstockungen. Der Erfüllungsaufwand für die gesetzliche Grundlage zur Gewährung ergänzender Leistungen zum SGB II dürfte sinken. Die Zahl des Minderbedarfs an Stellen für die Bearbeitung dieser Fälle wäre somit in Relation zum Stellenmehrbedarf in der Zollverwaltung zu setzen. Weitere unmittelbare monetäre Effekte ergeben sich durch Minderausgaben im Bereich des Wohngeldes und des Kindergeldes auf Grund reduzierter Ansprüche als Folge der Aufstockung der Einkommen der betroffenen Beschäftigten.

Weitere Quantifizierungen der mittelbaren Nutzen sind nicht empfehlenswert, da sich die Wirkkanäle, über welche sich die Einführung des Mindestlohns auswirkt, zwar qualitativ beschreiben und auflisten lassen, nicht aber halbwegs präzise beziffern. So gehen von der Einführung des Mindestlohns gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Nachfrageeffekte aus sowie Multiplikatoreffekte mit regional unterschiedlichen Ausprägungen. Die Einführung eines Mindestlohns als eine Untergrenze für die Entlohnung von Arbeit reduziert das Maß an Ungleichheit von Stundenlöhnen. Das dürfte zu einem geringeren Gini-Koeffizienten führen, die Ungleichheit also reduziert werden. Weiterhin entstehen durch die höhere Entlohnung u.U. größere Anreize zur Arbeitsaufnahme anstelle eines Sozialleistungsbezuges. Als ein Grund für die Einführung des Mindestlohns wird außerdem die Eindämmung eines Lohnunterbietungswettbewerbs zu Lasten sozialer Sicherungssysteme ins Feld geführt, zu dem es durch die staatliche Finanzierung von Aufstockern kommt. Hierdurch wird für Unternehmen ein Anreiz gesetzt, Arbeit zu Löhnen nachzufragen, die bei einer Vollzeitbeschäftigung unterhalb eines existenzsichernden Niveaus liegen. Die Arbeitsaufnahme anstelle des Sozialleistungsbezuges ermöglicht den betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen eine bessere eigene Alterssicherung.

Auch wenn damit äußerst wichtige positive Effekte des Mindestlohns für die Bruttowertschöpfung nicht quantifiziert werden können – eine umfassende Evaluierung zu einem späteren Zeitpunkt auf verlässlicheren Daten sollte ohnehin unternommen werden –, so reduziert sich der geschätzte Bruttoerfüllungsaufwand nach den dargestellten Berechnungen von rd. 11,08 Mrd. Euro durch die Verrechnung unmittelbarer Rückflüsse auf weniger als 80 Mio. Euro für die Überwachung der Vorschriften. Diese wären wiederum um die geringeren Aufwendungen für die nicht mehr erforderlichen Sozialleistungen, de-

ren Verwaltungskosten und die geringeren bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger zu vermindern. Die derzeit vorgebrachten Kritikpunkte der Arbeitgeber hinsichtlich des bürokratischen Aufwands der geforderten Arbeitszeitaufschreibungen³⁸ sind nicht ernsthaft zu berücksichtigen, denn diese Pflicht besteht seit mehr als 20 Jahren und kann nicht dem Mindestlohn zugerechnet werden.

Dass mit dem Mindestlohn eine zumindest zu Beginn deutliche Umverteilung zugunsten gering verdienender Beschäftigter einhergeht, kann und sollte bei einer vollständigen Gegenüberstellung von Erfüllungsaufwand – hier für die Arbeitgeber – und standardisierten Nutzen – für die höher entlohnten Beschäftigten – nicht übersehen werden. Da aber der Mindestlohn gerade ein eklatantes Marktversagen heilen soll und langfristig zu stabileren Arbeitsmärkten im demografischen Wandel beitragen kann, könnte genau diese „Ehrlichkeit“ die Legitimation dieses Markteingriffes noch erhöhen.

4.3 Benchmarking des Erfüllungsaufwands bei Vollzug durch Länder und Gemeinden

Die Grundstruktur des deutschen Föderalismus, die durch die Zentralisierung der Gesetzgebung und die Dezentralisierung des Vollzugs gekennzeichnet ist, bedingt Vollzugsunterschiede zwischen den vollziehenden Akteuren, die durchaus die Effizienz staatlichen Handelns fördern können.³⁹ Systematische Erkenntnisse über unterschiedliche Vollzugswege einzelner Gesetze gibt es kaum, es gibt lediglich anlassbezogene Vergleiche über Unterschiede in der institutionellen Verortung von administrativen Aufgabenverantwortungen.⁴⁰ Zu den wenigen Studien, die sich mit unterschiedlichen Bürokratiekosten im Vollzug auseinandergesetzt haben, zählen die „Einfacher-zu“-Projekte aus den Jahren 2009 und 2010 und einige Projekte zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands.⁴¹ Die dort festgestellten Unterschiede beim Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und vollziehenden Behörden andererseits auf Basis von SKM-Messungen waren jedoch selbst im Fall der Bundesauftragsverwaltung (Wohngeld, Elterngeld) erheblich. Dass der Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung z.B. im Fall des Wohngeldes in einer Wohngeldbehörde bis zu fünfmal höher war als in der Verwaltung mit dem geringsten ermittelten Zeitaufwand, deutet eventuell auf große nicht ausgeschöpfte Effizienzreserven hin, die mit der unterschiedlichen Wahrnehmung der Vollzugskompetenzen in einem Zusammenhang stehen könnten. Es liegt nahe zu vermuten, dass die Art und Weise des Vollzugs danach nicht nur Auswirkungen auf eine effektive und effiziente Erfüllung haben, sondern auch auf den Erfüllungsaufwand der anderen Normadressaten oder auch betroffener Dritter.

Beispiel Wohngeldgesetz

Am Vollzug des Wohngeldgesetzes (WoGG) lassen sich verschiedene Auswirkungen der Trennung von Gesetzgebung und Vollzug auf die Gesetzesfolgen empirisch nachvollziehen. Das Wohngeldgesetz wird in Bundesauftragsverwaltung vollzogen und regelt den Bezug vom Wohngeld für Haushalte, deren Einkommen unter bestimmten Grenzen liegt.

In der Praxis zeigen sich 16 verschiedene Vollzugsgestaltungen, die u.a. an den Antragsformularen und an der Organisation der Arbeitsprozesse zur Antragsbearbeitung in den zuständigen Behörden festgemacht werden können. Die Länge und Gestaltung eines Antragsformulars, die Anzahl an Fragen, der Umfang an Hinweisen und die Informationsangaben und -verlangen haben einen Effekt auf den Zeitaufwand und damit den Erfül-

lungsaufwand der Antragstellerinnen und Antragsteller und der Verwaltung.⁴² Im Sinne der Ziele einer besseren Rechtsetzung wären die Unterschiede zwischen den Antragsformularen – ein Zuviel oder Zuwenig an abgefragten Informationen im Vergleich zu den nach dem Wohngeldgesetz erforderlichen Angaben⁴³ – und daraus resultierende Unterschiede im Erfüllungsaufwand zu legitimieren.

Als ein konkretes Beispiel kann die Umsetzung des Informationsverlangens über das Vorliegen eines erheblichen Vermögens, das zu einem Ausschluss des Wohngeldanspruchs führt, aufgeführt werden. § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG bestimmt: „Ein Wohngeldanspruch besteht nicht soweit die Inanspruchnahme missbräuchlich wäre, insbesondere wegen erheblichen Vermögens“. Die Ausgestaltung zwischen den Ländern variiert hierbei deutlich und reicht in der Umsetzung von der Frage, ob bestimmte Grenzwerte eingehalten werden, über das Verlangen einer Angabe des Vermögenswertes bis hin zu einer geforderten Differenzierung des Vermögens nach unterschiedlichen Vermögensarten und für die einzelnen Haushaltsmitglieder (vgl. Tabelle 1). In einem Land fehlt die Frage nach dem Vermögen im Antragsformular sogar gänzlich. In all diesen Fällen dürfte der mit der Beantwortung und Bearbeitung der entsprechenden Fragen verbundene Aufwand sowohl für die Antragstellerinnen und Antragsteller als auch für die Verwaltung deutlich zwischen den Länder variieren.

Tabelle 1: Beispiele für die Umsetzung des § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG
(Ausschluss des Wohngeldes)

Land	Frage
BB, SH, TH	Verfügen Sie oder eines der weiteren Haushaltsmitglieder über verwertbares Vermögen, das in der Summe den Wert von 60.000 Euro für das erste und 30.000 Euro je weiteres Haushaltsmitglied übersteigt? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
HE, NI	Verfügen Sie oder ein anderes Haushaltsmitglied über Vermögen? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
RP	Verfügen Sie und Ihre wohngeldrechtlich zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder über Vermögen? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein; Wenn ja, wie hoch ist der Wert des Vermögens? (Fügen Sie ggf. die Nachweise über das Vermögen bei).
BY	Haben Sie oder die anderen Haushaltsmitglieder Vermögenswerte? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein; Falls ja, ergänzen Sie je bitte die folgenden Angaben: <input type="checkbox"/> Immobilien (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Geldvermögen, Forderungen und sonstige Rechte (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Wertgegenstände, bewegliche Sachen (z.B. Auto, Schmuck) (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Sonstige Vermögenswerte (z.B. Bausparvertrag, Lebensversicherung) (Wertangabe in Euro);
SN	Verfügen Sie und Ihre bei der Berechnung des Wohngeldes zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder über erhebliches Vermögen, das in der Summe 60.000 für Sie als erstes zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied sowie 30.000 für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied übersteigt? <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja; Wenn ja, wie hoch ist der Gesamtwert? (Euro); Wenn ja, geben Sie bitte gesondert an, wer über welche Vermögensanteile verfügt.
HH	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1 zeigt, dass die Informationsverlangen im Zusammenhang mit § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG in den Antragsformularen deutlich zwischen den Ländern differieren. Wird in einigen Ländern nur die Beantwortung einer Ja/Nein-Frage mit Bezug auf den Vermögenswert verlangt, erfordern andere Länder eine detaillierte Aufschlüsselung der Vermögensverhältnisse mit Angabe des Vermögens. Die Formulierung der Frage in den Formularen

Hessens (HE) und Niedersachsens (NI) nach dem Vorhandensein eines Vermögens, müsste allerdings seitens der Wohngeldbehörden zu Nachfragen und damit zu Interaktionsnotwendigkeiten zwischen den Normadressaten führen, da nicht das Vorhandensein eines Vermögens bereits eine missbräuchliche Inanspruchnahme bedeuten würde, sondern erst „wegen erheblichen Vermögens“.

Diese in dem Beispiel festgestellten, derzeit noch nicht systematisch gemessenen Unterschiede in der Vollzugsgestaltung und ihre Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand erfordern eine konkrete Ursachenanalyse, auf welche Faktoren und Gründe ggf. Unterschiede im Erfüllungsaufwand zurückgeführt werden können. Liegen die Ursachen in der bundesrechtlichen Grundlage oder sind sie auf die gewählte Vollzugsgestaltung der Länder und ihrer Kommunen zurückzuführen? Welche Rolle spielen organisatorische Spezifika für die Unterschiede? Welche Unterschiede resultieren aus der Verortung der zuständigen Behörden und den Erfordernissen persönlichen Erscheinens z.B. bei den Wegekosten der Antragstellerinnen und Antragsteller?

Um diese Fragen beantworten zu können und damit auch ein weiteres Feld des Qualitätsregelkreises der Gesetzesfolgenabschätzung zu belegen, wird ein Benchmarking der Vollzugsprozesse vorgeschlagen. Die Zielsetzung von Vollzugs-Benchmarking umfasst die Identifizierung von innovativen und kosteneffizienten Vollzugslösungen auf der vollziehenden Ebene (horizontal), eine Rückkopplung der Erfahrungen des Vollzugs von der vollziehenden Ebene auf die rechtsetzende Ebene (vertikal) und die Erreichung einer höheren Transparenz über die gesetzgeberischen Ursachen des Erfüllungsaufwands und seine Zurechnung auf die verschiedenen Ebenen.

Die Entwicklung eines die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich erhöhenden Vollzugs-Benchmarkings muss sich insb. zwei Komplexen zuwenden:

- Die zu lösenden methodischen Fragen betreffen insbesondere die Wahl der dem Benchmarking zugrundeliegenden qualitativen und quantitativen Indikatoren. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus gibt es eine Reihe von Gründen, die Vollzugsunterschiede zur Erreichung von Effizienz erforderlich machen. Das Konzept des Erfüllungsaufwands eröffnet eine empirische Erfassung nicht nur der (Standard-)Verwaltungskosten, sondern auch der mit der Behördenlösung und den technischen Implikationen verbundenen Wegekosten von Antragstellern. Räumliche Unterschiede und Unterschiede in der Siedlungsstruktur der Bundesländer können ebenfalls den Erfüllungsaufwand des Vollzugs beeinflussen. Als Ansatz zur Messung von Effektivität und Effizienz bietet sich – ggf. mit Anpassungen – das bereits in der ex ante-Abschätzung verwendete Konzept des Erfüllungsaufwands auf der Basis des Standardkosten-Modells an. Ergänzt werden könnte dies durch die Einbeziehung von Indikatoren, die eine Differenzierung der Qualität des Vollzugs ermöglichen. Perspektivisch könnte sich auch eine Erweiterung auf den hier im Beitrag diskutierten Erfüllungsnutzen anbieten. Ebenso könnten Erhebungen bspw. zu verschiedenen qualitativen Merkmalen des Vollzugs wie Verfahrensprozesse und Vollzugslösungen erfolgen.
- Eine stärkere Einbeziehung der Länder und Kommunen als vollziehende Akteure ist zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung des Vollzugs-Benchmarking. Die Kooperation der Länder und Kommunen zur Erfassung des Erfüllungsaufwands und ggf. weiterer (Vollzugs-)Indikatoren ist notwendig. Es ist daher eine Institutionalisierungsform zu finden, in denen die Mitwirkungsbereitschaft der Länder und Kommunen entsprechend hoch ist. Somit kommen für die Durchführung von Voll-

zugs-Benchmarking Institutionen in Frage, die ein großes Vertrauen bei Ländern und Kommunen genießen.

Können für beide Komplexe Lösungen gefunden werden, könnten die Effekte aus der Trennung von Gesetzgebung auf Bundes- und Vollzug auf Landesebene und der daraus resultierenden Zweiteilung des Regelkreises nicht nur abgemildert werden, sondern die Vorteile eines föderalen Mehrebenensystems, dass mehrere Akteure auf einer föderalen Ebene das gleiche Recht anwenden und vollziehen, für eine bessere Rechtsetzung genutzt werden. Die Integration eines Vollzugs-Benchmarking als ein standardisiertes und systematisches Evaluierungsinstrument könnte als Komplement zur ex ante-Schätzung den Qualitätsregelkreis von Rechtsetzung und Vollzug schließen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Durch Gesetzesfolgenabschätzung wird die Legitimation von Rechtsetzung erhöht. Gesetzesfolgenabschätzungen dienen unter anderem und unzweifelhaft der Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, indem sie dafür sorgen, dass Maßnahmen und Programme der Regierung, die sich in Gesetzen und anderen Rechtsetzungsakten niederschlagen, auch nach außen besser begründet werden müssen. Über eine sorgfältige Folgenabschätzung werden sie auch zielführender. Je nach Konzeption wird dadurch ein höherer Grad an Nutzenstiftung bzw. eine geringere Belastung mit Erfüllungsaufwand erreicht.

Die Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung der deutschen Bundesregierung weist aus der hier eingenommenen Perspektive einige Lücken auf, von denen drei besonders hervorstechen: Die geringe Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Schätzungen sowie die Uneinheitlichkeit der methodischen Zugänge (haushaltswirtschaftliche Folgen und Erfüllungsaufwand) innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung, die vollständige Ausblendung von unmittelbaren Nutzen und die fehlende Betrachtung der Vollzugsunterschiede, die aus den dezentralen Vollzugskompetenzen von Ländern und ihren Gemeinden resultieren.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die legitimationsvermindernden Probleme unschwer, praktikabel und mit geringem Mehraufwand lösen lassen. Eine einheitliche Basis auf SKM-Methodik auch für die haushaltswirtschaftlichen Folgen sowie die Differenzierung der Fallzahlen nach Bürgerinnen und Bürgern sowie die Hinterlegung der detaillierten Daten in einer den Rechtsetzungsvorlagen hinterlegten Datenbank würden die Transparenz erhöhen. Unmittelbare „Deckungs-Nutzen“ sowie die Gegenrechnung von Einkommenssteigerungen, die unmittelbar aus Befolgungskosten resultieren, dürften ein deutlich besseres und vollständigeres Bild der Gesetzesfolgen abgeben, ohne dass diese zu sehr ins Spekulative abgleiten. Ein Vollzugs-Benchmarking für all die Fälle, in denen nicht der Bund, sondern die Länder und ihre Gemeinden Bundesrecht vollziehen, würde schließlich den Qualitätsregelkreis der Gesetzesfolgenabschätzung vervollständigen und eine systematische „Zulieferung“ zu den in Zukunft routinemäßig durchgeführten Evaluierungen implizieren.

Für die Umsetzung dieser Vorschläge stellt sich allerdings die Frage, ob auch aus Sicht der Politik das Mehr an Transparenz über die Folgen der zu verabschiedenden Gesetze so willkommen ist. Immerhin würden noch deutlich mehr Folgen, als dies das derzeitige Konzept der Bundesregierung vorsieht, abgebildet, geschätzt und später evaluiert. Für die Fachressorts wäre es wahrscheinlich nicht sehr erfreulich, wenn die Differenzen

ihrer ex ante-Schätzungen zur später festgestellten Realität schwarz auf weiß festgestellt würden. Regierungen vermeiden die Diskussion politisch umstrittener Folgen durch zu viel Klarheit der Folgen. Und auch die Bundesländer, die über den Bundesrat an der Rechtsetzung des Bundes beteiligt sind, haben bislang wenig Eifer gezeigt, den bei ihnen und ihren Kommunen entstehenden Verwaltungsaufwand transparent zu machen, und erst recht nicht, ihre Vollzugsunterschiede miteinander zu vergleichen. Eine enger werdende Ressourcenbasis für den öffentlichen Sektor als Folge des demografischen Wandels und der Einführung der Schuldenbremse könnte allerdings schon bald einen weiteren Kulturwandel hin zu mehr auch finanzpolitischer Transparenz bewirken. Dies gilt es dann auch für die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung zu nutzen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. § 26 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union (Gemeinsame Geschäftsordnung – GGO) vom 21. April 2004.
- 2 Vgl. hierzu z.B. die Legitimationskettentheorie nach Böckenförde (2004).
- 3 Vgl. Scharpf (1970).
- 4 Vgl. Trute (2012).
- 5 Zur Methode der Kosten-Nutzen-Analyse vgl. z.B. Mühlenkamp (1994) oder Mishan/Quah (2007), im Zusammenhang mit Verwaltungsentscheidungen vgl. Fehling (2004).
- 6 Böhret/Konzendorf (2000) unterscheiden daneben die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung.
- 7 Vgl. Benz (2009).
- 8 Für Übersichten über die Entwicklungspfade vgl. z.B. Veit (2010) und Wegrich (2011).
- 9 Wie bspw. dem Mankelkern-Bericht (2001): „Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.“
- 10 So bereits Mitte der 1990er-Jahre: vgl. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 9 March 1995 – C(95)21/FINAL.
- 11 Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. 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 NKRKG).
- 12 Vgl. Bundesregierung (2012).
- 13 Hierzu zählen bspw. die Erfahrungen bei der Quantifizierung der Bürokratiekosten im Steuerrecht. Dort wurde bspw. nicht der durchschnittliche (Zeit-) Aufwand für einzelne Vorgaben ermittelt sondern für die Abgabe der Steuererklärung als Ganzes.
- 14 Vgl. Bundesregierung (2012, S. 8).
- 15 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 57).
- 16 Vgl. Färber/Salm (2013) sowie grundsätzlicher Färber (2013).
- 17 Bsp. Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz) der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/11415 vom 07.11.2012.
- 18 Bsp. Erbschaftsteuerreform.
- 19 Im Januar 2013 hatte der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ den Beschluss gefasst, grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen – ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand – drei bis fünf Jahre nach deren Inkrafttreten zu evaluieren (vgl. Nationaler Normenkontrollrat: Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen; Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin 2014, S. 51).
- 20 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bürokratiekostenindex <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html> [Stand: 31.01.2015]
- 21 Vgl. Färber/Einsiedler (2012).
- 22 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 27 ff.)
- 23 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 29).
- 24 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 31)

- 25 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 33)
- 26 Zeitz (2013)
- 27 Vgl. Bundesregierung (2012, S. 28ff.)
- 28 Bundesregierung (2012, S. 28.)
- 29 Zur politischen Ökonomie der Gesetzesfolgenabschätzung siehe Radaelli/Meuwese (2009).
- 30 Vgl. Tiessen u.a. (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates.
- 31 Das Mindestlohngeldgesetz ist Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz).
- 32 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG. Der NKR konstatierte: „Im Jahr 2015 ist mit einer Erhöhung des Erfüllungsaufwands zu rechnen, da die Bruttolohnsumme durch die Anhebung der Löhne unter 8,50 Euro (zunächst) erheblich steigen dürfte. Die Prognose des Anstiegs der Bruttolohnsumme ist mit Unsicherheiten behaftet. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung dürfte sich dieser auf etwa 16 Mrd. Euro belaufen. Die Entwicklung in den Folgejahren lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum belastbar prognostizieren.“
- 33 Drs. 147/14 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), S. 32.
- 34 Vgl. Brenke/Müller (2013, S. 3ff.) und Brenke (2014, S. 71ff.)
- 35 Bei Minijobbern und SchülerInnen sind die Differenzen zum Mindestlohn zwar größer, hier stellt sich aber die Frage, ob die Erhöhung des Stundenlohns nicht über eine Reduzierung der Stundenzahlen gelöst wird. Da diese Arbeitseinkommen für die Beschäftigten steuer- und abgabenfrei sind und weitere Reaktionen der Arbeitgeber nicht valide abgeschätzt werden können, bleiben diese Arbeitsverhältnisse für die weitere Abschätzung der Folgen des Mindestlohns unberücksichtigt.
- 36 Was auch die Arbeitgeber für deren Sozialversicherungsanteil trifft, überschlägig etwa 1,34 Mrd. Euro, die den 9,6 Mrd. Euro Erfüllungsaufwand der Wirtschaft noch zugeschlagen werden müssen.
- 37 Eine Quantifizierung dieser Effekte ist auf der Basis dieser groben Abschätzung, die insb. die Bedeutung einer sorgfältigen Saldierung von unmittelbaren Kosten und Nutzen aufzeigt, nicht möglich, weil zusätzliche Daten vorliegen müssten.
- 38 Vgl. Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Stärkung der Tarifautonomie“ der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA) vom Juni 2014 unter [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/\\$file/Stn_MiLo.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/$file/Stn_MiLo.pdf) [Stand: 29.04.2015]
- 39 Vgl. Färber (2001, S. 485ff.)
- 40 Vgl. Färber/ Richter (2007).
- 41 Vgl. z.B. Zeitz (2013).
- 42 Vgl. Zeitz (2015).
- 43 Handelt es sich hierbei bspw. um ein Art „Gold-Plating“ im Antragsformular oder aber um ein Vollzugsdefizit, das im Weglassen bestimmter nach den Vorgaben des Wohngeldgesetzes erforderlicher Informationen besteht?

Literatur

- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Beyme, Klaus von*, 2007: Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München: Beck.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 2004: Demokratie als Verfassungsprinzip (§ 24), in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller, S. 429-496.
- Brenke, Karl/Müller, Kai-Uwe*, 2013: Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel; in: DIW Wochenbericht Nr. 39/2013.
- Brenke, Karl*, 2014: Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen; in: DIW Wochenbericht Nr. 5/2014.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenschätzung.

- Bundesregierung*, 2012: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.
- De Francesco, Fabrizio/Radaelli, Claudio M./Troeger, Vera E.*, 2012: Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment, in: *Journal of European Public Policy*, 19 (4), S. 491-511.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3 (1), S. 31-52.
- Färber, Gisela*, 2001: Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus; in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 54 (12), S. 485-496.
- Färber, Gisela/Richter, Daniel*, 2007: Aufgabendezentralisierung in NRW; Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen; Speyer.
- Färber, Gisela/Einsiedler, Julia*, 2012: Bürokratiekostenabbau im Steuerrecht: Ein Ansatz zur Vereinfachung des Steuerrechts?, *FÖV Discussion Papers*, Nr. 73.
- Färber, Gisela/Salm, Marco*, 2013: Gesetzesfolgenabschätzung unter der Genderperspektive – am Beispiel des Faktorverfahrens nach § 39f EStG; Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), *Speyerer Forschungsberichte* 274.
- Färber, Gisela*, 2013: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung im Steuerrecht; in: *Spangenberg, Ulrike/Wersig, Maria* (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse steuern – Perspektivenwechsel im Steuerrecht*, Berlin: edition sigma, S. 211-228.
- Fehling, Michael*, 2004: Kosten-Nutzen-Analyse als Maßstab für Verwaltungsentscheidungen, in: *Verwaltungsarchiv*, 95, S. 443-467.
- Lodge, Martin*, 2005: The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation, in: *Journal of European Public Policy*, 12(4), S. 649-667.
- Mishan, Edvard J./Quah, Euston*, 2007: *Cost-Benefit Analysis*, Abingdon: Routledge.
- Mühlenkamp, Holger*, 1994: *Kosten-Nutzen Analyse*, München: Oldenbourg.
- Münch, Ursula*, 2013: Effektivität und Legitimation föderaler Regierungssysteme. Bewährungsproben und Perspektiven, in: *Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo* (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 197-205.
- Nationaler Normenkontrollrat*, 2014: Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen.
- Radaelli, Claudio M.*, 2009: Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 16(8), S. 1145-1164.
- Radaelli, Claudio M./Meuwese, Anne C.M.*, 2009: Better regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform, in: *Public Administration*, 87, S. 639-654.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: *Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbuch, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-50.
- Tiessen, Jan/Freudl, Daniel/Ley, Sebastian/Mehlin, Sabine/Wegrich, Kai*, 2013: Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates.
- Trute, Hans-Heinrich*, 2012: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München: Beck, S. 341-436.
- Turnpenny, John/Radaelli, Claudio M./Jordan, Andrew/Jacob, Klaus*, 2009: The policy and politics of policy appraisal: Emerging trends and new directions, *Journal of European Public Policy*, 16, S. 640-653.
- Veit, Sylvia*, 2010: Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1), S. 73-98.
- Veit, Sylvia*, 2010: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung. Deutschland und Schweden im Vergleich*, Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Band 38, Heidelberg: VS Verlag.
- Wegrich, Kai*, 2009: The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion, *ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper*, 52, London: LSE, March 2009.

- Wegrich, Kai*, 2011: Das Leitbild „Better Regulation“: Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Modernisierung des öffentlichen Sektors 38, Berlin: edition sigma.
- Weingart, Peter*, 2006: Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chafts)soziologie, in: *Falk, Sonja/Selbmann, Kirsten* (Hrsg.), Wissen in Bewegung, Vielfalt und Hegemonie in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, S. 221-240.
- Zeitz, Dirk*, 2013: Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, FÖV Discussion Papers, Nr. 76.
- Zeitz, Dirk*, 2015: Der Antrag auf Wohngeld als Beispiel der Konsequenzen des Exekutivföderalismus auf den Erfüllungsaufwand, FÖV Discussion Papers, Nr. 80.

Anschrift der Autorin/des Autors:

Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Postfach 1409, 67324 Speyer
E-Mail: faerber@uni-speyer.de

Diplom-Volkswirt Dirk Zeitz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: zeitz@foev-speyer.de