

TEXTE

50/2016

Analyse des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“- Regel als Leitbilder der Politikgestaltung

Bericht im Rahmen des Vorhabens „Ökonomische
Bewertung des Nutzens umweltpolitischer
Maßnahmen in der Gesetzesfolgenabschätzung“
Teilbericht

TEXTE 50/2016

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 14 1030

Analyse des Erfüllungsaufwands und der „One in one out“-Regel als Leitbilder der Politikgestaltung

Bericht im Rahmen des Vorhabens „Ökonomische Bewertung des Nutzens umweltpolitischer Maßnahmen in der Gesetzesfolgenabschätzung“ Teilbericht

von

Anna Vettori, Daniel Sutter
INFRAS Forschung und Beratung AG, Zürich

Lucas Porsch
Ecologic Institut, Berlin

Prof. Dr. Andreas Löschel
Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

INFRAS Forschung und Beratung AG
Ninzstr. 23
CH-8045 Zürich

Abschlussdatum:

Mai 2016

Redaktion:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen,
nachhaltiger Konsum
Dr. Astrid Matthey

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analyse-des-erfuellungsaufwands-der-one-in-one-out>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Mai 2016

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3714 14 1030 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis.....	5
Abkürzungsverzeichnis.....	6
Zusammenfassung	7
1 Ausgangslage und Ziel	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Ziel und Fragestellungen	11
1.3 Methodisches Vorgehen	12
2 Erfüllungsaufwand und OIOO im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung.....	13
2.1 Überblick über die GFA.....	13
2.2 Erfüllungsaufwand.....	13
2.3 One in one out-Regelung.....	15
2.4 Problematik der aktuellen Ausgestaltung von Erfüllungsaufwand und OIOO.....	16
3 Problematik Erfüllungsaufwand	17
3.1 Problemfeld 1: Fokus auf Erfüllungsaufwand	17
3.1.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie	17
3.1.2 Wohlfahrtsökonomische Einbettung	18
3.1.3 Wirkungen von staatlichen Eingriffen	20
3.1.4 Fazit	24
3.2 Problemfeld 2: Partialanalysen und ihre Limitationen (eingeschränkte Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Effekte).....	26
3.2.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie	26
3.2.2 Fazit	27
3.3 Problemfeld 3: Ungenügende Berücksichtigung dynamischer Wirkungen	28
3.3.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie	28
3.3.2 Fazit	28
4 Problematik OIOO-Regelung	29
4.1 Problemfeld 4: OIOO-Ziel Erfüllungsaufwand stabilisieren.....	29
4.1.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie	29
4.1.2 Fazit	30
5 Empfehlungen	31
6 Quellenverzeichnis.....	32
Annex.....	33
Literaturhinweise zu Kosten-Nutzen-Studien.....	33

Verbreitung von Gesetzesfolgenabschätzungen 34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erfüllungsaufwand nur Teil der Gesamtkosten/-nutzen einer Regulierung	8
Abbildung 2:	Erfüllungsaufwand nur Teil der Gesamtkosten/-nutzen einer Regulierung	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berücksichtigung von Kosten und Nutzen in der GFA bzw. Erfüllungsaufwand	23
Tabelle 2:	Kosten und Nutzen von Regulierungen.....	25

Abkürzungsverzeichnis

BMI	Bundesministeriums des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
OIOO	One in one out–Regel
NKR	Normenkontrollrat
UBA	Umweltbundesamt

Zusammenfassung

Ausgangslage: Erfüllungsaufwand als zentrale Kenngröße der GFA

Staatliche Regelungen dienen dem öffentlichen Wohl und bezwecken u.a. Verbesserungen im sozialen Bereich, für die Wirtschaft oder für die Umwelt. In Deutschland sind alle Ministerien verpflichtet, die Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens in einer Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) darzustellen. Die Gesetzesfolgenabschätzung bezweckt die systematische Aufarbeitung der Auswirkungen von staatlichen Interventionen. Als Gesetzesfolge verpflichtend zu quantifizieren ist dabei der Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst die zusätzlichen Kosten (Sach- und Personalkosten), die den betroffenen Bürgern und Unternehmen sowie der Verwaltung durch die Befolgung des Gesetzes entstehen. Bei Unternehmen sind dies einmaliger Aufwand und wiederkehrend anfallende zusätzliche Kosten, bspw. für das Ersetzen veralteter Anlagen, bauliche Vorkehrungen, Schutzausrüstungen, Schulungen, Ermittlung und Weitergabe von Informationen. Zudem hat die Bundesregierung die „One in one out“-Regel (OIOO-Regel) eingeführt mit dem Ziel, den Anstieg der Belastungen für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen. Kern dieses Ansatzes ist es, dass in gleichem Maße dauerhafte Belastungen für die Wirtschaft abgebaut werden, wie durch neue Regelungsvorhaben zusätzliche Belastungen entstehen. Grundlage für die Anwendung der OIOO-Regel bildet der Erfüllungsaufwand. Sollte mit neuen Regelungsvorhaben der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (netto) steigen, ist dieser Zuwachs an anderer Stelle durch Entlastungen in gleicher Höhe zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Analyse der Frage nach, ob der Fokus auf den Erfüllungsaufwand aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zweckmäßig ist und welche Empfehlungen sich für den Umgang mit dem Erfüllungsaufwand ableiten lassen.

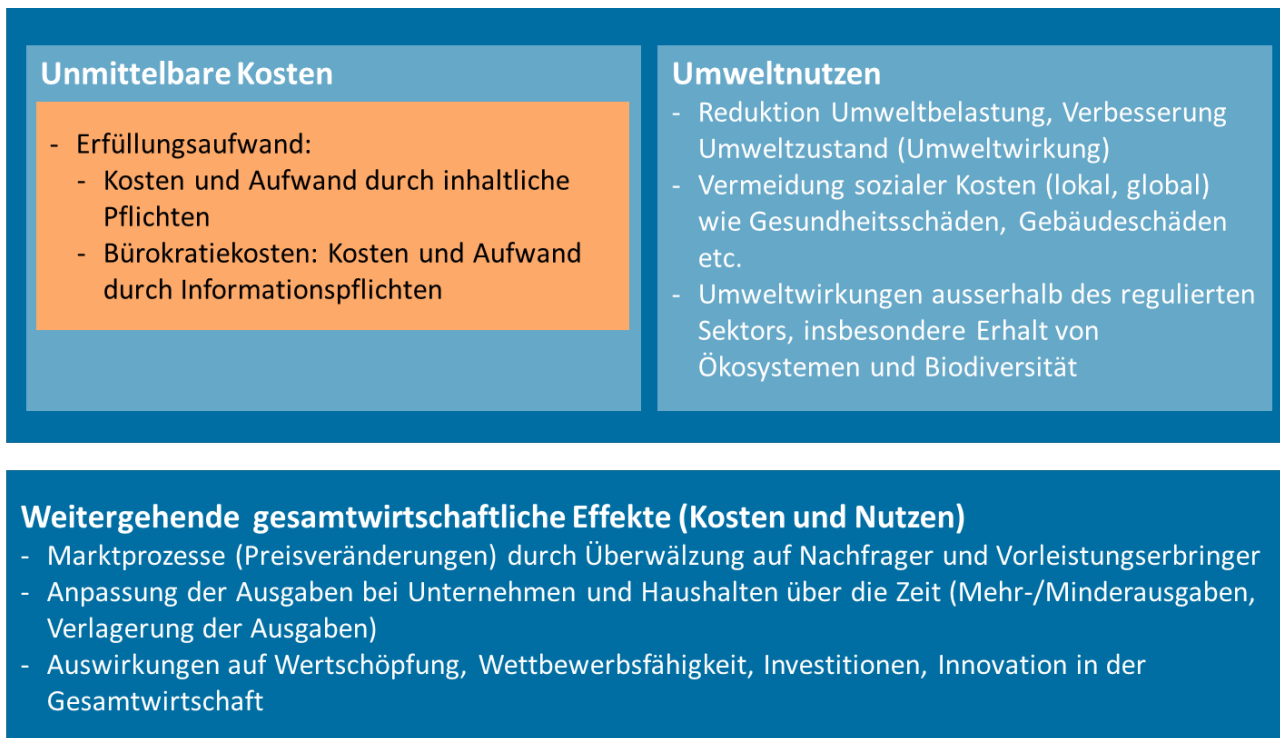
Fokus auf Erfüllungsaufwand lässt wichtige Wirkungen unberücksichtigt

Bei der augenblicklichen Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung umfasst der Erfüllungsaufwand die unmittelbaren Kosten der direkt Betroffenen. Wesentliche Aspekte einer Regulierung bleiben dabei aber unberücksichtigt. So sind im Erfüllungsaufwand weder Umweltnutzen noch Effekte auf andere Branchen oder Effekte entlang der Wertschöpfungskette erfasst.

Bei der Energieeinsparverordnung bspw. erfasst der Erfüllungsaufwand zwar die Kosten, die bei den Gebäudeeignern entstehen (z.B. für Dämmung). Die positiven Wirkungen (Nutzen) von Regulierungen sind jedoch nicht berücksichtigt. Bei der Energieeinsparverordnung bspw. wird nicht berücksichtigt, dass der Energieverbrauch und damit die Aufwendungen für Energie sinken (Kostensenkung als Folge der Regelung). Zusätzlich sinkt auch die Belastung mit Luftschadstoffen oder die Emission von Treibhausgasen (Umweltnutzen).

Nicht erfasst im Erfüllungsaufwand sind außerdem weitergehende gesamtwirtschaftliche Effekte auf andere Branchen oder entlang der Wertschöpfungskette. Dabei handelt es sich um Effekte infolge von Markt- und Anpassungsprozessen. Bspw. führt die Energieeinsparverordnung dazu, dass die Nachfrage nach Dämmprodukten steigt und damit auch die Wertschöpfung in dieser Branche und ihren Vorleistungsbranchen.

Abbildung 1: Erfüllungsaufwand nur Teil der Gesamtkosten/-nutzen einer Regulierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht-Berücksichtigung von Nutzen führt zur Fehlbewertung von Regelungsvorhaben und verzerrt die Entscheidungsfindung

Um eine Regulierung beurteilen zu können, sind alle positiven und negativen Wirkungen – Kosten und Nutzen – eines Regelungsvorhabens zu berücksichtigen und einander gegenüberzustellen. Diese Forderung ergibt sich schon daraus, dass eine staatliche Regulierung, die Belastungen auferlegt, nur zulässig ist, wenn die Belastungen der Regulierung kleiner sind als der aus der Regulierung resultierende Nutzen. Dies kann z.B. dann gegeben sein, wenn es darum geht, Marktversagen zu korrigieren und damit die Effizienz zu verbessern.

Eine Akzentuierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf den reinen Erfüllungsaufwand wird damit der Forderung nach umfassender Berücksichtigung der Kosten und Nutzen nicht gerecht. Der Erfüllungsaufwand ist nicht in der Lage zu erfassen, ob der Nutzen einer Regulierung ihre Kosten übersteigt, die Regulierung also gesellschaftlich sinnvoll ist. Die Folge ist, dass die GFA mit ihrem Fokus auf den Erfüllungsaufwand ein falsches Bild über die Zweckmäßigkeit eines Gesetzesvorhabens vermitteln und die Entscheidungsfindung negativ beeinflussen kann. Gesellschaftlich wünschenswerte Regulierungen werden dadurch ggf. als zu kostenintensiv dargestellt und nicht implementiert.

Eingeschränkte Berücksichtigung wirtschaftlicher Effekte überzeichnet Belastungen der Regulierung für die Wirtschaft

Unternehmen können zusätzliche Kosten infolge von Regulierungen ganz oder teilweise an Kunden weitergeben, d.h. an die Verbraucher oder andere Unternehmen. Höhere Investitionskosten infolge von Umweltauflagen verteuern dann bspw. die Produkte, und die Konsumenten tragen (zumindest teilweise) die Kosten der Regulierung. Führen die Regulierung und die daraus resultierende Verteuerung eines Produktes zu einer höheren Nachfrage nach alternativen Produkten, so sinkt zwar die Wertschöpfung in der regulierten Branche, sie erhöht sich jedoch in den alternativen Branchen. Dies

kann die negativen Effekte in den regulierten Branchen teilweise oder ganz ausgleichen. Der Gesamteffekt für die Wirtschaft muss somit nicht zwingend negativ sein, sondern kann unter bestimmten Umständen nahezu neutral oder sogar positiv sein.

Bei der Folgenanalyse sind daher nicht nur die Wirkungen auf die adressierte Branche zu beachten, sondern auch die Effekte entlang der Wertschöpfungskette (Multiplikatoreffekte) und auf alternative Branchen. Denkbar ist beispielsweise, dass die Energieeinsparverordnung die Nachfrage nach Dämmprodukten erhöht. Dies führt nicht nur zu höheren Ausgaben auf Seiten der Gebäudeeigner, wie sie im Erfüllungsaufwand erfasst werden. Es führt auch zu höheren Einnahmen auf Seiten der Entwickler und Produzenten von Dämmstoffen sowie der Handwerksbetriebe, die die Dämmstoffe verbauen. Darüber hinaus sinken dank der besseren Dämmung der Energieverbrauch und damit auch die Ausgaben für Energie. Die dadurch eingesparten Mittel können ihrerseits die Nachfrage in anderen Branchen steigern und dort zu höheren Einnahmen führen.

Die Vernachlässigung dieser Effekte bei der Betrachtung des Erfüllungsaufwands kann die Entscheidungsfindung negativ beeinflussen. So können Regulierungen, die Erfüllungsaufwand für bestimmte Unternehmen induzieren, sich auf andere Teile der Wirtschaft durchaus positiv auswirken, was sich im Erfüllungsaufwand jedoch nicht widerspiegelt. Eine Orientierung der Entscheidungsfindung allein an der Höhe des Erfüllungsaufwands könnte somit ggf. zur Folge haben, dass Maßnahmen, die selbst unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll sind, nicht implementiert werden. Zudem kann eine Kompensation der Wirtschaft für zusätzlichen Erfüllungsaufwand im Rahmen der One in one out-Regel zu einer Entlastung von Kosten führen, die der Wirtschaft gar nicht entstehen. Dies tritt ein, wenn zum einen die Kosten der regulierten Branche (teilweise) durch Umsatzsteigerungen anderer Branchen kompensiert oder die Kosten auf andere Marktteilnehmer, etwa die Konsumenten überwältigt werden.

Ungenügende Berücksichtigung dynamischer Wirkungen führt zu einer Überzeichnung des Erfüllungsaufwands

Ein weiteres Problem ist, dass die GFA bzw. der Erfüllungsaufwand die langfristigen Wirkungen von Maßnahmen vernachlässigen. Der Erfüllungsaufwand einer Maßnahme kann im Laufe der Zeit sinken, wenn sich der Markt auf der Angebots- oder Nachfrageseite an die neuen Rahmenbedingungen anpasst. Auch können technische Innovationen den Aufwand eines höheren Standards über die Zeit senken. Wenn zum Beispiel neue Abgasnormen erfüllt werden müssen, dann werden Investitionen in neue Filtertechnik lukrativer und die Kosten der Filter werden im Lauf der Zeit sinken. Bleiben diese dynamischen Wirkungen unberücksichtigt, so erscheinen die Folgekosten höher als sie tatsächlich sind.

OIOO-Regel fördert wirtschaftsentlastende Maßnahmen mit der Gefahr, dass gesamtgesellschaftlich sinnvolle Vorhaben gar nicht oder zulasten der Bürger und der Verwaltung realisiert werden

Die OIOO-Regel verlangt, dass der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen auf konstantem Niveau gehalten wird. Aus ökonomischer Sicht sind weder die Beschränkung der OIOO-Regel auf den Erfüllungsaufwand der Unternehmen noch die Festlegung des heutigen Niveaus als Maß für die Belastung ableitbar. Die Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen können sehr unterschiedlich sein, auch wenn der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen vergleichbar ist. Die OIOO-Regel kann dazu führen, dass existierende, gesellschaftlich wünschenswerte Regelungen abgeschafft werden, nur um neue Regelungen zu kompensieren, oder neue Regelungen nicht umgesetzt werden. Zudem können Belastungen auf Bürger und Verwaltung verschoben werden, weil Regulierungen so ausgestaltet werden, dass nicht mehr den Unternehmen, sondern den Bürgern und der Verwaltung neue Handlungspflichten mit entsprechendem Erfüllungsaufwand auferlegt werden. Dies ist insofern problema-

tisch, weil die Beschränkung nur auf die Wirtschaft ein falsches Bild der Kosten wiedergibt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollten zum Beispiel Energieeinsparungen dort erfolgen, wo sie die geringsten Kosten verursachen. Eine Konzentration auf Haushalte und Behörden kann jedoch dazu führen, dass möglicherweise kostengünstigere Einsparpotenziale im Unternehmenssektor verpasst werden. Die OIOO-Regel verschärft damit die bereits erwähnten Probleme des Erfüllungsaufwands.

Ziele der Gesetzesfolgenabschätzung – insbesondere hinsichtlich einer verbesserten Transparenz – nicht erreicht

Gesetzesfolgenabschätzungen sollen eine bessere Zielerreichung, eine möglichst geringe Belastung der Betroffenen und mehr Transparenz bei staatlichen Interventionen ermöglichen. Dies wird nach der bestehenden Methodik durch den Erfüllungsaufwand nicht ausreichend sichergestellt. Die identifizierten Problempunkte fördern vielmehr die einseitige Darstellung der einzelwirtschaftlichen Kosten staatlicher Eingriffe. Die Folgen können sein, dass Gesetze nicht eingeführt werden oder Gesetze abgeschafft werden, die eigentlich vorteilhaft für die Gesellschaft wären, oder die Kosten der Gesetzgebung auf Haushalte und Verwaltung abgewälzt werden, selbst wenn sie dort höher sind als bei der Wirtschaft. Das ursprüngliche Ziel der Transparenz wird damit nicht erreicht, und es kann sogar eine Scheintransparenz geschaffen werden, wenn der Erfüllungsaufwand als Ersatz für eine umfassende Kosten- und Nutzenbetrachtung angesehen wird.

Empfehlungen

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass der Erfüllungsaufwand nach seiner bestehenden Methodik nicht ausreichend ist, um als Leitbild für weitergehende Politikgestaltung zu dienen. Daher empfehlen wir, die Gesetzesfolgenabschätzung wie folgt anzupassen:

- ▶ Bei der Bewertung der Erfüllungskosten sind auch andere wirtschaftliche negative Wirkungen (Kosten) und positive Wirkungen (Nutzen) von Regelungsvorhaben systematisch einzubeziehen, auszuweisen und soweit möglich zu quantifizieren.
- ▶ Die OIOO-Regelung ist entweder abzuschaffen oder dahingehend zu reformieren, dass Entscheidungen über die Zweckmäßigkeit staatlicher Eingriffe basierend auf einer ganzheitlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung (qualitativ, quantitativ und monetär) erfolgen.
- ▶ Ein Zwischenschritt zu diesem Gesamtziel könnte sein, zur Rechtfertigung der Deckelung des zu kompensierenden Erfüllungsaufwands Wirkungen auf Wirtschaft, **öffentliche Hand und Bürger** zu berücksichtigen. Dies wäre zwar immer noch keine optimale Lösung, würde aber umfassende Überlegungen auch zu gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zumindest in den Entscheidungsprozess einbringen.
- ▶ Der Leitfaden für die Gesetzesfolgenabschätzung ist entsprechend anzupassen.

1 Ausgangslage und Ziel

1.1 Ausgangslage

Bei der Nutzung der Umwelt im Produktionsprozess oder im Konsum sehen Unternehmen und Individuen oftmals nicht die wahren gesellschaftlichen Kosten ihres Verhaltens. Die Umwelt wird in diesem Fall stärker belastet als es effizient wäre. Die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sinkt.¹ Staatliches Eingreifen ist dann aus ökonomischer Sicht geboten: Umweltpolitische Maßnahmen und Gesetze steuern die Umweltnutzung in einer gesamtwirtschaftlich sinnvollen Weise und zeigen die wahren Kosten der Umweltverschmutzung für die Gesellschaft. Dadurch wird nicht nur die Qualität der Umwelt gewahrt, sondern es wird auch die ökonomische Effizienz verbessert, die eben mehr als einzelwirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigt.

Um die Wirkungen neuer Gesetzen beurteilen zu können, wurde in den letzten Jahren der Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung zunehmend kodifiziert und der Gesetzgeber hat sich selbst verpflichtet, verschiedene Wirkungen der geplanten Gesetze zu quantifizieren. Seit 2006 müssen die Bürokratiekosten nach einer vorgegebenen Methodik des Normenkontrollrates quantifiziert werden. Seit dem Jahr 2011 ist auch eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands obligatorisch. Die Bedeutung dieser Maßzahlen ist seit dem Jahr 2015 noch einmal gestiegen, da für neue Gesetzesvorhaben die OIOO-Regel (One in one out) eingeführt worden ist. Diese besagt, dass zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch die Entlastung von Erfüllungsaufwand an anderer Stelle kompensiert werden muss.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses liegt der Fokus beim Erfüllungsaufwand auf den Kosten von Regulierungen bei den Normadressaten. Die positiven ökonomischen Wirkungen staatlichen Eingreifens in Form einer besseren Umweltqualität und einer verbesserten gesamtwirtschaftlichen Effizienz finden dagegen oftmals keine entsprechende Beachtung, da sich diese Wirkungen oftmals einzelwirtschaftlich nicht direkt entfalten, sich in der Regel erst mittel- oder langfristig einstellen und noch dazu schwer quantitativ zu bewerten sind. Es besteht die Gefahr, dass der eigentliche Grund staatlichen Handelns in den Hintergrund rückt. Eine ausreichende Quantifizierung des Nutzens umweltpolitischer Gesetze bzw. Maßnahmen ist daher erforderlich, um jenseits der kurzfristigen und leicht quantifizierbaren Kosten von Regelungen wohlfahrtsökonomisch belastbare Argumente zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen solcher Maßnahmen darzustellen.

1.2 Ziel und Fragestellungen

Ziel des vorliegenden Berichts ist es deshalb, die Möglichkeiten und Grenzen, Stärken und Schwächen des Erfüllungsaufwands als Indikator der Gesetzesfolgenabschätzung zu analysieren. Ein weiterer Fokus wird auf die Analyse der neuen One in one out-Regel gelegt. Auf dieser Basis werden Folgerungen für den Umgang mit dem Erfüllungsaufwand sowie der OIOO-Regel gezogen. Dazu wird eine wohlfahrtsökonomisch fundierte, theoretische Argumentation dargelegt, die sich an folgenden Fragestellungen orientiert:

- ▶ Was bezweckt die Gesetzesfolgenabschätzung?
- ▶ Was steht im Fokus der GFA und welche Problematik ergibt sich aus dem Fokus auf den Erfüllungsaufwand? Wo liegen die Stärken und Schwächen der heutigen Ausgestaltung?

¹ Gesamtwirtschaftlich bezieht sich im gesamten Dokument nicht nur auf die Unternehmen, sondern auf alle an der Wirtschaft beteiligten Subjekte unserer Gesellschaft, sprich Unternehmen, Haushalte, öffentliche Hand.

- ▶ Welche Folgerungen lassen sich für den Umgang mit dem Erfüllungsaufwand aus der Wirtschaftstheorie ziehen?
- ▶ Wie ist die OIOO-Regel aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen?
- ▶ Welche Herangehensweise ist für die Bewertung umweltökonomischer Regulierungseingriffe zu empfehlen?

1.3 Methodisches Vorgehen

Um die Fragestellungen zu bearbeiten, haben wir uns primär auf Literatur- und Dokumentenanalysen abgestützt (siehe Literaturverzeichnis im Anhang). Dabei standen insbesondere die Literatur zur Wohlfahrts- und Regulierungstheorie im Allgemeinen und im Umweltbereich sowie Unterlagen zur GFA und zum Erfüllungsaufwand im Vordergrund.

Um die Probleme mit dem Erfüllungsaufwand illustrieren zu können, haben wir außerdem zwei konkrete Beispiele einer Gesetzesfolgenabschätzung ausgewählt, die auch den Erfüllungsaufwand ermittelt haben. Da der Fokus auf den Erfüllungsaufwand insbesondere bei Energie-/Umweltthemen problematisch erscheint, haben wir zwei Beispiele aus diesen Bereichen ausgewählt. Die Untersuchung macht aber deutlich, dass der Fokus auf den Erfüllungsaufwand auch in anderen Bereichen relevant und problematisch ist.

2 Erfüllungsaufwand und OIOO im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung

2.1 Überblick über die GFA

In Deutschland sind die Ressorts verpflichtet, die voraussichtlichen Gesetzesfolgen eines Regelungsvorhabens darzustellen (§ 43 Absatz 1 Nr. 5 und § 44 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)). Die systematische Aufarbeitung der Auswirkungen von staatlichen Interventionen soll insbesondere eine bessere Zielführung ermöglichen, Belastungen für Normadressaten und andere Betroffene gering halten sowie Transparenz schaffen. Als Gesetzesfolgen bzw. Auswirkungen staatlicher Interventionen gelten dabei sowohl die beabsichtigten Wirkungen als auch die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Es ist darüber hinaus darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat (§ 44 Absatz 1 Satz 4 GGO). Immer öfter wird im Gesetzgebungsprozess verlangt, dass die möglichen Folgen eines Gesetzes nicht nur im Detail beschrieben, sondern auch quantitativ bewertet werden. Seit 2009 gibt es deshalb gesetzliche Vorgaben, die Kosten eines Gesetzesentwurfs zu schätzen. Dies beinhaltet Bürokratiekosten (verursachte Kosten der Berichtspflichten) bzw. seit 2011 den Erfüllungsaufwand (alle verursachten Kosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung). Die Ressorts müssen also über die Betrachtung von Informationspflichten und deren Folgen hinaus für die Vorlage von Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand ermitteln und darstellen.

Für die Erarbeitung von Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) stehen mehrere Arbeitshilfen zur Verfügung. Die grundlegende Arbeitshilfe zu Gesetzesfolgeabschätzungen ist die Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Innern (BMI) („Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“)². Die Bundesministerien schätzen die Kosten im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und legen diese dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zur Stellungnahme vor. Der Normenkontrollrat und das statistische Bundesamt stellen auch eine detaillierte Arbeitshilfe zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes zur Verfügung („Arbeitshilfe zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes“)³. Die Ergebnisse der GFA fließen in die Begründung des Regelungsvorhabens ein.

Seit 2006 hat der NKR rund 3'000 Regelungsvorhaben geprüft.⁴ Im Durchschnitt wurden dem NKR monatlich etwa 30 Regelungsvorhaben vorgelegt (Stand Oktober 2015).

2.2 Erfüllungsaufwand

Der **Erfüllungsaufwand** umfasst gem. NKR § 2 Absatz 1 den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.⁵ Dies können Informationspflichten, konkrete Handlungsanweisungen, die Erfüllung von Auflagen oder die Einhaltung von Grenzwerten sein.⁶ Der Erfüllungsaufwand wird in der Begründung zum Regelungsvorhaben jeweils separat für die drei Gruppen – Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Verwaltung – ausgewiesen. In der Regel wird unterschieden zwischen einmaligen und jährlich wiederkehrenden Kosten.

² BMI (2009): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung.

³ Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.

⁴ Nationaler Normenkontrollrat NKR (2010-2015): diverse Jahresberichte.

⁵ Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.

⁶ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Buerokratiekosten.html> aufgerufen am 12.11.2015.

Bürokratiekosten sind ein Bestandteil des Erfüllungsaufwandes. Dabei handelt es sich um diejenigen Kosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen, bspw. Daten oder Statistiken für Behörden beschaffen, verfügbar halten oder übermitteln. Mit den Informationspflichten sind Anträge, Meldungen, Statistiken oder Nachweise gemeint, also der klassische "Papierkram".

In Deutschland hat der Bund in den letzten Jahren schrittweise die Anforderungen erhöht, die Wirkung von Gesetzen quantitativ abzuschätzen. Der Erfüllungsaufwand eines Gesetzes ist seit dem Jahr 2011 auszuweisen. Die Bürokratiekosten für die Wirtschaft müssen seit 2006 ermittelt werden (in einem Ex-Ante-Verfahren).⁷ Seit 2009 müssen die Kosten für Informationspflichten auch für Bürgerinnen und Bürger ausgewiesen werden. Im Jahr 2010 hatten 18% der geprüften Entwürfe nennenswerte Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft.⁸

Die folgende Grafik illustriert den Erfüllungsaufwand und die Bürokratiekosten im Verhältnis zu den gesamten Kosten und Nutzen einer Regulierung. Es wird deutlich, dass der Erfüllungsaufwand und die Bürokratiekosten nur einen Teil der Gesamtkosten ausmachen und die Nutzen der Regulierung (Umweltwirkungen) sowie weitere gesamtwirtschaftliche Effekte der Regulierung durch den Erfüllungsaufwand und die Bürokratiekosten nicht abgedeckt sind.⁹

Abbildung 2: Erfüllungsaufwand nur Teil der Gesamtkosten/-nutzen einer Regulierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bundesregierung hat detaillierte Leitfäden zur Berechnung von Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand herausgegeben.¹⁰ Gemäß Leitfaden ist wissenschaftliche Genauigkeit nicht erforder-

⁷ Nationaler Normenkontrollrat NKR (2007), 21ff.

⁸ Nationaler Normenkontrollrat NKR (2010), S. 10.

⁹ Für Erläuterungen zu den Nutzen und weiteren gesamtwirtschaftlichen Effekten siehe Kapitel 3.1.3.

¹⁰ Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

lich; es kommt vielmehr darauf an, den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der aus der Perspektive der Normadressaten zu erwartenden Be- und Entlastungen zu geben.

2.3 One in one out-Regelung

Die Analysen zum Erfüllungsaufwand haben zusätzlich an Bedeutung gewonnen, da am 25. März 2015 das Bundeskabinett die Kabinettsvorlage zur Einführung der „One in one out“-Regelung (OIIO) beschlossen hat. Das Ziel der OIIO-Regelung ist es, den Anstieg der Belastungen für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen. Die Regelung fordert, dass ab dem 1. Juli 2015 jedes Ressort im gleichen Maße, indem es mit neuen Vorhaben Belastungen für die Wirtschaft aufbaut, diese an anderer Stelle abbauen muss. Der Erfüllungsaufwand der Maßnahme ist dabei die Maßzahl für die Belastungen für die Wirtschaft. Prinzipiell kann zusätzlich entstehender Erfüllungsaufwand durch verringerte Erfüllungsaufwände von anderen Regelungen kompensiert werden. Außerdem sollen andere Vorteile für die Wirtschaft ausgewiesen werden, da aufgrund dieser Vorteile eine Deckelung der notwendigen Kompensationen des neu entstehenden Erfüllungsaufwandes vereinbart werden kann.

Die Regelung wird den politischen Prozess in drei wichtigen Punkten potenziell verändern:

1. Statt wie bisher den Erfüllungsaufwand jeder neuen Maßnahme möglichst gering zu halten, wird jetzt ein allgemeines Ziel für die Stabilisierung des Erfüllungsaufwandes über alle Maßnahmen hinweg formuliert. Das bedeutet, dass nicht nur die Verpflichtung besteht, den Erfüllungsaufwand bestehender Regelungen zu minimieren, sondern zusätzlicher Druck entsteht, existierende Regelungen zu ändern oder abzuschaffen, um den zusätzlichen Erfüllungsaufwand auszugleichen.
2. Die OIIO-Regel ist einseitig auf den Erfüllungsaufwand für Unternehmen beschränkt. Der Erfüllungsaufwand von Privatpersonen und der Verwaltung wird nicht in die Analyse einbezogen. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, Belastungen von der Wirtschaft auf die Haushalte und die Verwaltung zu verlagern.

Die Beschränkung des gesamten Erfüllungsaufwands im Rahmen der OIIO-Regelung lässt es nicht mehr zu, sachgerecht gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Regelung adäquat zu berücksichtigen. Konnte eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Regelung bisher eingeführt werden, wenn nur der Erfüllungsaufwand minimal gehalten wurde, wird nun durch die Deckelung eines einzelwirtschaftlichen Kostenbestandteils ein in der Gesamtheit effizientes Regelungsportfolio behindert.

2.4 Problematik der aktuellen Ausgestaltung von Erfüllungsaufwand und OIOO

Basierend auf der Diskussion mit dem UBA und dem BMUB lassen sich im Zusammenhang mit der GFA im Allgemeinen und der Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Speziellen folgende Problemfelder identifizieren:

Problemfeld 1: Fokus auf Erfüllungsaufwand, ungenügende Berücksichtigung von Nutzen

Problemfeld 2: Partialanalysen und ihre Limitationen (eingeschränkte Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Effekte)

Problemfeld 3: Ungenügende Berücksichtigung dynamischer Wirkungen

Problemfeld 4: Ziel der OIOO-Regelung, den Erfüllungsaufwand zu stabilisieren

In den nachfolgenden Ausführungen werden die einzelnen Probleme beschrieben und jeweils aus Sicht der Wirtschaftstheorie analysiert und beurteilt. Kapitel 3 analysiert die Probleme im Zusammenhang mit dem Erfüllungsaufwand (Problemfelder 1 bis 3), während Kapitel 4 die OIOO-Regelung beurteilt (Problemfeld 4).

3 Problematik Erfüllungsaufwand

3.1 Problemfeld 1: Fokus auf Erfüllungsaufwand

3.1.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie

Die heutige Ausgestaltung der GFA fokussiert auf den Erfüllungsaufwand als maßgebende Größe für die Beurteilung der Folgen eines Regelungsvorhabens.

Durch die Konzentration auf den Erfüllungsaufwand drohen andere wichtige Wirkungen von Gesetzesvorhaben in den Hintergrund zu geraten. Eine systematische Abschätzung der ökonomischen Effizienzgewinne durch die Regulierung findet nicht zwingend statt. Die Nutzen bei den Normbetroffenen, die gesellschaftlichen Nutzen (z.B. durch eine Umweltverbesserung) wie auch die gesamtwirtschaftlichen Nutzen (z.B. für andere Branchen) werden im Erfüllungsaufwand bzw. der GFA quantitativ nicht erfasst. Die Bedeutung der Kosten von Gesetzen im Rahmen der GFA hat in den letzten Jahren zugenommen (v.a. wegen der Pflicht, den Erfüllungsaufwand zu messen), während die Nutzen weniger beachtet werden. Dies kann zur Folge haben, dass die Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Nutzen von umweltpolitischen Gesetzen bzw. Maßnahmen gegenüber den kurzfristigen und leicht quantifizierbaren einzelwirtschaftlichen Kosten von Regelungen vernachlässigt werden und damit Fehlentscheidungen nicht ausgeschlossen werden können. Durch den Fokus auf den Erfüllungsaufwand wird also die Entscheidungsfindung negativ beeinflusst, und es ist denkbar, dass Maßnahmen nicht implementiert werden, die eigentlich gesellschaftlich erwünscht sind.

Diese mögliche Verzerrung ist nicht nur für umweltpolitische Maßnahmen relevant, jedoch machen die folgenden Beispiele die Bedeutung für die Umwelt-, Energie- und Klimapolitik deutlich:

- ▶ Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Umweltschadstoffen – z.B. Gesundheits- und Gebäudeschäden – erfolgen erst zeitverzögert, fallen evtl. bei nicht beteiligten Sektoren an und werden daher im Erfüllungsaufwand nicht erfasst. Umweltpolitische Maßnahmen verbessern aber die Umweltqualität, vermeiden Gesundheitsschäden, verhindern den Verlust von Ökosystemleistungen etc. und haben damit einen messbaren volkswirtschaftlichen Nutzen.
- ▶ Ebenso werden die negativen Auswirkungen der Emission von Treibhausgasen nicht berücksichtigt. Energie- und klimapolitische Maßnahmen reduzieren den Energieverbrauch und damit auch die Treibhausgasemissionen. Die Vermeidung der sozialen Kosten dieser Treibhausgasemissionen wird jedoch im Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt, obwohl die Internalisierung der externen Effekte ja eigentliches Ziel des Regelungseingriffs ist. Wird durch die Fokussierung auf den Regelungsaufwand die Internalisierung bestraft, wird das ökonomische Standardargument der Internalisierung externer Kosten ins Gegenteil verkehrt.

Hinzu kommt, dass auch gesamtwirtschaftliche Wirkungen im Erfüllungsaufwand nicht umfassend erfasst werden. Der Erfüllungsaufwand berechnet die zusätzlichen Ausgaben von Unternehmen und Bürgern, wenn der Staat zum Beispiel Vorgaben zu Produktqualität erlässt. Dass diese zusätzlichen Ausgaben jedoch zu zusätzlichen Einnahmen auf der Seite von bestimmten Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette führen, wird im Erfüllungsaufwand nicht erfasst.

Die folgenden Ausführungen legen dar, weshalb aus wirtschaftstheoretischer Sicht eine breitere Betrachtung und insbesondere der Einbezug der Nutzen angezeigt ist.

3.1.2 Wohlfahrtsökonomische Einbettung

Ausgangspunkt der Diskussion um den Erfüllungsaufwand sind neue Gesetze bzw. neue Regelungen (Verordnungen etc.). Aus wirtschaftstheoretischer Sicht stellt sich deshalb die Frage, welche Gründe überhaupt neue Gesetze rechtfertigen. Staatliche Eingriffe lassen sich wie folgt begründen:

Marktgleichgewicht

Auf Märkten interagieren Käufer und Verkäufer. Haushalte kaufen Güter, und Unternehmen fragen Arbeitskräfte, Kapitalgüter und Vorprodukte nach. Gleichzeitig bieten Individuen ihre Arbeitskraft an, und Firmen verkaufen ihre Produkte. Unter bestimmten Voraussetzungen ist das sich so im Wettbewerb ergebende Marktgleichgewicht effizient. Kein Marktteilnehmer kann besser gestellt werden ohne einen anderen schlechter zu stellen. Es kann jedoch in diesem Modell sehr viele verschiedene pareto-effiziente Verteilungen geben (vgl. Fußnote 11).

Die Effizienz des Marktergebnisses ist von verschiedenen Voraussetzungen abhängig, etwa dass aufgrund der hohen Anzahl an Käufern und Verkäufern kein einzelner Käufer oder Verkäufer den Preis beeinflussen kann. Dann entspricht aus Sicht der Wohlfahrtsökonomie das individuell optimale Marktergebnis auch der gesellschaftlich optimalen Allokation.

Für die Fragestellung dieses Berichtes ist es jedoch wichtig zu verstehen, dass Märkte und Marktgleichgewichte in der realen Welt sich ständig verändern. Für eine Errechnung des Erfüllungsaufwandes ist dies sehr wichtig, da der Erfüllungsaufwand sich mit den wandelnden Marktbedingungen ebenfalls verändert.

Marktversagen als Rechtfertigung für staatliche Aktivitäten

Das sich ergebende Marktergebnis ist nicht effizient (allokative und/oder produktive Ineffizienz), wenn ein sogenanntes Marktversagen vorliegt:

- ▶ Allokative Ineffizienz (Fehlallokation) bedeutet, dass die angebotenen Güter in Menge, Art und Qualität nicht den Konsumentenwünschen entsprechen.
- ▶ Bei produktiver Ineffizienz werden die Güter nicht zu minimalen Kosten produziert bzw. mit einem gegebenen Aufwand könnte mehr von einem Gut erzeugt werden.

Marktversagen tritt etwa ein, wenn einzelne Produzenten den Marktpreis beeinflussen können. Natürliche Monopole und daraus resultierende Marktmacht können hierfür eine Ursache sein. Auch Informationsasymmetrien können zu Marktversagen führen.

Eine weitere Voraussetzung effizienter Märkte ist, dass keine externen Effekte bestehen. Externe Effekte treten dann auf, wenn wirtschaftliche Aktivitäten eines Wirtschaftssubjekts das Wohlbefinden eines anderen Wirtschaftssubjekts beeinflussen und zwar *ohne* dass dies durch Preise abgegolten wird. In so einem Fall kommt es ebenfalls zu einem Marktversagen. Das Marktergebnis ist nicht effizient. Während natürliche Monopole und Informationsasymmetrien im Umweltbereich weniger eine Rolle spielen, ist die Umweltverschmutzung ein wichtiger Kanal für externe Effekte. Das klassische Marktversagen im Umweltbereich führt zur Übernutzung der natürlichen Ressourcen und zu übermäßiger Verschmutzung der Umwelt. Ein Beispiel dafür ist eine Fabrik, deren Abwässer als negativer externer Effekt des Produktionsprozesses bei Dritten zu negativen Effekten in Form von Gesundheitsschäden oder zur Notwendigkeit der Wasserreinigung durch eine Kläranlagen führen. Eine saubere Umwelt hat zudem die Eigenschaften eines globalen (Atmosphäre) oder lokalen (saubere Luft) öffentlichen Gutes. Von einem öffentlichen Gut kann kein Individuum ausgeschlossen werden (Nichtausschließbarkeit) und sein Konsum hat keine Wirkung auf den Konsum anderer Personen (Nichtrivalität im Konsum). Diese Eigenschaften führen dazu, dass das öffentliche Gut übernutzt wird und zu

wenig von der sauberen Umwelt erhalten bleibt. Die Individuen verhalten sich wegen der fehlenden Existenz oder Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten als Freifahrer. Eine staatliche Bereitstellung des öffentlichen Gutes ist vorteilhaft.

Verteilungspolitische Rechtfertigungen

In besonderen Fällen lassen sich staatliche Aktivitäten auch bei einer pareto-effizienten Marktallokation begründen.¹¹ Und zwar wenn die aus dem Marktprozess resultierende Verteilung von Einkommen und Vermögen nicht den gesellschaftlichen oder politischen Vorstellungen der Entscheidungsträger entspricht. Dies kann durch nicht-verzerrende Transfers korrigiert werden. Dadurch ergibt sich eine andere pareto-effiziente Marktallokation. Jedoch können verteilungspolitisch motivierte Eingriffe auch zu Verzerrungen und damit zu einer verringerten ökonomischen Effizienz führen.

Staatliche Eingriffe im Umweltbereich

Um Marktversagen und unerwünschte Verteilungswirkungen im Umweltbereich zu korrigieren, stehen dem Staat verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Diese staatlichen Eingriffe lassen sich wie folgt kategorisieren:¹²

1. **Ordnungsrechtliche, technisch-planerische und polizeiliche Maßnahmen:** Planung, Gebote, Verbote, Auflagen, Grenzwerte. Diese Maßnahmen kommen zum Einsatz, wenn die Eigentumsrechte nicht klar definiert sind. In diesem Fall kann der Staat als Inhaber der umweltrelevanten Eigentumsrechte durch Gebote und Verbote für umweltschädigendes Handeln das Marktergebnis verbessern. Ein Beispiel sind ordnungsrechtliche Emissionsauflagen, die implizite Eigentumsrechte darstellen.
2. **Marktwirtschaftliche Preis- oder Mengeninstrumente,** die ihre Wirkung durch Nutzung des Marktmechanismus entfalten: Dazu zählen Steuern, Subventionen/Finanzhilfen, Lenkungsabgaben, Emissionszertifikate etc. Auch durch marktliche Instrumente, etwa die Besteuerung umweltbeeinträchtigender Handlungen oder die Schaffung eines Zertifikatmarktes für die Umweltnutzung, kann ein gesamtwirtschaftlich effizienter Zustand erzielt werden.

Sind die Eigentumsrechte klar definiert und liegen keine Transaktionskosten vor, kann die ökonomische Effizienz bei Umweltexternalitäten ohne staatliche Eingriffe erzielt werden.

Staatsversagen

Staatliche Eingriffe lassen sich also mit Marktversagen begründen. Bevor der Markt durch den Staat beeinflusst wird, ist aber noch abzuwägen, ob staatliche Eingriffe tatsächlich zu einem besseren Ergebnis führen werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass es neben Marktversagen auch Staatsversa-

¹¹ Im Vordergrund der Wirtschaftstheorie stehen in erster Linie Effizienzfragen. Eine optimale Allokation von Gütern bestimmt sich nach dem Pareto-Kriterium. Eine Allokation ist dann pareto-optimal, wenn es nicht möglich ist, ein Individuum besserzustellen, ohne zugleich mindestens ein anderes Individuum schlechter zu stellen. Im Allgemeinen gibt es eine Vielzahl von Pareto-Optima, die sich durch die Güterverteilung auf Individuen unterscheiden. Das Pareto-Kriterium selbst erlaubt keine Aussage darüber, welche Verteilung besser bzw. „gerechter“ ist. Grundsätzlich können zwischen Effizienz- und Verteilungszielen Konflikte auftreten (Equity-Efficiency Trade-off). So kann ein Marktergebnis zwar effizient sein, aber als ungerecht angesehen werden.

¹² Der Großteil der Maßnahmen lässt sich als Regulierungen bezeichnen. Dabei handelt es sich um Eingriffe des Staates direkt in das Marktgeschehen (Prozesspolitik: Steuerung von Preisen, Mengen, Investitionen und Marktzutritt). Daneben kann der Staat auch Maßnahmen festlegen, die sich auf die Rahmensetzung beschränken (Ordnungspolitik, z.B. Wettbewerbspolitik/Kartellverbot).

gen geben kann. In diesem Fall kann der staatliche Eingriff – obwohl etwa durch eine Übernutzung der Umwelt wohlfahrtstheoretisch zu rechtfertigen – zu einer Verschlechterung der Wohlfahrt führen. Staatsversagen kann seine Ursachen etwa im ‚Rent-Seeking‘ von Interessengruppen oder der Ressourcenmaximierung der Bürokratie haben. Staatliche Eingriffe können dann zu einem genauso schlechten oder noch schlechteren Ergebnis führen.

Kosten-Nutzen-Abwägung

Ziel der staatlichen Eingriffe ist es, die Effizienz zu verbessern und damit die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Allerdings verursachen staatliche Interventionen auch Kosten. Den Vorteilen einer Regulierung müssen deshalb die Kosten der Regulierung gegenübergestellt werden. Der Nettoeffekt einer staatlichen Maßnahme ergibt sich sodann aus den Kosten abzüglich des Nutzens. Wenn die Kosten der Regulierung kleiner sind als der Nutzen der Regulierung, so ist es gesamtwirtschaftlich vorteilhaft die Regulierung einzuführen.¹³ Manchmal mag nicht klar sein, ob die Nettowirkungen der Maßnahme die Transaktionskosten überwiegen. Vor diesem Hintergrund wurde das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung entwickelt. Es soll die Wirkungen und die Zielerreichung sowie die Kosten und Nutzen von neuen Regulierungen untersuchen.

3.1.3 Wirkungen von staatlichen Eingriffen

Wirkungen staatlicher Eingriffe im Umweltbereich lassen sich unterscheiden in Umweltwirkungen, wirtschaftliche und soziale Wirkungen.¹⁴ Die Wirkungen können zudem positiv oder negativ ausfallen. Positiv bewertete Wirkungen werden als Nutzen, negativ bewertete Wirkungen als Kosten bezeichnet. Kosten können als verhinderte positive Wirkungen von alternativen Verwendungen gesehen werden (Opportunitätskosten). Welche Wirkungen als Kosten und welche als Nutzen gelten, hängt dabei vom Ziel der Eingriffe ab. In der Literatur werden Kosten und Nutzen häufig nach folgenden Kategorien unterschieden:¹⁵

- ▶ Kosten und Nutzen, die unmittelbar mit der Maßnahme verbunden sind.
- ▶ Neben- oder Folgeeffekte einer Maßnahme, die durch die unmittelbaren Wirkungen ausgelöst werden.
- ▶ Reale Kosten und Nutzen ergeben sich aus einer veränderten Allokation.
- ▶ Pekuniäre Effekte liegen vor, wenn eine Maßnahme Preisveränderungen auslöst. Pekuniäre Effekte führen zu einer Umverteilung zwischen den Marktteilnehmern.
- ▶ Tangible Wirkungen sind Wirkungen, die messbar und/oder bewertbar sind.
- ▶ Intangible Wirkungen hingegen lassen sich nicht bewerten oder quantifizieren.

a) Umweltwirkungen

Umweltwirkungen bezeichnen die Folgen einer Maßnahme auf die Umweltbelastung bzw. den Umweltzustand und die Umweltqualität. Die Wirkungen können beabsichtigt oder unbeabsichtigt, positiv oder negativ sein. Die Wirkungsketten und kausalen Zusammenhänge zwischen Umweltbelastung

¹³ Ein Instrument ist kostenwirksam, wenn es das Umweltziel zu den geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht. Die Kosteneffizienz einer Maßnahme ist stark von den Informationsanforderungen für eine effiziente Regulierung abhängig. Neben dieser statischen Betrachtung der Kosteneffizienz sind auch dynamische Anreizwirkungen der Regulierung zu beachten.

¹⁴ Ecologic Institut, INFRAS, IER Universität Stuttgart (2015): Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung.

¹⁵ D. Brümmerhoff (2007): Finanzwissenschaft.

(z.B. Emission von Luftschadstoffen), der Umweltqualität bzw. dem Umweltzustand (z.B. die Konzentration von Schadstoffen in der Luft) sowie den Folgen (z.B. Gesundheits- oder Umweltschäden) sind zu quantifizieren. Politische Maßnahmen setzen an verschiedenen Stellen an und können so die Folgen direkt oder indirekt beeinflussen.

Aus ökonomischer Sicht besteht der Nutzen staatlicher Eingriffe darin, dass mögliches Marktversagen korrigiert und damit die gesamtwirtschaftliche allokativen Effizienz wiederhergestellt wird. Bezogen auf den Umweltbereich heißt dies, dass Unternehmen und Konsumenten durch die Regulierungen gesellschaftlich relevante Kosten in die Entscheidungskalküle einbeziehen, die sie vorher nicht berücksichtigt haben. Externalitäten werden internalisiert, eine mögliche Übernutzung der Umwelt aus gesellschaftlicher Sicht vermindert und die Umweltbelastungen reduziert. Umweltwirkungen sind im Erfüllungsaufwand nicht enthalten.

b) Wirtschaftliche Wirkungen

Die wirtschaftlichen Wirkungen entstehen, wenn sich durch das Gesetz oder die Regulierung die Ausgabenhöhe oder -struktur von Staat, Bürgern oder Unternehmen verändert.¹⁶ Dabei lassen sich unmittelbare Wirkungen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen unterscheiden.

Unmittelbare Wirkungen

Unmittelbare oder sektorale Wirkungen sind als erste Reaktion der Normadressaten auf die Maßnahme zu sehen. Umweltmaßnahmen verursachen unmittelbare kausale Kosten bei Unternehmen, der öffentlichen Verwaltung und bei den Bürgern. Diese Kosten sind mit der Maßnahme verbunden und werden im Rahmen des Erfüllungsaufwandes ermittelt. Sie beinhalten bei Unternehmen einmaligen Aufwand oder wiederkehrend anfallende Kosten (Sach- und Personalkosten) für den Vollzug bzw. die Erfüllung der aus der Regulierung resultierenden Handlungspflichten. Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten, die infolge von Informations- und Dokumentationspflichten entstehen.

Nicht Teil des Erfüllungsaufwandes sind durch Preisänderungen verursachte Mehr- oder Minderausgaben. Verändern Regulierungen die Angebotspreise, so werden Nachfrager darauf mit veränderten Kaufvolumen reagieren. Je nach Preiselastizität können die Produzenten ihre Kostensteigerungen auf die Verbraucher mehr oder weniger abwälzen. In der Wohlfahrtsökonomie werden die Kosten infolge von Änderungen der relativen Preise üblicherweise mit dem Konzept des „Excess burden“ bzw. des „Dead weight loss“ bewertet. Es handelt sich dabei um die Einbuße an Konsumenten- bzw. Produzentenrente (Wohlfahrtsverluste) als Folge der Preisveränderung. Bei den Unternehmen manifestiert sich dieser Wohlfahrtsverlust in einem Rückgang der Gewinne, bei den Konsumenten in einem Rückgang des verfügbaren Einkommens.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Weitergehende gesamtwirtschaftliche Wirkungen gehen über das enge Ziel des staatlichen Eingriffs hinaus. Gesamtwirtschaftliche Effekte von Umweltmaßnahmen umfassen:

- ▶ **Zusätzliche (oder verminderte) Ausgaben von Bürgern und Unternehmen:** Wenn Umweltmaßnahmen zusätzliche Ausgaben bei Bürgern oder Unternehmen verursachen, dann müssen diese die Mehrausgaben an anderer Stelle einsparen, indem sie ihre Ausgaben für andere Güter und Dienstleistungen anpassen. Die höheren Ausgaben der Haushalte in einer Branche führen damit

¹⁶ Ecologic Institut, INFRAS, IER Universität Stuttgart (2015).

zu höheren Umsätzen in der einen Branche und zu niedrigeren Umsätzen in (potentiell) allen anderen Branchen. Diese Wirkungen werden im Rahmen des Erfüllungsaufwandes nicht geschätzt.

- ▶ Verlagerung von Ausgaben: Staatliche Eingriffe können auch dazu führen, dass Nachfrager (Unternehmen oder Bürger) ihre Kaufkraft in andere Märkte verlagern.
- ▶ Importe: Eine Verschiebung der Nachfrage zwischen verschiedenen Branchen kann sich bspw. positiv auf die inländische Produktion auswirken, wenn importintensive Güter durch heimisch produzierte Güter ersetzt werden.
- ▶ Vorleistungen: Eine Veränderung der Nachfrage in einem Wirtschaftszweig kann zu Veränderungen der Nachfrage in einem anderen Wirtschaftszweig führen, dessen Produkte als Vorleistungen genutzt werden.

Diese Wirkungen sind in der Regel nicht im Erfüllungsaufwand enthalten.

Exkurs: Doppelte Dividende

Im Zusammenhang mit Lenkungsabgaben zwecks Internalisierung externer Kosten wird häufig auf eine sogenannte doppelte Dividende verwiesen. Der Begriff der doppelten Dividende beruht auf der Möglichkeit, dass eine aufkommensneutrale Verschiebung der Steuerlast von der Besteuerung von Arbeit und Kapital hin zur Besteuerung von Umweltgütern zwei Dividenden abwirft. Die erste Dividende bezieht sich auf die Verbesserung der Umweltqualität, d.h. Gewinne durch die statische und dynamische Effizienz von Umweltsteuern. Die zweite Dividende ergibt sich aufgrund der Verwendung der Einnahmen aus der Umweltsteuer zur Reduktion von anderen Steuern. Abhängig davon, welche Steuern reduziert werden, kann eine zweite Dividende Beschäftigungsgewinne, Investitionszunahmen und/oder eine allgemein effizientere Volkswirtschaft zur Folge haben. Dies könnte die Wettbewerbs- und Verteilungsargumente gegen Umweltsteuern zu einem guten Teil kompensieren. Zusätzlich wäre auch noch die Möglichkeit einer dritten Dividende zu erwähnen, die von positiven dynamischen Effekten von Lenkungsabgaben auf die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft ausgeht. Die positiven Wirkungen durch die konkrete (Wieder-)Verwendung der Einnahmen von marktlichen Instrumenten (Umweltsteuern oder auktionierte Umweltzertifikate) werden nicht im Erfüllungsaufwand erfasst.

c) Verteilungswirkungen

Verteilungswirkungen bezeichnen Wirkungen auf Einkommen und Vermögen. In der Regel führen staatliche Eingriffe zu Umverteilungswirkungen (z.B. hat jede Preiskontrolle direkte Verteilungswirkungen). Diese Verteilungswirkungen sind unter Umständen unerwünscht. Eine Korrektur des Verteilungsergebnisses kann jedoch wiederum zu Effizienzverlusten führen. In jedem Fall haben die Verteilungswirkungen Auswirkungen auf die politische Durchsetzbarkeit. Im Erfüllungsaufwand sind Verteilungswirkungen nicht enthalten.

Illustration an Beispielen

Illustrieren lässt sich die Problematik des Fokus auf den Erfüllungsaufwand und die fehlende Berücksichtigung weitergehender Wirkungen an zwei Regelungsvorhaben, für die eine GFA durchgeführt wurde:

- ▶ Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV),
- ▶ Energiesparverordnung.

Die Begründungen zu den Verordnungen enthalten zum Erfüllungsaufwand teilweise quantitative Angaben. Umweltwirkungen und weitergehende Effekte werden in den Begründungen qualitativ dargestellt.

Tabelle 1: Berücksichtigung von Kosten und Nutzen in der GFA bzw. Erfüllungsaufwand

Wirkungsart und Zielgruppe	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (Bundesrat 2014)	Änderung der Energieeinsparverordnung (Erhöhung der Mindestanforderungen an energetisches Bauen) (Bundesrat 2013)
Erfüllungsaufwand (teilweise quantitative Angaben)		
BürgerInnen	<ul style="list-style-type: none"> Keine neuen Verpflichtungen für Bürger 	<ul style="list-style-type: none"> einmaliger Investitionsaufwand durch die Anhebung der Neubaustandards für Wohngebäude, Verteuerung von Immobilienanzeigen
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> Zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, z.B. aus den Gefährdungsabschätzungen für Rohrleitungen oder für bestimmte Anlagen mit gasförmigen Stoffen davon teilweise für Informationspflichten, z.B. Selbsteinstufung wassergefährdender Stoffe 	<ul style="list-style-type: none"> einmaliger Investitionsaufwand durch die Anhebung der Energieeffizienzstandards bei neuen Nichtwohngebäuden sowie bei den Wohngebäuden der Wohnungswirtschaft Aufwand für Informationspflichten durch das Stichprobenkontrollsystem für Energieausweise und Berichte über die Inspektion von Klimaanlageanlagen Verteuerung von Immobilienanzeigen
Verwaltung	<p>Zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bund: Kosten für Stichprobenprüfungen durch das Umweltbundesamt sowie Kosten für Widerspruchsverfahren Länder: Zulassung von Ausnahmen für Unternehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> Aufwand durch die Anhebung der Neubaustandards Aufwand für die Einführung von Stichprobenkontrollen bei Neubauten Aufwand für die Anwendung eines Kontrollsystems für Energieausweise und Berichte über die Inspektion von Klimaanlageanlagen, konkret Erfüllungsaufwand inkl. einmaligem Installationsaufwand und Aufwand für Informationspflichten (Erfahrungsberichte der Länder).
a.) Umweltwirkungen (Nutzen) (qualitative Darstellung)		
	<ul style="list-style-type: none"> Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Stoffen 	<ul style="list-style-type: none"> Beitrag zur Umsetzung des Energiekonzeptes sowie der Energiewende durch Energieeinsparung und damit Emissionsminderung
b.) Weitergehende gesamtwirtschaftliche Effekte (Kosten und Nutzen) (qualitative Darstellung)		
	<ul style="list-style-type: none"> Keine weiteren Kosten für Unternehmer und Verbraucher Verhindert Verzögerungen bei der Inbetriebnahme von Anlagen 	<ul style="list-style-type: none"> Investitionen führen zu zusätzlicher Wertschöpfung im Bausektor und in den nachgelagerten Sektoren (z.B. Dämmstoffe) und die Schaffung von Arbeitsplätzen

Wirkungsart und Zielgruppe	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (Bundesrat 2014)	Änderung der Energieeinsparverordnung (Erhöhung der Mindestanforderungen an energetisches Bauen) (Bundesrat 2013)
	<ul style="list-style-type: none"> • Überwindung der Rechtszersplitterung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzlicher Aufwand im Bereich energetisches Bauen verdrängt anderen Konsum bei Haushalten und Unternehmen und damit Wertschöpfung • Das verfügbare Einkommen und damit der Konsum von Haushalten ändert sich durch steigende Mietpreise bzw. eingesparte Energiekosten (langfristiger Nutzen) der Nutzer
c.) Verteilungswirkungen		
	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht berücksichtigt 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht berücksichtigt

Die Beispiele zeigen, dass die Nutzen und die weitergehenden gesamtwirtschaftlichen Effekte weitestgehend unberücksichtigt bleiben (sie werden allenfalls qualitativ beschrieben, wurden aber nicht umfassend abgeklärt oder quantitativ ermittelt). Insbesondere die Nutzen (Umweltwirkungen) der Maßnahmen – Verminderung von Gewässerverschmutzungen, Energieeinsparungen – werden nicht ausgewiesen. Dabei gäbe es durchaus Studien, welche die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Umweltregulierungen umfassend aufzeigen (siehe Literaturhinweise im Anhang). Illustrieren lässt sich die Ermittlung der Nutzen beispielhaft an der Energieeinsparverordnung: Ziel dieser Verordnung ist es, dass die Verbraucher Energie einsparen und dadurch einen Beitrag zur Umsetzung des Energiekonzeptes sowie der Energiewende leisten. Energieeinsparungen bedeuten, dass mit dem Energieverbrauch verbundene Emissionen – bspw. CO₂-Emissionen – eingespart werden. Diese CO₂-Emissionseinsparungen lassen sich bewerten und ergeben so den Nutzen einer Maßnahme. Die UBA-Methodenkonvention bspw. hält einen Kostensatz von 80 €/Tonne (t) CO₂ für die Bewertung von Klimafolgeschäden infolge von Kohlendioxid- und anderen Treibhausgasemissionen für angemessen. Diese Wirkungen sind im Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt.

3.1.4 Fazit

Aus ökonomischer Sicht sind staatliche Eingriffe in Betracht zu ziehen, wenn es darum geht, ein Marktversagen zu korrigieren und damit die Effizienz zu verbessern. Eine Regulierung ist dann vorteilhaft, wenn die positiven Wirkungen die negativen überwiegen und der Nettoeffekt positiv ist. Dazu sind aber alle Wirkungen eines Eingriffes – Erfüllungskosten, Umweltnutzen, gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen – zu berücksichtigen und einander gegenüberzustellen. Das Konzept des Erfüllungsaufwands deckt jedoch nur einen Teil der Wirkungen einer Regulierung im Umweltbereich ab. Eine Beschränkung auf den reinen Erfüllungsaufwand wird der Forderung, alle Wirkungen zu berücksichtigen, nicht gerecht.

Die Kosten der direkt Betroffenen sind über den Erfüllungsaufwand erfasst. Wesentliche Aspekte einer Regulierung bleiben aber unberücksichtigt. So sind im Erfüllungsaufwand zum Beispiel weder Effekte auf andere Branchen noch solche entlang der Wertschöpfungskette erfasst. Auch die positiven Wirkungen (Nutzen) von Regulierungen sind nicht berücksichtigt. Die Energieeinsparverordnung bspw. führt dazu, dass der Energieverbrauch und damit die Aufwendungen (Kosten) für Energie sowie die Belastung mit Luftschadstoffen sinken. Die Energieeinsparverordnung führt außerdem nicht

nur zu höheren Investitionskosten, sondern die Investitionen führen gleichzeitig zu Wertschöpfung und Beschäftigung in den entsprechenden Sektoren, etwa in der Baubranche und den Vorleistungssektoren (gesamtwirtschaftliche Effekte).

Wird eine Regulierung im Umweltbereich optimal umgesetzt, ist die positive Umweltwirkung durch die Internalisierung der Externalitäten größer als der Wohlfahrtsverlust durch den Markteingriff bei Konsumenten und Produzenten. Allerdings sind die Vollzugs-/Transaktionskosten zu beachten und wie beschrieben auch die Möglichkeit einer ineffizienten Regulierung. Ist z.B. die Implementierung einer Umweltmaßnahme durch einen Eingriff sehr teuer, dann kann dies den positiven Nettoeffekt der Umweltregulierung (Umweltnutzen) überkompensieren.

Tabelle 2: Kosten und Nutzen von Regulierungen

Effekt	Beispiel Energieeinsparverordnung
Erfüllungsaufwand (inkl. Bürokratiekosten)	Investitionskosten für Wärmedämmung
Umweltnutzen	Geringerer Energieverbrauch führt zu weniger Emissionen und Schadstoffen
Vermeidung sozialer Kosten	und damit auch zu geringeren Gesundheits- und Gebäudeschäden
Gesamtwirtschaftliche Effekte auf Wertschöpfung, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Preise etc.	Höhere Investitionen führen zu Wertschöpfung und Beschäftigung etwa in der Baubranche und den Vorleistungssektoren

Eine Akzentuierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf den reinen Erfüllungsaufwand wird damit der Forderung nach umfassender Berücksichtigung der Kosten und Nutzen nicht gerecht. Die Folge ist, dass die GFA mit ihrem Fokus auf den Erfüllungsaufwand ein falsches Bild über die Zweckmäßigkeit eines Gesetzesvorhabens vermitteln und die Entscheidungsfindung negativ beeinflussen kann. Fehlentscheidungen sind nicht ausgeschlossen und es ist denkbar, dass Maßnahmen nicht implementiert werden, die eigentlich gesellschaftlich erwünscht sind.

3.2 Problemfeld 2: Partialanalysen und ihre Limitationen (eingeschränkte Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Effekte)

3.2.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie

Ziel der GFA ist ein möglichst umfassender Überblick und Transparenz über die Auswirkungen von Regulierungsvorhaben. Allerdings werden durch viele Regulierungen marktwirtschaftliche Prozesse angestoßen und es ist erst nach Abschluss dieser Prozesse wirklich möglich zu analysieren, welche Kosten und Nutzen entstanden sind und wer diese zu tragen hat.

- ▶ Abhängig von den Marktkonditionen können Unternehmen zusätzliche Kosten auf ihre Kunden oder auf ihre Vorleister abwälzen. Die Kosten, die bei den direkt betroffenen Unternehmen verbleiben, reduzieren den Unternehmensgewinn. Sie werden je nach Marktbedingungen potenziell von den Aktionären oder den Arbeitnehmern der Unternehmen getragen.
- ▶ Zusätzlich gibt es Multiplikatoreffekte, die etwa beim energieeffizienten Bauen von besonderer Bedeutung sind. Eine Konzentration der Betrachtung allein auf die unmittelbar betroffenen Wirtschaftssektoren ist von daher nicht angemessen und kann zu Fehlentscheidungen führen.

Dies gilt auch für viele umweltpolitische Maßnahmen. In der Folge werden diese beiden Effekte näher beschrieben.

a) Wirkungen infolge Überwälzung

Umweltpolitische Maßnahmen verursachen bei den Normadressaten Kostensteigerungen bzw. Mehrausgaben, sei es durch Steuern oder Abgaben oder durch kostentreibende Produktstandards. Die Reaktion auf Seiten der Unternehmen besteht in der Regel darin, dass sie versuchen, diese Kostensteigerungen – oder zumindest einen Teil davon – durch entsprechende Preisanpassungen auf andere Wirtschaftssubjekte zu überwälzen. Es kommt also zu einer Lastenverteilung zwischen Produzenten, Vorleistern und Nachfragern. Dabei ist zu bedenken, dass die Preise auf den Märkten allenfalls gegeben sind und dass die Nachfrager bei Gütern mit Substituten leicht auf andere ähnliche Produkte und Dienstleistungen umsteigen können. Inwieweit die Überwälzung gelingt, ist von den Rahmenbedingungen und insbesondere von der Reaktion der Nachfrager (Preiselastizität der Nachfrage) abhängig. Ist eine starke Reaktion der Nachfrager zu erwarten, dann werden die Preissteigerungen gering sein und die Produzenten müssen die Kostensteigerungen selbst auffangen.

Üblicherweise gelingt eine Überwälzung nicht vollständig. Die Unternehmen haben also einen Teil der Ressourcenkosten selbst zu tragen. Damit schmälert sich der Gewinn der Unternehmen, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung. Empirische Studien (z.B. Oberndorfer, Alexeeva-Talebi, Löschel 2014) zeigen, dass bei einem Inputpreisschock durch steigende Energiepreise einige der analysierten Sektoren in der Lage sind, einen Teil ihrer zusätzlichen Kosten an den Endkunden weiterzugeben. Die Möglichkeit zur Überwälzung unterscheidet sich jedoch stark zwischen den einzelnen Sektoren. Die Überwälzung von Kosten kann auch asymmetrisch sein: Kostenanstiege führen dann rasch zu steigenden Preisen, während Kostensenkungen nicht in gleichem Maße an die Konsumenten weitergegeben werden. In der Regel können aber nicht alle Kosten vollständig an den Verbraucher oder an Vorleistungsunternehmen weitergegeben werden. Trotzdem ist die Belastung für die Unternehmen in jedem Fall geringer als der rein fiskalische Umfang des Regulierungseingriffs, der durch den Erfüllungsaufwand gemessen wird.

b) Multiplikatoreffekte

Gesamtwirtschaftliche Effekte können nicht nur durch Anpassungen auf der Unternehmensseite ausgelöst werden. Immer wenn sich relative Preise und verfügbares Einkommen verändern, werden die

Haushalte ihren Konsum neu optimieren. Dies bedeutet, dass zusätzliche Einnahmen oder Ausgaben von Haushalten zu Mehr- oder Minderkonsum in allen Konsumgütergruppen führen können.

Durch alle diese weitergehenden gesamtwirtschaftlichen Effekte können auch Multiplikatoreffekte entstehen, wenn infolge der Regulierung zusätzliche Nachfrage in weiteren Sektoren geschaffen wird.

Im Bereich der Umweltwirkungen sind diese Effekte von hoher Bedeutung:

- ▶ Im Beispiel der Energieeinsparverordnung wird ein Erfüllungsaufwand von über 2 Mrd. € in der GFA ausgewiesen. Ebenfalls erwähnt werden Einsparungen in den Ausgaben für Brennstoffe für Haushalte und Unternehmen. Ausgaben für fossile Brennstoffe führen nur zu 4% zur zusätzlichen Wertschöpfung in Deutschland. Etwa ein Drittel der Ausgaben führen zu Staatseinnahmen und über 60% der Ausgaben fließen ins Ausland. Können daher Haushalte und Unternehmen infolge der Energieeinsparverordnung ihre Ausgaben für fossile Energien senken, so führt dies nahezu automatisch zu einer höheren Wertschöpfung in Deutschland, da sie die Einsparungen bei den Ausgaben für fossile Energieträger fast immer für zusätzliche Ausgaben in Branchen mit einem höheren Wertschöpfungsanteil in Deutschland verwenden.
- ▶ Auch bei der Verordnung zu Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen ist eine ähnliche Logik wichtig: Viele Branchen nutzen Wasserressourcen auf unterschiedliche Art und die Verminderung der Einträge von wassergefährdeten Stoffen reduziert die Kosten dieser Unternehmen für die Nutzung der Ressource Wasser dauerhaft. Dadurch werden Mittel für eine anderweitige Verwendung frei, die wiederum Wertschöpfung schaffen. Für die einzelnen Branchen in der engeren Betrachtung wird dieser Effekt wahrscheinlich nicht sehr bedeutend sein, gesamtwirtschaftlich über alle Branchen spielt er jedoch sicherlich eine Rolle.

3.2.2 Fazit

Die ausgewählten Beispiele zeigen, dass die Überwälzungsproblematik in der GFA zwar partiell untersucht wird. Die dargestellten Beispiele – Energieeinsparverordnung und die Verordnung zu den wassergefährdenden Stoffen – zeigen aber auch, dass nicht alle möglichen Überwälzungen thematisiert und die gesamtwirtschaftlichen Effekte nicht quantifiziert wurden. Insofern wurden die positiven Wirkungen der Maßnahmen wohl eher unterschätzt. Beide Maßnahmen wurden trotzdem beschlossen. In anderen Beispielen, in denen der Erfüllungsaufwand höher und auf wenige Branchen konzentriert ist, könnte diese Vernachlässigung von gesamtwirtschaftlichen Effekten jedoch bedeutender sein. Es ist anzunehmen, dass die erfassten Erfüllungsaufwände in diesen Fällen eine nicht gerechtfertigte hohe Bedeutung in der Entscheidungsfindung gespielt haben. Im schlimmsten Fall könnte eine Maßnahme nicht eingeführt werden, weil nur der Erfüllungsaufwand betrachtet wird und mögliche positive gesamtwirtschaftliche Effekte nicht angerechnet werden. Umgekehrt kann es auch sein, dass auf diese Weise negative gesamtwirtschaftliche Effekte unberücksichtigt bleiben.

Durchgreifende umweltpolitische Maßnahmen, wie sie für die erforderliche Transformation der Wirtschaft notwendig sind, werden immer auch Wirkungen auf andere Wirtschaftszweige als die direkt betroffenen haben. Diese gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu vernachlässigen, kann die Qualität umweltpolitischer Entscheidungen negativ überzeichnen, da in der Umweltpolitik viele positive oder negative wirtschaftliche Wirkungen außerhalb der Normadressaten anfallen. Deutschland hat eine (auch international) arbeitsteilige Wirtschaft und eine Vernachlässigung dieser Interaktionen ist daher besonders schädlich.

3.3 Problemfeld 3: Ungenügende Berücksichtigung dynamischer Wirkungen

3.3.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie

Ein weiteres Problem beim Erfüllungsaufwand betrifft die korrekte Ermittlung des Erfüllungsaufwands in einer längerfristigen Betrachtung. GFA beschränken sich in der Analyse häufig auf die kurzfristigen Kosten oder Investitionen, die durch Umweltmaßnahmen ausgelöst werden. Dieses Vorgehen kann dazu führen, dass die langfristige Wirkung von Maßnahmen in erheblichem Maße über- oder unterschätzt wird. Das Problem lässt sich an folgenden Beispielen demonstrieren:

- ▶ Der initial ermittelte jährliche Erfüllungsaufwand ist nicht konstant über die folgenden Jahre. Sehr oft wird der Erfüllungsaufwand mit der Zeit geringer, weil die Transaktionskosten sinken (z.B. infolge von IT-Entwicklungen) oder weil sich ein Standard entwickelt bzw. die Referenzentwicklung sich dem Gesetz annähert.
- ▶ Staatliche Eingriffe haben dynamische Wirkungen, die berücksichtigt werden müssen. So können sie Innovationen und technologischen Fortschritt zur Kostensenkung auslösen. Diese dynamische Perspektive ist beim Erfüllungsaufwand nicht hinreichend berücksichtigt. Es kann durchaus sinnvoll sein, Technologien mit hohen F&E-Externalitäten und Lerneffekten zu fördern, auch wenn diese noch marktfern sind und insofern Zusatzkosten in der kurzen Frist verursachen. Durch die Entfaltung von Lerneffekten kann es zu Kostenreduktionen in den lernenden Unternehmen kommen, aber auch in anderen Unternehmen des gleichen Sektors oder in anderen Sektoren (Spillover-Effekte). Langfristige positive Wirkungen auf die Innovationstätigkeit sind zu berücksichtigen. Insbesondere im Umweltbereich können sie eine große Rolle spielen, da umweltpolitische Maßnahmen – z.B. Subventionen für erneuerbare Energien, Produktstandards, Emissionsgrenzen etc. – eine marktschaffende Wirkung haben können, mit der völlig neue Dienstleistungen und Geschäftsbeziehungen entstehen.
- ▶ Die Innovationsprozesse sind oft pfadabhängig, d.h. Vergangenheit und Ausgangssituation spielen eine Rolle. Sozioökonomische Systeme werden daher von Trägheiten geprägt. Die Überwindung von Lock-ins, d.h. um aus dem angestammten System herauszukommen, etwa im Bereich der Infrastruktur, ist mit großen Schwierigkeiten verbunden. Die Pfadabhängigkeit etwa von Innovationen kann dazu führen, dass ohne rasche Politikeingriffe langfristig vorteilhafte Entwicklungspfade ausgeschlagen werden. Wiederum gilt es, diese dynamischen Überlegungen in die Beurteilung einer neuen Regulierung einfließen zu lassen. Der Erfüllungsaufwand leistet dies nicht.

3.3.2 Fazit

Die Fokussierung auf kurzfristige unmittelbare Kosten oder Investitionen in der Gesetzesfolgenabschätzung vernachlässigt die langfristigen Wirkungen von Maßnahmen, sowohl auf der Kosten- als auch auf der Nutzenseite. Denkbar ist bspw., dass die Kosten längerfristig gesehen überschätzt werden, weil der initial ermittelte Erfüllungsaufwand im Laufe der Zeit sinkt. Im schlimmsten Fall wird eine Regulierung als Folge dieser kurzfristigen Betrachtung wegen des zu hohen Erfüllungsaufwands nicht umgesetzt.

Im gleichen Sinne ist auch denkbar, dass die Nutzen in der kurzfristigen Perspektive unterschätzt werden, weil erst längerfristig erzielbare Kostensenkungen infolge von Innovationen und technologischem Fortschritt zu wenig berücksichtigt werden. Die langfristigen Nutzen spielen in der GFA im Gegensatz zu den kurzfristigen Anpassungskosten kaum eine Rolle, und es kommt zu einem Verharren in einem bestehenden System und ausgeprägter Pfadabhängigkeit.

4 Problematik OIOO-Regelung

4.1 Problemfeld 4: OIOO-Ziel Erfüllungsaufwand stabilisieren

4.1.1 Darstellung des Problems aus Sicht der Wirtschaftstheorie

Das Ziel der OIOO-Regel, den Erfüllungsaufwand zu stabilisieren, führt eine zusätzliche Betrachtungsebene ein. Während die Analyse des Erfüllungsaufwandes bisher immer auf der Regelungsebene erfolgt, betrachtet die OIOO-Regel nur die Kosten der Unternehmen. In der Praxis kann dies bedeuten, dass Regelungen geändert oder abgeschafft oder neue Regelungen nicht umgesetzt werden, nicht weil sie sich als unnötig oder schädlich erwiesen haben, sondern weil eine entsprechende Einsparung beim Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erzielt werden muss.

Die Entscheidungsträger müssen dann nicht nur beurteilen, ob eine Maßnahme den anfallenden Erfüllungsaufwand rechtfertigt, sondern sie müssen auch entscheiden, welche anderen Maßnahmen am ehesten verzichtbar sind. Dies bedingt, dass die Ermittlungsaufwendungen der in Betracht kommenden Regelungen untereinander konsistent und vergleichbar sein müssen.

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist die OIOO-Regelung allerdings fragwürdig, da sie erstens auf eine limitierte Wohlfahrtsmaßzahl – den Erfüllungsaufwand der Unternehmen – abstellt und zweitens von einem Belastungsniveau ausgeht, das ohne wissenschaftliche Grundlage festgelegt wurde.

- ▶ Der Erfüllungsaufwand ist als Wohlfahrtsmaß limitiert, weil nur der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in die Entscheidung einbezogen wird. Dadurch werden alle Probleme des Erfüllungsaufwandes (siehe Kapitel 3) relevanter, da die OIOO-Regel es erfordert, den Erfüllungsaufwand verschiedener Maßnahmen miteinander zu vergleichen.
Hinzu kommt, dass es aus ökonomischer Sicht keine Rolle spielt, ob eine staatliche Maßnahme – z.B. eine Steuer – beim Produzenten oder beim Konsumenten ansetzt. Fiskalisch gibt es zwar unterschiedliche Adressaten – Unternehmen oder Private. Die Inzidenz, also die Verteilung der Belastung zwischen Konsumenten und Produzenten, ist aus ökonomischer Sicht aber nicht vom Anknüpfungspunkt der Maßnahme abhängig. Auch deshalb ist der einseitige Fokus auf die Wirtschaft nicht sinnvoll.
- ▶ Das derzeitige Belastungsniveau bei den Unternehmen wird als gesellschaftlich optimales Niveau betrachtet. Dafür gibt es keine wissenschaftliche Grundlage, da das optimale Belastungsniveau nur mit einer Berechnung der Nutzen aller Regelungen bestimmbar wäre. Die Kompensationen für den zusätzlichen Erfüllungsaufwand müssen zudem im selben Ministerium „erwirtschaftet“ werden. Diese Einschränkung macht es noch wahrscheinlicher, dass Maßnahmen, die zurückgenommen werden, und Maßnahmen, die beschlossen werden, die gleichen Ziele haben und der Verzicht auf eine Maßnahme die Ziele der neuen Maßnahme konterkariert.

Die zwei gewählten Beispiele zeigen deutlich die Problematik der OIOO-Regel auf. Wenn bereits für die Energieeinsparverordnung die OIOO-Regel in Kraft getreten wäre, hatte das zuständige Ministerium existierende Regulierungen mit einem vergleichbaren Erfüllungsaufwand streichen müssen. Falls die eingesparten Maßnahmen ebenfalls Maßnahmen zum Klimaschutz sind, geht damit ein Teil der Wirkung der Maßnahme direkt wieder verloren. Falls die eingesparte Maßnahme nicht im Zusammenhang mit dem Klimaschutz steht, würde eine vielleicht sinnvolle Regulierung (z.B. zum Naturschutz) nur aus arithmetischen Gründen abgeschafft.

Als zusätzliches Problem tritt hier auch die unterschiedliche Berücksichtigung von Belastungen (Verboten und Steuern) und Entlastungen (Subventionen und Ausnahmen) im gesetzlichen Prozess auf. Während Belastungen meist im Gesetz verankert und damit in der GFA analysiert werden, werden Entlastungen oft erst in nicht-gesetzlichen Regelungen detailliert festgeschrieben, die in der GFA nicht behandelt werden. Wieder entsteht eine Überbewertung der Kosten.

4.1.2 Fazit

Die OIOO-Regel verlangt, dass der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen auf konstantem Niveau gehalten wird. Dies kann dazu führen, dass existierende Regelungen, die ökonomisch nützlich sind, abgeschafft werden oder dass Belastungen auf Bürger und Verwaltung verschoben werden, um den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft konstant halten zu können. Letzteres ist insofern problematisch, weil die Beschränkung nur auf die Wirtschaft ein falsches Bild der Kosten wiedergibt.

Aus ökonomischer Sicht sind weder die Beschränkung der OIOO-Regel auf den Erfüllungsaufwand der Unternehmen noch die Festlegung des heutigen Niveaus als Maß für die Belastung ableitbar. Die Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen können sehr unterschiedlich sein, auch wenn der Erfüllungsaufwand für die Unternehmen vergleichbar ist.

Die OIOO-Regel verschärft damit die oben beschriebenen Probleme des Erfüllungsaufwands. Die Regel kann dazu führen, dass nicht nur potenziell ökonomisch nützliche Regelungen unterbleiben, sondern sogar existierende Regelungen abgeschafft werden könnten, obwohl sie ökonomisch wünschenswert sind.

5 Empfehlungen

Gesetzesfolgenabschätzungen sollen eine bessere Zielerreichung, eine möglichst geringe Belastung der Betroffenen und mehr Transparenz bei staatlichen Interventionen ermöglichen. Dies wird nach der bestehenden Methodik durch den Erfüllungsaufwand nicht ausreichend sichergestellt. Die identifizierten Problempunkte fördern vielmehr die einseitige Darstellung der einzelwirtschaftlichen Kosten staatlicher Eingriffe. Die Folgen können sein, dass Gesetze nicht eingeführt werden oder Gesetze abgeschafft werden, die eigentlich vorteilhaft für die Gesellschaft wären. Das ursprüngliche Ziel der Transparenz wird damit nicht erreicht, und es kann sogar eine Scheintransparenz geschaffen werden, wenn der Erfüllungsaufwand als Ersatz für eine umfassende Kosten- und Nutzenbetrachtung angesehen wird.

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass der Erfüllungsaufwand nach seiner bestehenden Methodik nicht ausreichend ist, um als Leitbild für weitergehende Politikgestaltung zu dienen. Daher empfehlen wir, die Gesetzesfolgenabschätzung wie folgt anzupassen:

- ▶ Bei der Bewertung der Erfüllungskosten sind auch andere wirtschaftliche negative Wirkungen (Kosten) und positive Wirkungen (Nutzen) von Regelungsvorhaben systematisch einzubeziehen, auszuweisen und soweit möglich zu quantifizieren.
- ▶ Die OIOO-Regelung ist entweder abzuschaffen oder dahingehend zu reformieren, dass Entscheidung über die Zweckmäßigkeit staatlicher Eingriffe basierend auf einer ganzheitlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung (qualitativ, quantitativ und monetär) erfolgen.
- ▶ Ein Zwischenschritt zu diesem Gesamtziel könnte sein, zur Rechtfertigung der Deckelung des zu kompensierenden Erfüllungsaufwands Wirkungen auf Wirtschaft, **öffentliche Hand und Bürger** zu berücksichtigen. Dies wäre zwar immer noch keine optimale Lösung, würde aber umfassende Überlegungen auch zu gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zumindest in den Entscheidungsprozess einbringen.
- ▶ Der Leitfaden für die Gesetzesfolgenabschätzung ist entsprechend anzupassen.

6 Quellenverzeichnis

- Bundesministerium des Innern BMI (2009): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin, Juni 2009.
http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf aufgerufen am 19.2.2016.
- Bundesrat (2013): Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung. Verordnung der Bundesregierung, Drucksache 113/13 08.02.13.
- Bundesregierung (2008): Leitfaden für die Ex-Ante-Einschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell (SKM): <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Anlagen/2007-05-25-ex-ante-leitfaden.html> aufgerufen am 19.2.2016.
- Bundesrat (2014): Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV). Verordnung der Bundesregierung. Drucksache 77/14, 26.02.14.
- Ecologic Institut, INFRAS, IER Universität Stuttgart (2015): Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. UBA Texte 01/2015.
- Oberndorfer U., Alexeeva-Talebi V., Löschel A. (2014): Understanding the Competitiveness Implications of Future Phases of EU ETS on the Industrial Sectors. Discussion Paper No. 10-044.
- Nationaler Normenkontrollrat NKR (2007-2015): Jahresberichte des Nationalen Normenkontrollrates (diverse Jahresberichte 2007 bis 2015):
http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Jahresberichte/_node.html;jsessionid=5FB274E561DE2E321902A516AD11E91A.s1t2 aufgerufen am 12.11.2015.
- Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands. Im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates. Wiesbaden, Oktober 2012.
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Buerokratieabbau/2011-11-07-leitfaden-buerokratieabbau.pdf?_blob=publicationFile aufgerufen am 19.2.2016.

Annex

Literaturhinweise zu Kosten-Nutzen-Studien

Ein Schwachpunkt des Erfüllungsaufwands ist, dass die Nutzen (Umweltwirkungen) in der Regel nicht ermittelt werden. Dabei gäbe es durchaus Studien, welche die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Umweltregulierungen umfassend aufzeigen. Die folgenden Studien geben einen Überblick über Kosten-Nutzen-Studien aus den Bereichen Energie und Gewässer. Dies sind diejenigen Bereiche, aus denen wir die Beispiele zum Erfüllungsaufwand gewählt haben:

Energie

- ▶ Ulrike Lehr, Christian Lutz, Philip Ulrich 2013: Bestandsaufnahme und Analyse von Studien zur Schätzung von Klimaschutznutzen und –kosten. Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturfor-schung mbH im Auftrag des Umweltbundesamtes. Osnabrück, Mai 2013.
- ▶ Prognos 2013: Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren. Berlin, Basel 08.03.2013.
- ▶ Ökonomische Bewertung von Energieeffizienzmaßnahmen. Protokollband 42 des Arbeitskreises kostengünstige Passivhäuser. Passivhaus Institut (Hrsg.) Darmstadt 2013 (www.passiv.de).
- ▶ KfW 2014: Mehr Energieeffizienz lohnt sich! Sanieren bringt volkswirtschaftliche Vorteile. Fokus Volkswirtschaft Nr. 62, 23. Juli 2014.
- ▶ Rütter+Partner Sozioökonomische Forschung + Beratung, TEP Energy GmbH 2013: Volkswirt-schaftliche Maßnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050. Vertiefte Abklärungen zur Maßnahme „Effizienzvorschriften für Elektrogeräte“. Rüslikon/Zürich, 14.10.2013 (inkl. Energiesparpo-tenzial sowie Auswirkungen auf Innovationsanreize und Wettbewerbsintensität).
- ▶ Bits to Energy Lab et al. 2012: Folgeabschätzung einer Einführung von «Smart Metering» im Zu-sammenhang mit «Smart Grids» in der Schweiz. Im Auftrag des Bundesamtes für Energie. (inkl. gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen).
- ▶ Germanwatch 2011: Warum sich die Energiewende rechnet. Eine Analyse von Kosten und Nutzen der erneuerbaren Energien in Deutschland. Bonn/Berlin, Mai 2011.

Gewässer

- ▶ Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung 2002: Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz. Im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- ▶ Ecologic: „Welche Strategien haben das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis? – eine ökonomische Einschätzung“.
- ▶ Ernst Basler + Partner 2012: Volkswirtschaftliche Beurteilung von Varianten zur Finanzierung der Elimination von Mikroverunreinigungen im Abwasser Ergänzung der bestehenden Beurteilung nach Anpassung des Finanzierungsmodells. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), 5. April 2012.

Verbreitung von Gesetzesfolgenabschätzungen

Gesetzesfolgenabschätzungen dienen grundsätzlich dazu, die erwünschten und unerwünschten Wirkungen von Gesetzen bzw. staatlichen Eingriffen auf die Volkswirtschaft systematisch zu erfassen und zu bewerten. Sie sind in vielen Ländern seit längerem fester Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses.

- ▶ In **UK** werden seit Mitte der 80er Jahre Economic Appraisals durchgeführt, mit dem Ziel regulatorische Lasten auf die Geschäftstätigkeit zu reduzieren. Alle Vorschläge, die der Wirtschaft Kosten auferlegen oder reduzieren müssen ein Impact Assessment durchführen.
- ▶ In den **USA** sind Kosten-Nutzen-Analysen bei wichtigen Regulierungen schon seit langem üblich (seit der Reagan Administration).
- ▶ Die **OECD** empfiehlt ihren Mitgliedsländern seit 1995, eine Regulierungsfolgenabschätzung im Rahmen der Gesetzgebung durchzuführen: 10-Punkte Checkliste für regulatorischen Entscheidungen. Von Deregulierung zu „better regulation“.
- ▶ In der **EU** werden seit Mitte der 90er Jahre Wirkungsanalysen durchgeführt. Im Jahr 2014 gab es eine Konsultation, die zur dritten Version des Leitfadens zur Erstellung von Impact Assessments führen soll. Der aktuelle Leitfaden schreibt vor, dass die wirtschaftlichen, sozialen und Umweltwirkungen analysiert werden sollen. Die Praxis zeigt allerdings, dass deutlich mehr wirtschaftliche Wirkungen quantifiziert werden als andere Wirkungen. Zurzeit ist das „Better Regulation“-Paket in Arbeit. Dadurch wird sich die Methode des Impact Assessment deutlich ändern.¹⁷
- ▶ In der **Schweiz** wird seit 2001 das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) eingesetzt. Sie soll neue Regulierungen des Bundes in Bezug auf ihre Auswirkungen und ihre Notwendigkeit kritisch hinterfragen. Neben der Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen verfolgt die RFA das Ziel, Transparenz hinsichtlich der angestrebten Ziele und der vorgeschlagenen Maßnahmen herzustellen. Sie prüft alternative Regulierungsmöglichkeiten sowie die Vollzugstauglichkeit und strebt damit auch die Verbesserung der Vorlage an.

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.

