

3. Wenn Transparenz der Folgekosten – dann auch richtig

Eine zunehmende Erkenntnis aller Beteiligten im Verlauf der ersten NKR-Mandatszeit (2006-2011) war, dass Informationsverpflichtungen und die damit verbundenen Kosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung eine wichtige, weil durchaus spürbare Rolle spielen, dass diese Belastungen aber eben doch nur den kleineren Teil der gesamten Folgekosten darstellen, die sich aus gesetzlichen Regelungen ergeben. Der größere Teil sind ‚inhaltliche‘ oder ‚materielle‘ Folgekosten, d.h. Auflagen, mit denen der Gesetzgeber z.B. Vorgaben für die Bereitstellung, Herstellung und Vertrieb von Produkten und Dienstleistungen macht. Der Emissionsschutz ist dafür ein gutes Beispiel: Die Betreiber einer Industrieanlage unterliegen zum einen Informationsverpflichtungen, indem sie regelmäßig an die zuständigen staatlichen Stellen berichten müssen, in welchem Umfang innerhalb bestimmter Zeiträume bestimmte Stoffe freigesetzt werden. Sie müssen darüber hinaus aber auch – und das ist in aller Regel der kostenintensivere Teil – sicherstellen, dass gesetzlich festgelegte Obergrenzen für die Emission dieser Stoffe eingehalten werden („inhaltliche“ Pflichten) – etwa mit Hilfe von Filtern und damit verbundenen Investitionen. Beide gesetzlichen Verpflichtungen – die zur Information und die zur Begrenzung von Schadstoffemissionen – müssen gleichermaßen erfüllt werden. Für die damit verbundenen Kosten hat sich die Bezeichnung ‚Erfüllungsaufwand‘ (international: ‚compliance cost‘) durchgesetzt.

Dieses umfassendere, ganzheitliche Verständnis von Folgekosten gesetzlicher Regelungen gewann gegen Ende der Legislaturperiode 2005-2009 immer mehr an Unterstützung, nicht nur bei den betroffenen Unternehmen, sondern auch in der Politik. Beide ‚Communities‘ hatten gelernt, mit staatlichen Informationspflichten und den daraus resultierenden Kosten umzugehen; Standardkosten-Modell, Bestandsmessung und Ex ante-Schätzungen für jedes neue Gesetz waren eine gute Schule. Je vertrauter man damit wurde, desto klarer wurde gleichzeitig, dass die gefühlten ebenso wie die tatsächlichen Belastungen der Unternehmen, aber auch der Bürger und Verwaltungen deutlich über die Bereitstellung von Informationen hinausgingen – eine Realität, auf die der Normenkontrollrat frühzeitig aufmerksam gemacht hatte.

Erfreulich war, wie schnell der Gedanke, gesetzliche Folgekosten umfassend – also so, wie sie von Unternehmen auch wahrgenommen werden – transparent darzustellen, von der Politik aufgegriffen und umgesetzt wurde

- erst in den Koalitionsvereinbarungen nach der Bundestagswahl 2009, dann durch die Änderung des NKR-Gesetzes im März 2011. Damit hatten Bundesregierung und Bundestag die Voraussetzungen geschaffen, Folgekosten gesetzlicher Regelungen so darzustellen, wie sie von den Adressaten dieser Regelungen – Bürger, Unternehmen und Verwaltungen – wahrgenommen und erfahren wurden.

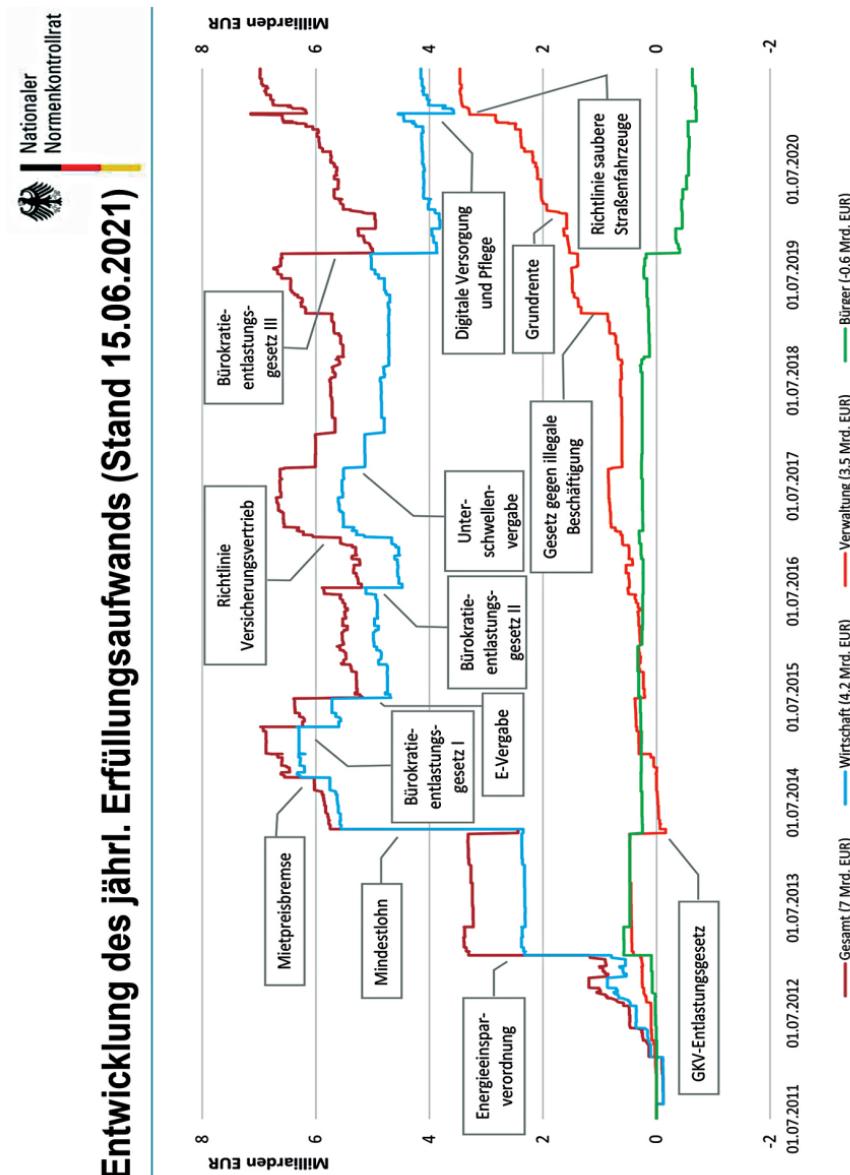
Was bedeutete das in der Praxis? So wie bereits in Sachen Informationspflichten und deren Kostentransparenz eingeübt, ging es jetzt darum, bei jedem einzelnen Gesetz und jeder einzelnen Verordnung den bereits erwähnten Erfüllungsaufwand zu ermitteln, also sämtliche mit dieser Regelung verbundenen Folgekosten, und zwar anhand eines Leitfadens, den Ressorts, Bundeskanzleramt und Normenkontrollrat gemeinsam erarbeitet haben.³² Damit wurde sichergestellt, dass die jeweiligen Zahlen mit einer einheitlichen Methodik ermittelt werden, also vergleichbar sind und zusammengefasst werden können. Letzteres besorgt der ‚Monitor Erfüllungsaufwand‘, den der Normenkontrollrat regelmäßig veröffentlicht und aktualisiert.

In Abbildung 5 wird der Erfüllungsaufwands graphisch dargestellt – und zwar in einer Kurve, mit der die Veränderungen des jährlichen Erfüllungsaufwands – Belastungen ebenso wie Entlastungen – aus den einzelnen gesetzlichen Regelungen zusammengekommen, saldiert und abgebildet werden. In dieser Darstellung verläuft unterhalb der roten Kurve der Gesamtbelastungen eine blaue Linie, welche die Kostenbelastung der Unternehmen darstellt. Der größte Teil der Folgekosten aus staatlicher Regulierung belastete bisher die Unternehmen. Seit 2018 allerdings nehmen die Belastungen der Verwaltung, insbesondere durch Personalkosten, im Gefolge einzelner Gesetze (z.B. zur Ganztagsbetreuung und zu energieeffizienten Fahrzeugen) deutlich zu. Diesem neuen Trend muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Im Vergleich zu Unternehmen und Verwaltungen fallen demgegenüber die Belastungen der Bürger deutlich geringer aus.

Noch etwas fällt an dieser Monitor-Kurve sofort auf: Es gibt keine kontinuierliche Entwicklung in eine bestimmte Richtung. Es sind vielmehr einige wenige Gesetzgebungsvorhaben, die das Kostenniveau deutlich verschieben, in der Regel nach oben, gelegentlich auch nach unten.

32 Text des Leitfadens abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/publikationen/leitfaeden-und-beschluesse>.

Abbildung 5: Entwicklung des Erfüllungsaufwands



Augenfällig wird dies mit der Energieeinspar-Verordnung, die im Jahr 2012 neue, kostenintensive Standards, vor allem für die Wärmedämmung obligatorisch machte, und zwar für alle gewerblichen und privaten Neubauten. Die Folge: Sprunghafter Anstieg der Kurve des ‚Monitors Erfüllungsaufwand‘ um rd. 1,7 Mrd. Euro – mit ebenso sprunghaft zusätzlichen Belastungen für Unternehmen und Bürger.

Ein noch stärkerer Kostentreiber war im Frühjahr 2014 das Mindestlohn-Gesetz. Ursächlich dafür war die politische Entscheidung der Bundesregierung, die Lohnuntergrenze nicht mehr durch Tarifpartner oder andere privatwirtschaftliche Vereinbarungen festlegen zu lassen, sondern erstmals in Deutschland auf gesetzlichem Weg. Mit dem entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag war seitens des Normenkontrollrats – auch und gerade wegen der besonderen Bedeutung des Regelungsvorhabens – zu verfahren wie bei allen anderen: das zuständige Bundesministerium hatte zu ermitteln, welche unmittelbaren Folgekosten aus dieser Neuregelung zu erwarten waren – Berechnungen, die dann vom Normenkontrollrat auf Nachvollziehbarkeit und Plausibilität hin zu prüfen waren. Und hier kam es zu dem ersten gravierenden Konflikt zwischen dem Normenkontrollrat und der Bundesregierung, genauer der damaligen Bundesministerin Andrea Nahles: Ihr Haus, das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), wollte einfach keine Schätzung der zu erwartenden Folgekosten vorlegen, obwohl uns aus einem intensiven Meinungsaustausch mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und aus einer eigenen Anhörung bekannt war, dass es in Fachkreisen durchaus entsprechende Kostenschätzung gab. Wiederholte nicht-öffentliche Mahnungen des Normenkontrollrats auf Arbeits- und dann auf Leitungsebene mit Verweis auf die klaren Anforderungen des Normenkontrollrat-Gesetzes in Sachen Kostentransparenz blieben ohne Antwort. In der Stellungnahme zur Kabinettsvorlage konnte der Normenkontrollrat deshalb keine konkreten Angaben zum Erfüllungsaufwand machen, sondern musste sich auf ‚grundätzliche Bedenken‘ beschränken.

Diese ‚grundätzlichen Bedenken‘ in einer wichtigen Sache veranlassten mich als Vorsitzenden des NKR, zu einem Mittel zu greifen, das eigentlich nicht Teil einer guten Zusammenarbeit ist: die Kommunikation über öffentliche Medien. Ich sprach mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, die am folgenden Tag, dem 14. April 2014, auf der ersten Seite des Wirtschaftsteils titelte: „Ohrfeige für die Bundesregierung“ und dann aus der vorläufigen Stellungnahme des Normenkontrollrats zitierte, dass das zuständige Bundesministerium offensichtlich nicht tun wolle, was das Normenkontrollrat-Gesetz in aller Klarheit vorschreibe: Vorlage einer vollständigen Schätzung der Folgekosten zu dem vorgelegten Entwurf des Mindestlohn-Gesetzes. Das

hatte Wirkung: Binnen weniger Tage legte das BMAS Kostenschätzungen vor – damals immerhin 9,6 Milliarden Euro³³ –, zu denen der NKR dann in der üblichen Weise Stellung nahm. Diese Stellungnahme leitete der Normenkontrollrat unmittelbar dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zu. Damit war gewährleistet, was das NKR-Gesetz vorschreibt: dass diejenigen, die entscheiden – also die Abgeordneten – ihre Entscheidung in Kenntnis der Folgewirkungen treffen, die von der zu verabschiedenden gesetzlichen Regelung ausgelöst werden.

Dieses Vorgehen hatte Signalwirkung über den konkreten Anlass des Mindestlohn-Gesetzes hinaus: Alle Ressorts hatten verstanden, dass das Aussitzen durch Nicht-Lieferung von Folgekosten-Schätzungen am Ende nicht funktioniert. Der Normenkontrollrat war fest entschlossen, notfalls auch mit Hilfe der Öffentlichkeit den Regeln des Normenkontrollrat-Gesetzes zur Herstellung von Folgekostentransparenz Geltung zu verschaffen. Einige Wochen später ließ Sigmar Gabriel, damaliger Vizekanzler und Bundeswirtschaftsminister, mich am Rande einer Veranstaltung wissen, dass einige der neu in die Regierung gekommenen Bundesminister und Staatssekretäre wohl geglaubt hätten, die Vorlage von Kostenschätzungen bei neuen Gesetzgebungsvorhaben läge im Ermessen der Ministerien. Er könne mir aber versichern, dass in der Zwischenzeit die Anforderungen des Normenkontrollrat-Gesetzes bekannt seien und derartige ‚Missverständnisse‘ sich nicht wiederholen würden.

Apropos Sigmar Gabriel: Als ich im Herbst 2014 in meinem Büro im Bundeskanzleramt zusammen mit einigen Mitarbeitern über die Vorbereitung des von der Bundesregierung angekündigten Bürokratieentlastungsgesetzes diskutierte, klingelte das Telefon. Am anderen Ende der Leitung war – ohne zwischengeschaltetes Vorzimmer – Bundesminister Sigmar Gabriel. Seine Botschaft: Der Normenkontrollrat habe doch viel Erfahrung mit Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie, und ob wir bereit seien, an der Vorbereitung des neuen Bürokratieentlastungsgesetzes im Bundeswirtschaftsministerium aktiv mitzuwirken. Meine spontane Antwort war natürlich ‚Ja‘, begleitet von dem Gefühl der angenehmen Überraschung, dass der zuständige Bundesminister sich offensichtlich persönlich um dieses Vorhaben kümmerte. Von da an hat der Normenkontrollrat regelmäßig an den

33 Grundlage für diese Schätzung des BMAS waren Daten aus dem sog. Sozio-ökonomischen Panel (freiwillige Befragung von Bürgern) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus dem Jahr 2012. Diese Schätzung wurde vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Nachmessung auf Basis der 2014 durchgeführten Verdiensterhebung (verpflichtende Befragung von 60.000 Betrieben aller Branchen) auf 5,2 Milliarden Euro angepasst.

ansonsten internen Vorbereitungsgesprächen im Bundeswirtschaftsministerium teilgenommen und einen durchaus relevanten Beitrag zur inhaltlichen Substanz des 700-Millionen-Euro-Bürokratieentlastungsgesetzes I geleistet.

Sigmar Gabriel war und blieb im Übrigen der einzige Bundesminister, den ich in meinen 15 Jahren als NKR-Vorsitzender kennengelernt habe, der hier und bei weiteren Gelegenheiten ein durchaus aktives persönliches Interesse an der Arbeit des Normenkontrollrats gezeigt hat. Er bot mir an, dass ich ihn immer, wenn ich es für nötig hielte, kurzfristig erreichen könne, und gab mir dafür eine spezielle Telefonnummer und eine besondere e-mail-Adresse. Von beidem habe ich nur zwei Mal Gebrauch gemacht – und der Vizekanzler war, obwohl in beiden Fällen auf Reisen, jeweils innerhalb weniger Stunden am Telefon. Dieses persönliche Interesse in Kombination mit zuverlässiger Erreichbarkeit hätte ich mir auch bei anderen Ministern gelegentlich durchaus gewünscht.