



Studienabschlussarbeiten

Faculty of Social Sciences

Unspecified

Bredbeck, Katharina:

Das Bürokratische Zeitalter – Ursachen von
Gesetzeskosten und ihre Auswirkung auf die
Standortqualität

Am Beispiel der kostenintensivsten Gesetze der
Bundesrepublik Deutschland

Bachelor, Summer Semester 2025

Gutachter*in: Knill, Christoph

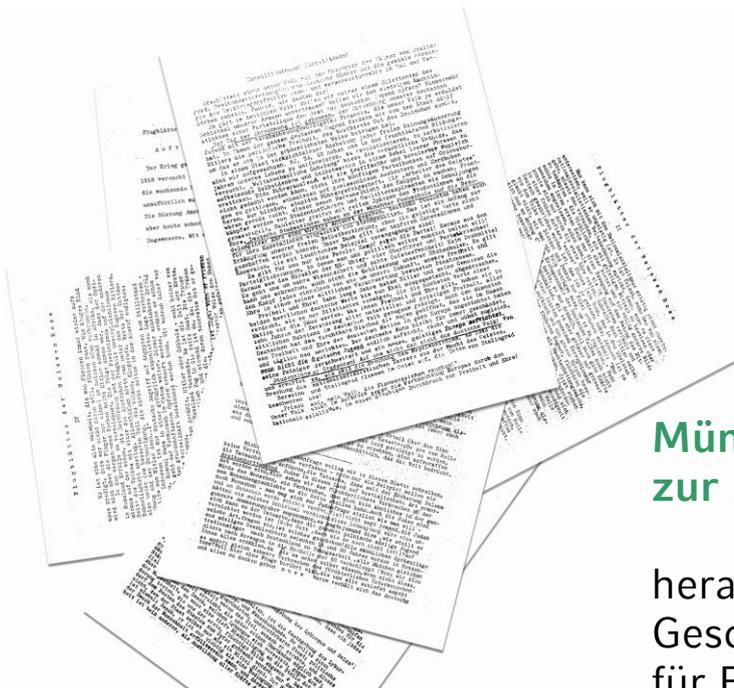
Faculty of Social Sciences

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft

Politikwissenschaft

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.128190>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2025

Bredbeck, Katharina

**Das Bürokratische Zeitalter –
Ursachen von Gesetzeskosten
und ihre Auswirkung auf die
Standortqualität
Am Beispiel der
kostenintensivsten Gesetze der
Bundesrepublik Deutschland**

Bachelorarbeit bei
Prof. Dr. Christoph Knill
2025

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Bürokratiekosten als Herausforderung für Wirtschaft, Demokratie und Wissenschaft	3
2. Untersuchungen zu Gesetzeskosten in der Literatur.....	5
3. Auswirkungen von kostenintensiven Gesetzen auf die Standortqualität eines Landes	8
3.1 Porter's Diamantentheorie & Erwartung	9
3.2 Forschungsdesign: Methoden & Daten.....	11
3.3 Länderauswahl	13
3.4 Ergebnisse: Analyse der Daten.....	14
3.5 Diskussion	18
4. Ursachen für Gesetzeskosten	19
4.1 Theorien und Erwartungen	19
4.1.1 Gesetzeskomplexität: Transaktionskostentheorie	20
4.1.2 Politikinstrumente und ihre Vor- und Nachteile.....	21
4.1.3 Institutionelles Umfeld: Vetospieler	23
4.2 Forschungsdesign: Methoden und Daten.....	25
4.3 Ergebnisse: Datenbeschreibung und -analyse	29
4.3.1 Gesetzeskomplexität.....	31
4.3.2 Politikinstrumente	33
4.3.3 Distanz der Vetospieler	34
4.4 Diskussion	37
5. Fazit: Gesetzeskosten und ihre Ursachen als umfangreicher Forschungsbereich.....	40
Literaturverzeichnis	42
Abbildungsverzeichnis.....	44
Anhang	45
Eigenständigkeitserklärung	51

Abstract In den letzten Jahren ist nicht nur die Anzahl der Gesetze stetig gestiegen, sondern sie sind auch mit einem wachsenden Aufwand für ihre Adressat/innen verbunden. Obwohl im politischen und wissenschaftlichen Diskurs die Belastung von Wirtschaft, Verwaltung und Bürger/innen durch die Gesetze thematisiert wird, existiert keine systematische Auseinandersetzung mit den Ursachen dieser Kosten. Infolgedessen verfolgt diese Bachelorarbeit die Frage, wie sich die Kosten von Gesetzen auf die Standortqualität eines Landes auswirken und welche Faktoren diese Kosten beeinflussen. Mit Bezugnahme auf die Diamantentheorie von Porter wird zuerst die Entwicklung des „Global Competitiveness Index“ für Deutschland mit der Entwicklung der Erfüllungsaufwände deutscher Gesetze zwischen 2012 und 2019 verglichen. Im Anschluss folgt eine Inhaltsanalyse der 50 kostenintensivsten deutschen Vorgaben aus der OnDEA-Datenbank hinsichtlich der Faktoren Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und Vetospieler. Insgesamt lässt sich feststellen, dass niedrigere Gesetzeskosten durchschnittlich mit einer höheren Standortqualität einhergehen. Zudem kann die Arbeit die Faktoren Gesetzeskomplexität und Politikinstrumente als Ursachen von Gesetzeskosten bestätigen.

1. Einleitung: Bürokratiekosten als Herausforderung für Wirtschaft, Demokratie und Wissenschaft

In den letzten Jahren gab es kaum eine nationale Regierung, die sich nicht für eine Bürokratiereduktion ausgesprochen hat. Dennoch steigt die Anzahl von Gesetzen und die damit einhergehende Last für Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung (Adam et al. 2019). So nahm die Anzahl der Vorschriften in deutschen Gesetzen zwischen 2010 und 2024 um knapp 20.000 zu (Rudzio 2025). Die Bezeichnung „Jahrhundert des Staates“, die von Limberg et al. ursprünglich zur Beschreibung des 20. Jahrhunderts verwendet wurde (Limberg et al. 2023: 575), ist heutzutage zutreffender denn je. Dabei könnte durch einen tiefgreifenden Bürokratieabbau neue Wirtschaftskraft erzeugt werden: ein Anstieg des realen BIPs pro Kopf um bis zu 4,6 Prozent wäre möglich (Falck et al. 2024: 30).

Die Folgen der Gesetzeslast, mit der sich Wirtschaft und Gesellschaft konfrontiert sehen, sind vielfältig. Laut einer Umfrage des ifo Instituts fühlen sich über 90 Prozent der Unternehmen in Deutschland durch die steigende Gesetzesanzahl belastet (Licht et al. 2024: 27). Infolgedessen besteht die Gefahr, dass kleine oder mittelständige Unternehmen den Standort Deutschland verlassen oder sie ihre Aktivitäten gänzlich aufgeben müssen (Gönner 2024: 29). Tanja Gönner vom Bundesverband der Deutschen Industrie bezeichnet die Gesetzeslast daher als „gravierenden strukturellen Standortnachteil“ (Gönner 2024: 30).

Doch die Bürokratiebelastung wirkt sich nicht nur negativ auf die Wirtschaft aus, sondern sie kann auch die Demokratie bedrohen. Die steigende Regulierungsanzahl belastet das Vertrauen von Wirtschaft und Gesellschaft in die Politik. Zudem besteht die Gefahr, dass systemfeindliche Parteien die Effizienz der Demokratie mit Verweis auf die übermäßigen Gesetze anzweifeln. (Gönner 2024: 32) Hierbei ist auf die, demokratischen Systemen inhärente, Regel hinzuweisen, dass das Verständnis der Gesetze ausschlaggebend für die Partizipation der Gesellschaft an der Politik ist. Komplexe und sehr kostenintensive Gesetze können dieses Prinzip der Demokratie beeinträchtigen. (Hurka 2023: 1168).

Gesetze führen allerdings nicht nur zu Problemen für Wirtschaft und Gesellschaft. Vielmehr ist Regulierung wichtig für gesellschaftliche Organisation und Fortschritt (Adam et al. 2019: 167). Zudem können rechtliche Vorschriften die Effizienz von

Wirtschaftsunternehmen erhöhen, da sie ihnen einen sicheren Rahmen für ihre Tätigkeiten bieten (Ash et al. 2022: 2, 5). Folglich sind viele Normen, einzeln betrachtet, von Nutzen für die Gesellschaft, aber alle Gesetze zusammengenommen führen zu Kosten. Eine willkürliche Abschaffung von Gesetzen kann somit keine Lösung für die Verringerung der Gesetzeslast sein (Adam et al. 2019: 167f.). Stattdessen ist es wichtig, zu wissen, welche Faktoren Gesetze für ihre Adressat/innen besonders kostenintensiv machen. Dazu gibt es in der Literatur jedoch noch keine fundierten Untersuchungen.

Dementsprechend soll diese Arbeit die Forschungsfrage beantworten: *Wie wirken sich die Kosten von Gesetzen auf die Standortqualität eines Landes aus und welche Faktoren beeinflussen diese Kosten?* Diese Frage wird anhand der 50 kostenintensivsten deutschen Vorgaben aus der OnDEA-Datenbank (Fernández-i-Marín 2024) und dem „Global Competitiveness Index“ (Weltwirtschaftsforum, Schwab et al.) untersucht. Hierbei werden Gesetzeskosten entsprechend des deutschen Nationalen Normenkontrollrates als Erfüllungsaufwand definiert. Dieser *„umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“* (Statistisches Bundesamt: OnDEA). Außerdem wird Standortqualität als Wettbewerbsfähigkeit eines Landes definiert. Diese Arbeit übernimmt folgende Beschreibung des „Global Competitiveness Report“ des Weltwirtschaftsforums: *„We define competitiveness as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of an economy, which in turn sets the level of prosperity that the economy can achieve“* (Schwab et al. 2017: 11).

Die Hauptargumente dieser Arbeit werden theoriegeleitet entwickelt und anschließend anhand des Datensatzes überprüft. So lässt sich unter anderem mithilfe des Diamanten-Modells von Porter und der betrachteten Daten argumentieren, dass ein höherer Erfüllungsaufwand von Gesetzen zu einer niedrigeren Standortqualität führt (Porter 1990). Zudem werden die drei aus der Literatur abgeleiteten Faktoren Politikinstrumente, Gesetzeskomplexität und Vetospieler als Ursachen für Gesetzeskosten untersucht. In diesem Zusammenhang kann anhand der Transaktionskostentheorie dargelegt werden, dass komplexere Gesetzestexte die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben kostenintensiver gestalten (z.B. De Lucio/Mora-Sanguinetti 2022, Haag et al. 2024). Jedoch kann dieser Zusammenhang anhand des Datensatzes nicht für alle Komplexitätsarten bestätigt werden. Ferner wird bezugnehmend auf Hood/Margetts

2007 und Knill/Tosun 2020 aufgezeigt, dass unterschiedliche Politikinstrumente zu einem unterschiedlich hohen Erfüllungsaufwand führen. Zuletzt zieht diese Arbeit die Vetospieler-Theorie (Tsebelis 2003) heran, um zu begründen, wie sich die ideologische Distanz der Regierungsparteien auf den Erfüllungsaufwand einer Vorgabe auswirkt. Hierbei ist in der Datenanalyse jedoch kein eindeutiger Zusammenhang erkennbar.

Im Folgenden wird nach einer Darlegung des Forschungsstands die Untersuchung der Forschungsfrage in zwei Teilen dargelegt. In Kapitel 3 wird die Auswirkung von Gesetzeskosten auf die wirtschaftliche Standortqualität analysiert. Der Teil beginnt mit einer Vorstellung der Theorieüberlegungen, der Erwartung und darauf folgt das Forschungsdesign. Die Methode besteht hierbei daraus, die Entwicklung des „Global Competitiveness Index“ für Deutschland zwischen 2012 und 2019 mit der Entwicklung der Erfüllungsaufwände in diesen Jahren zu vergleichen. Das Kapitel schließt mit einer Darstellung der Ergebnisse und einer kurzen Diskussion. Der zweite Teil, Kapitel 4, ist ähnlich aufgebaut. In Unterkapitel eins werden aus den Theorien zu den Faktoren Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und Vetospieler Erwartungen bezüglich der Forschungsfrage hergeleitet. Nach einer Erläuterung des Forschungsdesigns werden die Ergebnisse präsentiert und diskutiert. Diese resultieren aus einer quantitativen Inhaltsanalyse der Texte der 50 kostenintensivsten Vorgaben (Fernández-i-Marín 2024) in Deutschland.

2. Untersuchungen zu Gesetzeskosten in der Literatur

In der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur ist das Thema der Gesetzeskosten bis jetzt noch nicht systematisch erforscht. Dennoch ist die Betrachtung von Gesetzen und ihren Auswirkungen auf verschiedene Adressatengruppen in der Forschungsliteratur zu finden. Hierbei ist besonders die Forschung hinsichtlich der wirtschaftlichen Konsequenzen von Regulierungen nicht zu vernachlässigen. Bereits 1991 stellen Hahn und Hird mithilfe verschiedener Modelle erstmals die Kosten und Nutzen von US-Gesetzen gegenüber. Hierbei kommen sie zu dem Ergebnis, dass die marginalen Kosten von Normen für die Wirtschaft grundsätzlich den marginalen Nutzen dieser überwiegt. (Hahn/Hird 1991: 248) Weitere aktuellere Studien analysieren den Effekt einer hohen Anzahl von Gesetzen auf das BIP eines Landes. Wie auch Hahn und Hird kommen Coffey et al. zu dem Schluss, dass US-Gesetze, die an die Wirtschaft adressiert sind, sich negativ auf die Wirtschaftsleistung auswirken. Diese wurde durch die

Gesetzeslast zwischen 1980 und 2012 jährlich um circa 0,8 Prozent zurückgehalten. Allerdings deutet sich in diesem Artikel zugleich auch eine zweite Sichtweise auf die Kosten von Regulierungen an. Durch die mögliche Verringerung von Ineffizienzen des Marktes könnten sich einzelne Regeln auch positiv auf die Wirtschaft auswirken. (Coffey et al. 2020: 2) Ferner ist die Beziehung zwischen der Gesetzeslast für Unternehmen und dem BIP auch für Deutschland analysiert: Falck et al. leiten anhand eines makroökonomischen Modells eine negative Beziehung zwischen den beiden Variablen her (Falck et al. 2024: 31, 33). Dennoch lässt sich anhand der Forschung nicht auf eine eindeutig negative Beziehung zwischen Regulierungen und der Wirtschaftskraft eines Landes schließen. Wie bereits bei Coffey et al. angedeutet, weisen manche Autor/innen auf positive Aspekte von Gesetzen hin, wie die Erhöhung der Investitionen (Ash et al. 2022).

Michael Porter vereint in seinem Diamanten-Modell bei der Untersuchung der Einflussfaktoren auf die Standortqualität gewissermaßen beide angesprochenen Blickwinkel. Die Regierung und ihre Gesetze könnten sich dementsprechend, je nach Ausgestaltung, sowohl positiv als auch negativ auf die wirtschaftliche Standortqualität auswirken (Porter 1990). In der wirtschaftlichen Literatur wurden die Determinanten, wie die staatliche Aktivität, für die Standortqualität zwar analysiert (siehe auch Berlemann/Göthel 2008), jedoch fehlt eine Untersuchung der Beziehung zwischen Gesetzeskosten und Standortqualität.

Abgesehen von der ökonomischen Literatur, gibt es Untersuchungen zu einzelnen Faktoren, die die Kostenintensität für Adressat/innen beeinflussen könnten. So wird vor allem die Gesetzeskomplexität im Zusammenhang mit ihren Kosten thematisiert. Haag et al. weisen darauf hin, dass verschiedene Dimensionen der Komplexität die Implementation von Gesetzen für die Verwaltung schwerer und ressourcenaufwändiger machen (Haag et al. 2024: 1f.). Auch für die Bevölkerung verursachen komplexe und unverständlichere Gesetzestexte zusätzliche Kosten (Limberg et al. 2023: 576). Zuletzt können komplexere Gesetze auch die Wirtschaftskraft senken, da sie zusätzliche Mittel von Unternehmen erfordern und so die Effizienz ihres Handelns negativ beeinflussen (De Lucio/Mora-Sanguinetti 2022: 164f.). Alle genannten Autor/innen stimmen dabei darüber überein, dass die Einhaltung von besonders komplexen Gesetzen mit höheren Transaktionskosten für die Adressat/innen einher geht.

Darüber hinaus werden in der Forschung andere Faktoren diskutiert, die Gesetzeskosten beeinflussen könnten. Bei diesen wird der Zusammenhang zu den Kosten in wissenschaftlichen Publikationen allerdings eher indirekt behandelt. Hier lassen sich die in Gesetzen verwendete Politikinstrumente anführen. Hood nennt diesbezüglich vier Oberkategorien: „Nodality“ (das Fordern oder Bereitstellen von Informationen), „Authority“ (der Einsatz der legalen Autorität z.B. in Form von Verboten), „Treasure“ (das Verwenden von finanziellen Mittel der Regierung) und „Organization“ (die Organisationsstrukturen der Regierung z.B. Staatsunternehmen) (Hood/Margetts 2007: 5f.). Neben den Analysen von Hood und Margetts wurden diese Politikinstrumente auch von anderen Autor/innen auf ihre Vor- und Nachteile untersucht (z.B. Knill/Tosun 2020). In diesen Untersuchungen sind auch Hinweise auf unterschiedliche Kosten enthalten, wie beispielweise hohe Kontrollkosten für die Verwaltung bei Gesetzen mit Authority Elementen (Knill/Tosun 2020: 21).

Während sich die bereits genannten Faktoren auf die sprachliche und inhaltliche Gestaltung von Gesetzen beziehen, gibt es auch eine weitere Literaturrechtung, die den Effekt des politischen Entscheidungsprozesses, im Besonderen der Vetospieler, auf Gesetze beleuchtet. Adam et al. verweisen hierbei mit ihrem Konzept der „Democratic Responsiveness Trap“ auf das Kernprinzip von Demokratien. Die Arbeit von Politiker/innen beruht darauf, die verschiedenen Vorstellungen der Bevölkerung zu repräsentieren, wodurch immer mehr und komplexere Regulierungen entstehen. (Adam et al. 2019: 1f., 6) In eine ähnliche Richtung argumentiert auch Hurka. Eine große Anzahl an Vetospieler im Entscheidungsprozess und eine hohe ideologische Distanz zwischen den Entscheidungsträger/innen führt laut dem Autor zu komplexen Gesetzen und somit auch zu höheren Kosten für die Adressat/innen (Hurka 2023: 1168, 1172, 1174). Hier lässt sich gut an die Vetospielertheorie von Tsebelis anknüpfen. Dieser Autor analysiert, dass eine große Anzahl und ideologische Distanz von Vetospielern mit inkrementellen, komplexeren Gesetzen und Politikstabilität einhergeht (Tsebelis 2003: 39, 163, 185).

3. Auswirkungen von kostenintensiven Gesetzen auf die Standortqualität eines Landes

Theorieüberlegungen

Infolge der Globalisierung der Wirtschaft ist die Standortqualität eines Landes so relevant wie nie zuvor. Der Wettbewerb der Länder um wichtige Unternehmen und Arbeitsplätze wird durch Krisen wie den Klimawandel zusätzlich intensiviert. Durch ein Zusammenspiel aus Marktwirtschaft, stabiler Demokratie und aktiver Zivilgesellschaft lässt sich ein stabiles Fundament für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes aufbauen. (Hüther et al. 2024: 176, 178) Allerdings kann eine Demokratie mit komplexeren und kostenintensiveren Gesetzen für die Wirtschaft einher gehen (Adam et al. 2019, Hurka 2023). Wie wirken sich also die Höhe der Kosten von Gesetzen für Unternehmen auf die Standortqualität eines Landes aus? Insgesamt ist dieses Kapitel (der erste Teil der Forschungsfrage) auch als Hinführung zum zweiten Teil zu sehen, der die Ursachen von Gesetzeskosten untersucht. Denn hier zeigt sich die Relevanz der genaueren Betrachtung der Kosten, die die Einhaltung von Gesetzen erzeugt.

Bei einem ersten Blick auf den Zusammenhang, könnte intuitiv eine negative Beziehung zwischen hohen Gesetzeskosten und Standortqualität als unausweichlich erscheinen. Diese Sicht unterstützen beispielsweise Artikel, die einen negativen Effekt von Regulierungen auf das BIP herleiten (Falck et al. 2024, Coffey et al. 2020). Hier ist allerdings Vorsicht geboten, denn grundsätzlich können hohe Kosten bei der Einhaltung von Gesetzen auch lediglich auf sehr umfangreiche Gesetze hinweisen. Diese müssen nicht zwingend negative Konsequenzen für die Wirtschaft haben, wie bereits in Kapitel 2 genannt. Vielmehr erleichtern Gesetze in einem gewissen Umfang die Aktivität auf den Märkten, indem sie Probleme wie beispielsweise Informationsasymmetrien adressieren (Gibson et al. 2023: 10). Zudem können Gesetze das Wirtschaftswachstum fördern. Der Grund hierfür ist unter anderem, dass Regulierungen die Sicherheit von ökonomischen Aktivitäten erhöhen. Dieser Zusammenhang gilt allerdings nur, wenn in einem Land die Gesetzesanzahl und ihre Detailliertheit noch gering ist. (Ash et al. 2022: 3ff., 30) Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch Rubashkina et al. Mit Verweis auf Michael Porter analysieren sie für den Bereich der Umweltpolitik, dass gut ausgearbeitete Gesetze einen positiven Effekt auf Innovationen haben (Rubashkina et al. 2015: 289, 299). Dennoch ist es auch möglich, dass sich Gesetze durch hohe Kosten für Unternehmen und Bevölkerung negativ auf die

Wettbewerbsfähigkeit eines Landes auswirken. Durch hohe Gesetzeskosten können Produkte teurer werden und ineffiziente Marktzugangsbeschränkungen geschaffen werden (Gibson et al. 2023: 11). Generell scheint also zu gelten: „*There is always a balance to be achieved between maximising regulatory protection and minimising regulatory burdens, neither extreme is positive for society*” (Gibson et al. 2023: 12). Insgesamt lässt sich aus dieser wirtschaftlichen Literatur ableiten, dass sich trotz der Vorteile von Gesetzen übermäßige Kosten von Regulierungen eher negativ auf die Wirtschaft auswirken.

3.1 Porter's Diamantentheorie & Erwartung

Nachdem die grundsätzlichen Blickwinkel hinsichtlich der Auswirkung von Gesetzen auf die Wirtschaft genannt wurden, wird nun eine Theorie der Standortqualität ausgeführt, die später anhand der Daten überprüft werden soll. Der Fokus liegt hierbei allerdings nicht auf allen Standortfaktoren, sondern lediglich auf dem Einfluss der Regierung (den Gesetzen). Es gibt verschiedene Autor/innen, die neben wirtschaftlichen Standortfaktoren auch die politische Umgebung wie beispielweise die Gesetzgebung in ihre Überlegungen mit einbeziehen (Berlemann/Göthel 2008, Porter 1990). Gesetze, mit denen der Staat in die Wirtschaft eingreift, führen laut Berlemann und Göthel zu einer reduzierten Standortqualität (Berlemann/Göthel 2008: 42).

In der Wissenschaft ist Michael Porters Diamantentheorie (1990) zur Theoretisierung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes fest etabliert. Hauptsächlich wird die Wettbewerbsfähigkeit laut Porter von den Faktoren Nachfragebedingungen, Faktorbedingungen, Unternehmensstrategie/-struktur/-rivalität und verwandte/unterstützende Industrien beeinflusst (siehe Abbildung 1). Jedoch nennt der Autor auch zwei weitergehende Komponenten der Standortqualität: den Zufall und die Regierung (den Staat). Der Grund für die Bezeichnung dieses Systems an Determinanten der Standortqualität als Diamant wird in Abbildung 1 deutlich. Alle Einflussfaktoren in diesem Modell beeinflussen sich wechselseitig. Insgesamt muss ein Land in allen Faktoren leistungsstark sein, um eine hohe Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. (Porter 1990: 71ff)

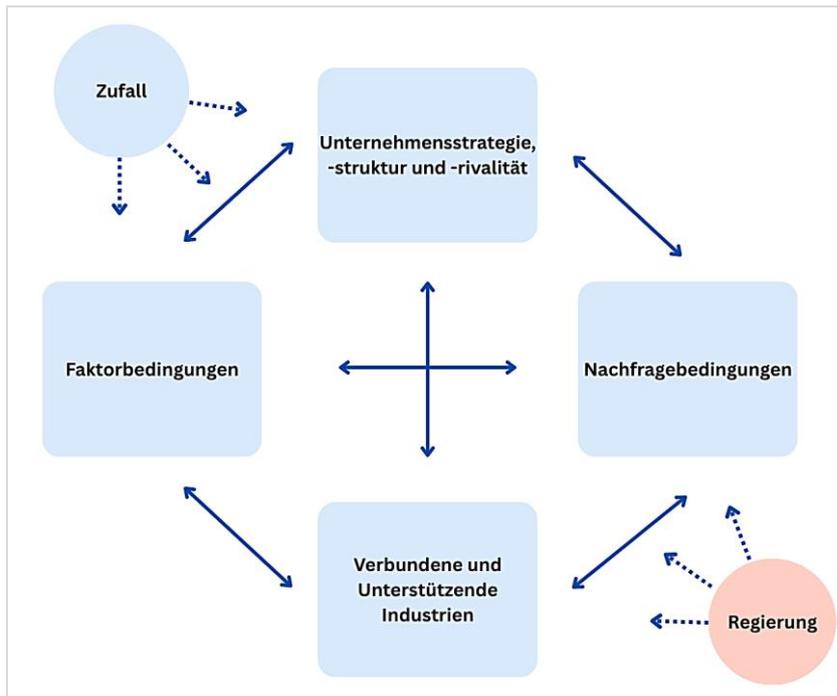


Abbildung 1: Die Einflussfaktoren der Standortqualität (Porter 1990: 127, ins Deutsche übersetzt)

Für die Forschungsfrage ist vor allem die Regierungskomponente des Porter-Modells ausschlaggebend. Die Regierung kann laut der Theorie einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes haben, indem sie mit ihren Handlungen auf die vier Kernkomponenten (siehe Abbildung 1) einwirkt. Jedoch obliegt der Erhalt einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft laut Porter hauptsächlich den Unternehmen. Die Regierung kann hierbei unterstützende, indirekte Funktionen wie das Schaffen von Rahmenbedingungen für Unternehmen erfüllen. (Porter 1990: 617, 618ff.) Die Rolle der Regierung hinsichtlich der Standortqualität hängt allerdings auch von der Entwicklung des jeweiligen Landes ab. Während sie am Anfang signifikante Aufgaben für die Unternehmen erfüllt, sollten in den fortgeschrittenen Phasen der Ökonomie weniger Eingriffe in den Markt erfolgen. (Porter 1990: 672)

Wie wirken sich aber Gesetze im Speziellen auf die Wettbewerbsfähigkeit aus? Auch hierzu bietet die Theorie von Porter Antworten. Grundsätzlich können sich Regulierungen je nach Design sowohl positiv als auch negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit (die Kernkomponenten) auswirken. Porter weist hierbei auf zwei Typen von Gesetzen hin: das Setzen von Standards und die Steuerung des Wettbewerbs. Gesetze, die Standards für Unternehmen beinhalten, können die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, da sie Unternehmen zum Beispiel dazu bringen, die Qualität ihrer Produkte zu verbessern. (Porter 1990: 647) Entgegen den Meinungen der Unternehmen sind Regulierungen,

die kurzfristig Kosten erzeugen, teilweise langfristig betrachtet förderlich für die Wirtschaft (Porter 1990: 648). Dennoch können Gesetze, die nicht dem Stand anderer Länder entsprechen, der Wettbewerbsfähigkeit schaden. Besonders vage geschriebene oder übermäßige Vorschriften erzeugen unverhältnismäßige Kosten. Abgesehen davon sieht Porter Gesetze, die den Wettbewerb regulieren, als klar negativ für die Standortqualität an. (Porter 1990: 649, 664) Alles in allem lässt sich diese Theorie mit dem folgenden Statement von Porter zusammenfassen: *„Government should not overstate or overplay its role in national competitive advantage. If it does, it will create an economy of dependent, backward-looking, and ultimately unsuccessful firms”* (Porter 1990: 682).

Insgesamt lässt sich von den vorangegangenen Theorieüberlegungen folgende Erwartung ableiten:

Erwartung 1: *Mit zunehmendem Erfüllungsaufwand (Kosten) von Gesetzen für Unternehmen sinkt die wirtschaftliche Standortqualität.*

3.2 Forschungsdesign: Methoden & Daten

In dem dritten Kapitel dieser Arbeit wird die Auswirkung der unabhängigen Variable Gesetzeskosten (definiert als Erfüllungsaufwand) auf die abhängige Variable wirtschaftliche Standortqualität untersucht. Dabei wird der Zusammenhang qualitativ, deskriptiv und anhand einer theoriegeleiteten Untersuchung analysiert. Als Analysegrundlage dient der Fall Deutschland, für den die Erfüllungsaufwände von nationalen Regulierungen in der OnDEA-Datenbank des Nationalen Normenkontrollrats und des Statistischen Bundesamtes gelistet sind. Hierbei wird die Entwicklung des jährlichen insgesamt (einmaligen) Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft von 2012 bis 2019 als Operationalisierung für die Variable Gesetzeskosten verwendet und betrachtet (Statistisches Bundesamt: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltung nach Jahren). Da die Standortqualität eines Landes von vielen verschiedenen Standortfaktoren beeinflusst wird, lässt sich zur Operationalisierung dieser der Global Competitiveness Index (GCI) des Weltwirtschaftsforums heranziehen. Für die Jahre 2012 bis 2019 soll die generelle Entwicklung dieses Indizes für Deutschland betrachtet werden. Diese Zeitspanne ist entsprechend der Datenverfügbarkeit der OnDEA-Daten und des GCIs gewählt. Um zu ermitteln, ob die Erfüllungsaufwände von Gesetzen und die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland in Bezug zueinander stehen, werden beide Entwicklungen verglichen. Darüber hinaus beinhaltet der GCI die

Kategorie „Burden of Government Regulation“. Daher bietet sich an, die Entwicklung dieses Indikators auch im Vergleich zu dem Verlauf des GCIs für die genannte Zeitspanne zu betrachten.

Abhängige Variable (Standortqualität)

Der in dieser Arbeit verwendete Global Competitiveness Index (GCI) misst die Standortqualität von etwa 140 Ländern anhand von 12 Säulen der Wettbewerbsfähigkeit und über 100 dazugehörigen Indikatoren. Dabei beruft sich der Index auf Daten von Organisationen wie der Weltbank und auf einen „Executive Opinion Survey“ des Weltwirtschaftsforums. (Schwab et al. 2017: 11f.) Die Indikatoren werden auf einer Skala von eins bis sieben skaliert, wobei sieben für das beste Ergebnis steht. Die Säulen der Wettbewerbsfähigkeit gehen je nach Entwicklungsstand des jeweiligen Landes unterschiedlich stark in die Berechnung des Indizes ein. (Schwab et al. 2017: 40, 321) Dieser Index lässt sich besonders gut zur Überprüfung der Forschungsfrage verwenden, da er Institutionen als eine wichtige Säule der Wettbewerbsfähigkeit integriert. (Schwab et al. 2017: 11) Im Rahmen der Oberkategorie Institutionen ist besonders der Indikator „Burden of Government Regulation“ von Bedeutung, der durch den „Executive Opinion Survey“ erhoben wird.¹ Im Zusammenhang mit diesem Indikator stimmen dabei die Meinungen der Autor/innen mit der ersten Erwartung dieser Arbeit überein: *„Unnecessarily burdensome regulation creates delays, raises transaction costs, reduces accountability, and disproportionately penalizes smaller businesses and average citizens.“* (Schwab 2018: 14) Folglich passt der Index gut zu den getätigten Vorannahmen, auch wenn er sich nicht exakt mit Porters Kernfaktoren deckt. Jedoch ergibt sich das Problem, dass sich die Berechnung des GCIs ab 2018 ändert. Ab diesem Zeitpunkt wird der Index von 0 bis 100 skaliert, wobei 100 die höchste Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Obwohl die 12 Säulen weitgehend identisch bleiben, werden nun 64 neue Indikatoren erfasst und die unterschiedlichen Säulen werden nicht mehr hinsichtlich der Entwicklung des Landes gewichtet. (Schwab 2018: 38, 42) Trotzdem bezieht die Analyse die Jahre 2018 und 2019 mit ein, um eine größere Zeitspanne der Entwicklung des GCIs für Deutschland betrachten zu können.

¹ Gemessen durch die Frage: „In your country, how burdensome is it for companies to comply with public administration’s requirements (e.g. permits, regulations, reporting)? (1=extremely burdensome, 7=not burdensome at all) (Schwab et al. 2017: 342)

Unabhängige Variable (Gesetzeskosten)

Die bereits genannte OnDEA-Datenbank umfasst 2500 deutsche Regelungsvorhaben und 26.000 dazugehörige Vorgaben. Zu jedem Eintrag ist der Erfüllungsaufwand, der durch die Einhaltung dieser Regulierungen bei der Wirtschaft, den Bürger/innen und der Verwaltung entsteht, erfasst. (Statistisches Bundesamt: OnDEA) Grundsätzlich wird, außer bei gänzlich neuen Vorgaben, lediglich die Änderung des Erfüllungsaufwands nach einer Anpassung der speziellen Regulierung dargestellt. (Statistisches Bundesamt 2024: 22f.) Darüber hinaus ist der einmalige und jährliche Erfüllungsaufwand je nach Adressatengruppen in Euro oder in Stunden angegeben. Dieser Aufwand wird vor der Entscheidung über eine Norm geschätzt und nach der Implementierung nachgemessen. (Statistisches Bundesamt: Methode) Die Bundesregierung gibt jährlich einen Bericht über den Verlauf des Erfüllungsaufwandes heraus, da sie zu der Veröffentlichung von diesem verpflichtet ist. Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist jedoch das Statistische Bundesamt zuständig. (Statistisches Bundesamt: Vorstellung des Erfüllungsaufwands)

3.3 Länderauswahl

Zusätzlich zu den Methoden stellt sich die Frage nach der Länderauswahl: Warum wählt diese Arbeit Deutschland als Untersuchungsgegenstand? Ein Hauptgrund hierfür ist die gute Datenverfügbarkeit. Da für alle deutschen Vorgaben (ab 2011) die entsprechenden Erfüllungsaufwände in den OnDEA-Daten erfasst sind, wird die Analyse erheblich erleichtert. Ferner ist Deutschland als typischer Fall hinsichtlich der Gruppe der OECD-Länder anzusehen. Obwohl das Land bei verschiedenen Vergleichsindikatoren nicht exakt dem Durchschnitt der OECD-Länder entspricht, ist es zum Beispiel hinsichtlich des BIPs, des Geschäftsklimaindizes und des Vertrauens in die Regierung relativ mittig platziert (OECD-Ländervergleich, 2023).² Diese Erkenntnis erleichtert die spätere Generalisierung der Ergebnisse. Allerdings wirft der Fall Deutschland hinsichtlich der Standortqualität und der Regulierungsdichte Fragen auf. Das Land ist im Hinblick auf seine Standortqualität eines der führenden Länder weltweit und belegte 2018 im Ranking des „Global Competitiveness Index“ den ersten Platz in Europa (Schwab 2018: 29). Trotz dessen hat Deutschland auch eine der höchsten Gesetzesdichten weltweit (Schmidt 2024: 11). Diese Tatsache macht die Betrachtung des

² Siehe: <https://www.compareyourcountry.org/key-indicators/de>

Zusammenhangs von Gesetzeskosten und Standortqualität für Deutschland besonders interessant.

3.4 Ergebnisse: Analyse der Daten

Unabhängige Variable

In Abbildungen 2 und 3 ist die jährliche Entwicklung des Erfüllungsaufwandes in Deutschland anhand von Daten des Statistischen Bundesamts zu sehen. Hierbei stellt der einmalige Erfüllungsaufwand die Kosten dar, die bei den Adressat/innen infolge einer neuen Implementierung oder Veränderung einer Vorgabe unmittelbar entstehen. Der jährliche Erfüllungsaufwand hingegen bezeichnet laufende Kosten, die sich aufgrund der Vorgabe ergeben. (Statistisches Bundesamt 2024: 23) Da der Erfüllungsaufwand in der OnDEA-Datenbank größtenteils als Veränderung angegeben ist, lässt sich schließen, dass negative kumulierte Aufwände eine negative Veränderung (ein Sinken) des jährlichen Erfüllungsaufwands angeben.³

Jahre	Erfüllungsaufwand jährlich	Erfüllungsaufwand einmalig
2012	+688,60	+2227,0
2013	+1429,50	+2267,0
2014	+3827,80	+691,0
2015	-784,50	+789,0
2016	-435,40	+1835,0
2017	+632,50	+612,0
2018	-368,60	+641,0
2019	-981,7	+1301,0

Abbildung 2: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Deutschland (in Millionen Euro, Darstellung übernommen vom Statistischen Bundesamt: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltung nach Jahren)

³ Zu den Daten gibt es vom Statistischen Bundesamt keinerlei Erläuterung.

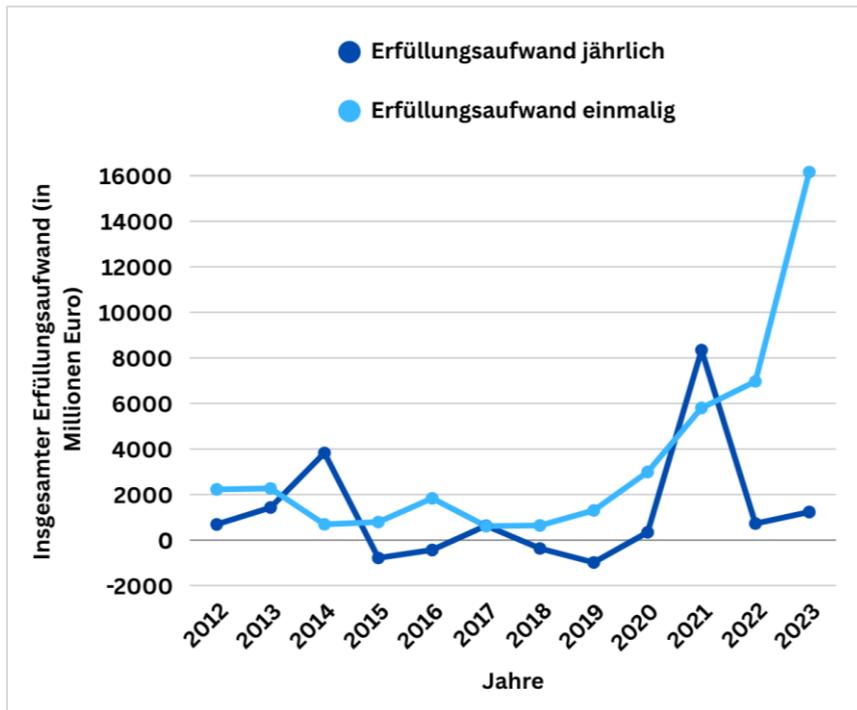


Abbildung 3: Grafik zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Deutschland (in Millionen Euro, eigene Darstellung, Daten vom Statistischen Bundesamt: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltung nach Jahren)

Wie in Abbildung 2 ersichtlich, steigt der insgesamt jährliche Erfüllungsaufwand von 2012 bis 2014 an, sinkt dann bis 2016, ist 2017 kurzzeitig wieder positiv, um dann bis 2019 wieder abzunehmen. Insgesamt ist der hinzukommende Erfüllungsaufwand (+6578,4 Millionen Euro) von 2012 bis 2019 größer als der Abbau des Erfüllungsaufwands (-2570,2 Millionen Euro). Dahingegen ist der kumulierte einmalige Erfüllungsaufwand von 2012 bis 2019 immer positiv. Dieses ist auch zu erwarten, da jedes Jahr neue Regelungen verabschiedet werden, die bei der Implementierung immer Kosten mit sich bringen. Von 2013 auf 2014 sinken die einmaligen Gesetzeskosten um über 30 Prozent, danach vergrößern sich die Kosten bis 2017 wieder. Im Jahr 2017 sinkt der Erfüllungsaufwand wieder um 30 Prozent und wächst im Anschluss bis 2019 wieder (siehe Abbildung 2). In Abbildung 3 ist auch der Verlauf ab 2019 zu sehen, der für beide Typen des Erfüllungsaufwands steigend ist.

Abhängige Variable

Hinsichtlich der Standortqualität ist Deutschland laut dem GCI im weltweiten Vergleich sehr gut aufgestellt, wie in Abbildung 4 ersichtlich wird. Von 2011 bis 2018 bewegt sich Deutschland konstant auf einem hohen GCI-Niveau, wobei ein minimal ansteigender

Trend zu erkennen ist.⁴ Die Berichte des Weltwirtschaftsforums, in denen der GCI veröffentlicht wird, erklären die gute Standortqualität in Deutschland mit mehreren Faktoren. Über die Jahre werden beispielsweise immer wieder die attraktive Umgebung für Innovationen und die stabile makroökonomische Lage angesprochen (z.B. Schwab et al. 2016, 2018, 2019).

Jahr	Global Competitiveness Index (Deutschland)	„Burden of Government Regulation“ (Deutschland)	Untersuchte Länder
2011-2012	5,4 (Platz 6)	3,0 (Platz 88)	142
2012-2013	5,5 (Platz 6)	3,4 (Platz 71)	144
2013-2014	5,5 (Platz 4)	3,6 (Platz 56)	148
2014-2015	5,5 (Platz 5)	3,6 (Platz 55)	144
2015-2016	5,5 (Platz 4)	3,9 (Platz 34)	140
2016-2017	5,6 (Platz 5)	4,3 (Platz 18)	138
2017-2018	5,7 (Platz 5)	4,8 (Platz 7)	137
2018	83/100 (Platz 3)	4,8 (Platz 7)	140
2019	82/100 (Platz 7)	4,4 (Platz 15)	141

Abbildung 4: Entwicklung des Global Competitiveness Index für Deutschland (eigene Darstellung, Daten von Schwab et al. 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

Auswirkung von Gesetzeskosten auf die Standortqualität

Doch welchen Einfluss haben die Gesetzeskosten auf die Entwicklung des GCIs für Deutschland? Im Hinblick auf den Indikator „Burden of Government Regulation“, der im GCI enthalten ist, lässt sich eine durchgehende Verbesserung in Deutschland bis 2019 erkennen (siehe Abbildung 4). Anhand Abbildung 5 wird deutlich, dass in der betrachteten Zeitspanne niedrigere Werte der Gesetzeslast (des Indikators) mit höheren Werten des GCI (Standortqualität) einhergehen.⁵ Dieser Effekt ist jedoch nur minimal und bei demselben Wert des GCIs (5.5) sind teilweise auch leicht unterschiedliche Werte des Indikators zu erkennen. Hierbei muss bezüglich der Skalierung darauf hingewiesen werden, dass höhere Werte des „Burden of Government Regulation“ eine geringere Gesetzeslast anzeigen. Zudem ist der Indikator bereits in dem GCI enthalten, weswegen die Betrachtung des Zusammenhangs nicht sehr aussagekräftig ist.

⁴ Höhere Zahlen des GCIs geben eine höhere Standortqualität an (Skala 1 bis 7).

⁵ In Abbildung 5 und 6 wird der GCI aus den Jahren 2018 und 2019 aufgrund der anderen Berechnungsweise nicht mit einbezogen. Es werden zudem Kommata als Dezimaltrennzeichen verwendet

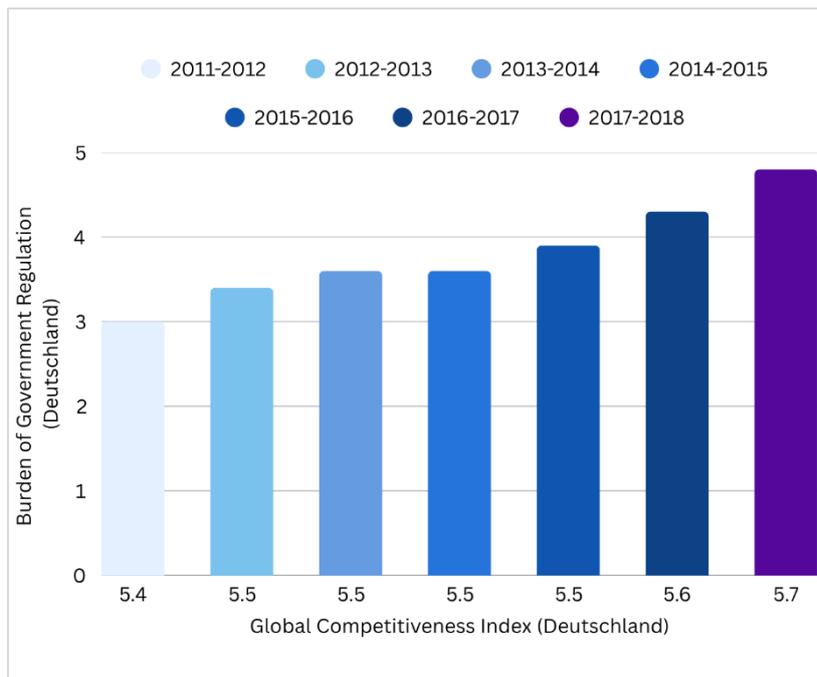


Abbildung 5: Zusammenhang Global Competitiveness Index und Burden of Government Regulation für Deutschland (eigene Darstellung, Daten von Schwab et al. 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Das Zusammenführen beider erläuterten Datensätze, also die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in Deutschland von 2012 bis 2018 und die Entwicklung des GCIs für Deutschland, ist in Abbildung 6 zu erkennen.⁶ Beim Betrachten der Grafiken fällt kein direkter Zusammenhang von Gesetzeskosten (Erfüllungsaufwand) auf die Standortqualität auf. So variierten in den Jahren, in denen Deutschland einen GCI von 5,5 aufwies (2013-2016), die gesamten jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwände stark (von +1429,5 bis -784,5). Allerdings fällt bei genauerer Betrachtung auf, dass niedrigere Erfüllungsaufwände in einem Jahr mit durchschnittlich höheren GCIs einhergehen. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung verhilft auch der Korrelationskoeffizient der beiden Datensätze. Dieser beträgt für den jährlichen Erfüllungsaufwand und den GCI -0,25 und für den einmaligen Erfüllungsaufwand -0,66. Der Unterschied dieser beiden Zahlen könnte darauf zurückgeführt werden, dass der einmalige Erfüllungsaufwand von Regulierungen nicht negativ sein kann und er als niedrigsten Wert nur 0 annehmen kann (siehe Kapitel 3.3). Die negativen Werte (das Sinken) des jährlichen

⁶ In Abbildung 6 repräsentiert jede Säule ein Jahr, chronologisch von 2012 bis 2018. Die Global Competitiveness Berichte umfassen eine Zeitspanne von jeweils zwei Jahren, hier wurde immer das spätere Jahr als Maßstab genommen.

Erfüllungsaufwands könnten die Korrelation verzerren. Insgesamt zeigt sich folglich eine schwache bis moderate negative Beziehung zwischen beiden Variablen für Deutschland.

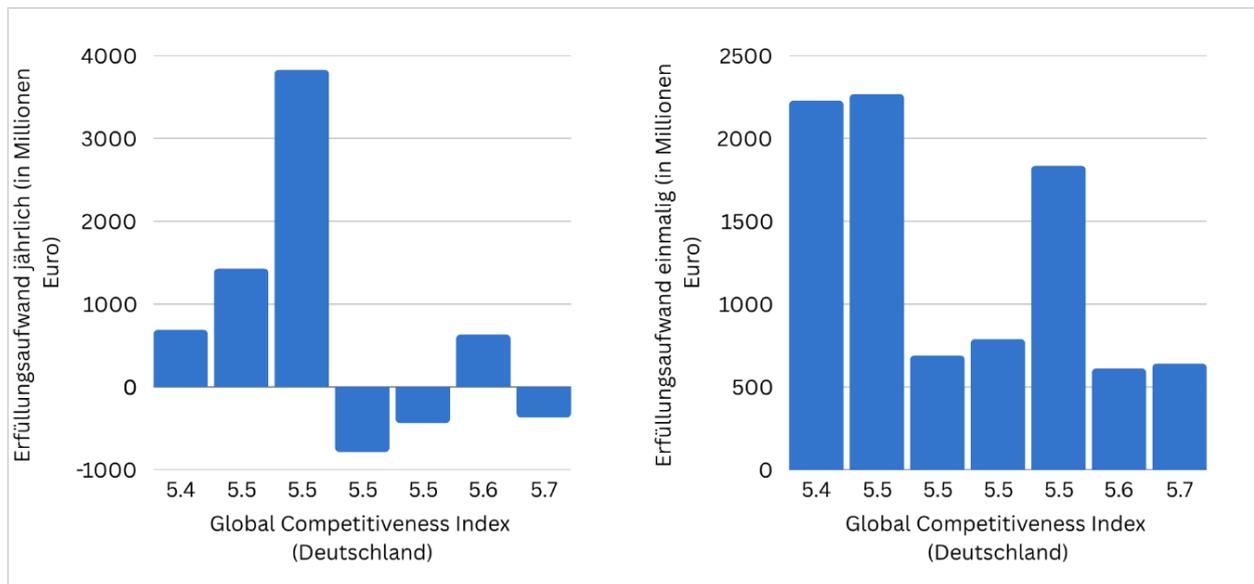


Abbildung 6: Entwicklung Erfüllungsaufwand (jährlich, einmalig) und Global Competitiveness Index für Deutschland zwischen 2012 und 2018 (eigene Darstellung, Datenquellen: Statistisches Bundesamt & Schwab et al. /World Economic Forum 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

3.5 Diskussion

Insgesamt bestätigt sich die erste Erwartung (*Mit zunehmendem Erfüllungsaufwand (Kosten) von Gesetzen für Unternehmen sinkt die wirtschaftliche Standortqualität.*) durch die genannten Ergebnisse für Deutschland. Die negative Beziehung zwischen den beiden Variablen ist, je nach Berechnungsart des Erfüllungsaufwands, allerdings nur sehr schwach bis moderat (siehe Abbildung 6). Dieses ist auch auf die Schwankungen des gesamten Erfüllungsaufwands in der Zeit zwischen 2012 bis 2019 zurückzuführen (siehe Abbildung 3).

Die Ergebnisse stimmen weitgehend mit den Aussagen bereits genannter Artikel (Falck et al. 2024, Berlemann/Göthel 2008) und der Theorie von Porter überein. Ein zu weitgehender Eingriff der Regierung in die Wirtschaft, beeinflusst die Standortqualität eines Landes negativ (Porter 1990: 649, 682). Auch wenn ein Abbau der Gesetzeslast die Standortqualität verbessern könnte, zeigt sich, dass trotz dieser Last eine relativ hohe Standortqualität und gute Innovationsfähigkeit in Deutschland vorherrscht (siehe Abbildung 4). Diese Erkenntnis entspricht Porters Überlegungen, dass Regulierungen die Innovationskraft eines Landes verbessern können (Porter 1990: 647f., siehe auch Rubashkina et al. 2015).

Insgesamt können kostenintensive Regulierungen laut Porter teilweise langfristig förderlich für die Standortqualität sein (Porter 1990: 648). Dieses wird in der oben beschriebenen Untersuchung nicht berücksichtigt. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich der Erfüllungsaufwand von Regulierungen in dem Jahr, in dem er entsteht, auch direkt auf die Standortqualität auswirkt. Gesetzeskosten könnten sich allerdings auch erst nach einer gewissen Zeit und einer gewissen Anhäufung dieser auf den GCI auswirken. Des Weiteren zeigen der GCI und die Theorie von Porter, dass die Regierung eine wichtige Rolle bei der Standortqualität spielt. Allerdings gehen sowohl bei Porter als auch bei dem GCI viele andere Standortfaktoren mit in die Betrachtung ein. Besonders durch die qualitative, deskriptive Methodik lässt sich nicht ausschließen, dass der beschriebene Zusammenhang durch die anderen Variablen beeinflusst wird. Im Gegenteil lässt sich davon ausgehen, dass die Entwicklung des GCIs durchaus durch die über 100 anderen Indikatoren signifikant beeinflusst wird. Hinsichtlich des Zusammenhangs können somit keine kausalen Aussagen getroffen werden. Abgesehen davon ist in Abbildung 3 ab 2019 ein erheblicher Anstieg des Erfüllungsaufwands zu erkennen. Daher wäre es interessant, die Entwicklung des GCIs ab diesem Zeitpunkt zu betrachten. Dieses ist aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit des GCIs ab 2020 aber nicht möglich.

4. Ursachen für Gesetzeskosten

Nachdem in Kapitel 3 die Relevanz der Betrachtung von Gesetzeskosten (für die Wirtschaft) hergeleitet wurde, stellt sich nun die Frage, welche Faktoren ursächlich für kostenintensive Gesetze sind. Nur durch das Herausfinden des Ursprungs von dem Erfüllungsaufwand von Gesetzen lässt sich die Last durch diesen für Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung insgesamt nachhaltig senken.

4.1 Theorien und Erwartungen

Die Untersuchung in diesem Kapitel beschränkt sich auf drei mögliche Ursachen von Gesetzeskosten, die aus der vorhandenen Literatur abgeleitet und bereits im Forschungsstand genannt wurden. Hierbei handelt es sich um die Faktoren Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und Vetospieler. Während die ersten zwei Aspekte auf die Gestaltung der Regulierungen zurückgeht, ist der dritte gesetzeseextern und betrifft das institutionelle Umfeld der Gesetze. Diese Faktoren sollen im Folgenden theoretisch eingebettet werden.

4.1.1 Gesetzeskomplexität: Transaktionskostentheorie

Die Komplexität von Gesetzestexten kann auf unterschiedlichen Ebenen begründet sein. Zuerst ist die Länge der Texte (Wortanzahl) oder laut Hurka et al. die Anzahl der Policy-Elemente entscheidend („Structural Policy Complexity“) (Hurka et al. 2022: 1515). Doch Komplexität kann nicht nur an dem Umfang der Texte bemessen werden, sondern auch an dem Schreibstil und der verwendeten Sprache. Diese beeinflussen Lesbarkeit und Verständlichkeit maßgeblich („Linguistic Policy Complexity“). Zuletzt wirkt sich auch die Anzahl der Verweise auf andere Regulierungen (auch Paragraphen desselben Gesetzes) auf die Komplexität dieser aus („Relational Policy Complexity“). (Hurka et al. 2022: 1517ff.) Allen Dimensionen der Komplexität ist gemeinsam, dass sie die Transaktionskosten im Prozess der Verabschiedung, Implementation und Einhaltung von Gesetzen erhöhen (Hurka et al. 2022: 1515). Eine ähnliche Perspektive nehmen auch Haag et al. ein. Auch sie unterscheiden zwischen den drei Arten der Komplexität und beschreiben den Effekt dieser anhand der Transaktionskosten. (Haag et al. 2024). So erhöht sich beispielsweise bei komplexeren Gesetzen der Umsetzungsaufwand für die Verwaltung, was unter anderem aus dem schwierigeren Verständnis resultiert (Haag et al. 2024: 2). Auch für die Bürger/innen führt Gesetzeskomplexität zu zusätzlichen Kosten, beispielweise bei der Einhaltung der Gesetze oder bei der Kontrolle der Regierung (Limberg et al. 2023: 576). Zudem können, aus einer wirtschaftlichen Sichtweise, komplexe Gesetze eine ihrer Funktionen für den Markt (das Reduzieren von Transaktionskosten) nicht mehr vollständig erfüllen. Dadurch kann die Effizienz der Wirtschaft gesenkt werden. (De Lucio/Mora-Sanguinetti 2022: 164)

Folglich wirkt sich die Komplexität von Gesetzen in der Theorie eindeutig auf Erfüllungsaufwand aus. Übereinstimmend mit den genannten Autoren wird hierbei das Konzept der Transaktionskosten für die Erklärung dieses Zusammenhangs verwendet. Obwohl die Transaktionskostentheorie ursprünglich mit einem wirtschaftlichen Bezug entwickelt wurde (Williamson 1998), gibt es auch eine politische Interpretation dieses Ansatzes (z.B. North 1990). Grundsätzlich haben Transaktionskosten ihren Ursprung in der Arbeitsteilung der heutigen Gesellschaft, die hohe Organisationskosten hervorruft (North 1984: 16f.). In dieser Arbeit werden Transaktionskosten als „costs of specifying and enforcing the contracts that underlie exchange“ definiert (North 1984: 7). Da kein Vertrag alle zukünftigen Eventualitäten abdecken kann, gibt es immer ein gewisses Risiko, dass ein Vertragspartner von der vereinbarten Leistung abweicht. Die Kosten,

um dieses überprüfen und zu verhindern, werden durch den Begriff der Transaktionskosten beschrieben. (North 1984: 8f.) Doch wie sind diese Kosten im Rahmen der Beziehung zwischen Gesetzeskomplexität und dem Erfüllungsaufwand von Regulierungen zu interpretieren? In Verbindung mit Gesetzen gibt es eine Vereinbarung zwischen den Bürger/innen und den Politiker/innen. Als Gegenleistung für die Stimme der Wähler/innen repräsentieren die Politiker/innen die Anliegen dieser. (Voigt 2009: 24) Die Überprüfung dieser Abmachung und auch die Einhaltung der Gesetze wird für die Gesellschaft allerdings kostenintensiver, wenn die verabschiedeten Gesetze sehr komplex sind (Hurka 2023: 1171). Für die Verwaltung, die die Gesetze der Politik umsetzen soll, entstehen ähnliche Transaktionskosten. Wie bereits oben beschrieben, erzeugt die Erfüllung der Vereinbarung mit der Politik (Implementation der Gesetze) bei hoher Gesetzeskomplexität höhere Transaktionskosten (Haag et al. 2024). In diesem Kontext weist North darauf hin, dass auf politischen Märkten, infolge von unter anderem Informationsasymmetrien generell hohe Transaktionskosten vorherrschen (North 1990: 355). Abgesehen davon kann auch die Wirtschaft bei der Einhaltung von komplexen Regulierungen mit Transaktionskosten konfrontiert werden, obwohl Gesetze diese eigentlich senken sollten. (De Lucio/Mora-Sanguinetti 2022: 173).

Infolge dieser Theorieüberlegungen lässt sich folgende Erwartung bilden:

Erwartung 2: Es besteht eine positive Korrelation zwischen der Komplexität von Gesetzen und ihren jeweiligen Kosten für die Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung.

4.1.2 Politikinstrumente und ihre Vor- und Nachteile

„What government does to us – its subjects or citizens – is to try to shape our lives by applying a set of administrative tools [...] to suit a variety of purposes.“ (Hood/Margetts 2007: 2) Diverse Autor/innen haben Typologien für die Instrumente, die der Regierung zur Verfügung stehen, entwickelt. Wie bereits im Forschungsstand beschrieben, wird in dieser Arbeit die NATO-Theorie von Hood und Margetts verwendet (Hood/Margetts 2007). Regierungen können laut Hood und Margetts grundsätzlich auf vier Kapazitäten zurückgreifen. Neben dem Vorteil, jederzeit auf eine Vielzahl von Informationen zugreifen zu können („Nodality“), ist auch die Position der Regierung im legalen Sinne, durch die sie beispielsweise Verbote aussprechen kann, nicht zu unterschätzen („Authority“). Abgesehen davon hat der Staat bedeutende finanzielle („Treasure“) und organisationsbezogene Ressourcen wie beispielweise Grundstücke („Organization“).

(Hood/Margetts 2007: 5f.) Diese Ressourcen können entweder genutzt werden, um Informationen zu gewinnen („Detectors“), oder um die Adressat/innen in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen („Effectors“). Aus der Kombination der Ressourcen und der zwei Ziele entstehen acht Instrumententypen. (Hood/Margetts 2007: 3, 7) Zur Vereinfachung werden in dieser Arbeit aber lediglich die genannten vier Ressourcen als Instrumententypen verwendet. Hinzu kommt das mit Blick auf die Auswirkung der Instrumententypen auf den Erfüllungsaufwand, Organisationsinstrumente nicht unbedingt Gesetzeskosten für Gesellschaft, Verwaltung und Wirtschaft erzeugen. Deswegen wird dieses Instrument in der Untersuchung nicht betrachtet.

Insgesamt kann die Instrumentenwahl jedoch eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Gesetzeskosten spielen. So sind Instrumente der Nodality-Kategorie, die beispielsweise Informationskampagnen beinhalten, verhältnismäßig kostengünstig in der Umsetzung für Verwaltung und Regierung (Knill/Tosun 2020: 20). Die Ursache dieses Vorteils liegt unter anderem an der bedeutsamen Stellung der Regierung in der Gesellschaft, die ihr einen Informationsvorteil und Glaubwürdigkeit verleiht (Hood/Margetts 2007: 21f.). Auch für die Bürger/innen und die Unternehmen erzeugen diese Instrumente im Vergleich zu anderen relativ wenig Kosten. Hierbei muss allerdings auf den Unterschied zwischen der Nutzung von Nodality-Instrumenten als Effektor oder als Detektor hingewiesen werden. Während die Verbreitung von Informationen durch die Regierung (Effektor) eher indirekt und ohne Zwang wirkt (Knill/Tosun 2020: 20), ist die Bereitstellung von Informationen durch die Adressat/innen (Detektor) gewiss kostenintensiver. Die geringe Kostenintensität von Informationsinstrumenten ist jedoch auch mit Nachteilen für die Effektivität dieser verbunden. Da die Adressat/innen sich den Informationen entziehen oder diesen keine Beachtung schenken können, ist die Wirksamkeit von Nodality-Instrumenten beschränkt (Knill/Tosun 2020: 20). Hinzu kommt, dass die Effektivität von dem Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung abhängt (Hood/Margetts 2007: 45f.). Alles in allem wird dieser Instrumententyp aufgrund seiner Nachteile oft mit anderen Instrumenten zusammen angewendet (Knill/Tosun 2020: 20).

Eine der am häufigsten von Entscheidungsträgern genutzte Instrumentenkategorie sind Treasure-Instrumente, wie etwa Subventionen oder Steuern (Hood/Margetts 2007: 80). Anreizsetzung mithilfe von finanziellen Mittel ist, hinsichtlich der Kostenintensität bei der Implementation, zwischen den Nodality- (geringe Kosten) und den Authority-Instrumenten (hohe Kosten) einzuordnen (Knill/Tosun 2020: 22). Bei positiven

Treasure-Instrumenten entsteht für die Adressat/innen zudem ein finanzieller Mehrwert. Dahingegen können jedoch, je nach Ausgestaltung des Instruments, hohe Kosten für den Staatshaushalt erzeugt werden (Hood/Margetts 2007: 99f.). Zuletzt kann es auch zu der Verschwendung von Regierungsmitteln kommen, da durch das Gesetz angestrebte Verhalten auch ohne finanzielle Zuschüsse erfolgt wäre (Knill/Tosun 2020: 22).

Auch Authority-Instrumente, die beispielsweise Verbote umfassen, sind häufig in Gesetzen zu finden. Grundsätzlich kann die Regierung entweder klare Vorgaben setzen oder lediglich Leitlinien für die Adressat/innen festlegen. (Knill/Tosun 2020: 21) Die Verwendung dieses Instrumententyps bringt viele Vorteile für Regierungen, während der Großteil der Kosten bei den Zielgruppen der Gesetze anfällt. Für die Entscheidungsträger/innen lässt sich nicht nur die Wirkung von Authority-Instrumenten relativ genau berechnen, sondern es werden auch nur wenige finanzielle Mittel dafür benötigt. (Knill/Tosun 2020: 21) Für Gesellschaft und Wirtschaft hingegen führt dieser Instrumententyp zu diversen Kosten, wie zu hohen Kontrollkosten für die Verwaltung (Knill/Tosun 2020: 21). Ferner kann es zu „regulatory capture“ kommen, wenn die Regierung zugunsten spezieller Gesellschaftsgruppen entscheidet, deren Expertise sie durch die Komplexität der Regulierungen benötigt (Knill/Tosun 2020: 21f.)

Im Hinblick auf alle Typen merken Hood und Margetts an, dass die Effektivität letztlich auch von dem speziellen Kontext abhängt, in dem sie eingesetzt werden (Hood/Margetts 2007: 144, 149).

Angesichts der dargelegten Theorieüberlegungen ist folgende Erwartung naheliegend:

Erwartung 3: *Die verschiedenen Politikinstrumente erzeugen unterschiedliche Kosten für ihre Adressat/innen. Den größten Erfüllungsaufwand verursachen Authority-Instrumente, gefolgt von Treasure-Instrumenten und die geringsten Kosten rufen Nodality-Instrumente hervor.*

4.1.3 Institutionelles Umfeld: Vetospieler

„On a general level [...] complex policy compromises are the price of inclusive, democratic decision making.“ (Hurka 2023: 1186). Dieses Zitat hebt hervor, dass kostenintensive Gesetze nicht nur durch ihnen inhärente Faktoren entstehen, sondern auch das institutionelle Umfeld eine kostenentscheidende Rolle spielen kann. Der institutionelle Entscheidungsprozess hängt eng mit dem Faktor der Gesetzeskomplexität

zusammen. Infolgedessen wird in der Literatur überwiegend die Auswirkung von institutionellen Gegebenheiten, wie die Anzahl der Vetospieler, auf die Komplexität der Gesetzestexte beschrieben (Hurka 2023, Adam et al. 2019). Komplexität ist hier mit Gesetzeskosten zu assoziieren (siehe Kapitel 4.1.1).

Einerseits ist eine Ursache von Gesetzeskosten in dem Kernkonzept von Demokratien zu finden, worauf die bereits im Forschungsstand angesprochene Idee der „Democratic Responsiveness Trap“ hinweist (Adam et al. 2019). Dadurch, dass die Repräsentation der Meinungen der Bürger/innen die Regierungsbasis in Demokratien bildet, produziert die Politik eine immer steigende und komplexere Anzahl von Gesetzen. Obwohl sie damit den Problemen der Bevölkerung Rechnung trägt, führt dieses zu einer steigenden Gesetzeslast. (Adam et al. 2019: 5f.)

Andererseits kann sich auch die spezifischere Gestaltung des politischen Entscheidungsprozesses auf den Erfüllungsaufwand von Regulierungen auswirken. So führen eine höhere Anzahl von Akteuren mit Vetopotenzial bei der Gesetzgebung, die sich hinsichtlich ihrer Meinungen signifikant unterscheiden, zu höheren Gesetzeskosten (Hurka 2023: 1169). Hierbei ist auf ein wichtiges Prinzip der Ministerien hinzuweisen: sie können der Legislative Gesetzesvorschläge nur gemeinsam vorlegen (Kollegialitätsprinzip). (Hurka 2023: 1169) Daher müssen in diesen Entwürfen eine große Bandbreite an Positionen berücksichtigt werden. Je stärker die internen Präferenzen der Regierung voneinander abweichen und je radikaler die Medianmeinung ist, desto kostenintensiver ist die Politikformulierung und desto höher Gesetzeskosten. (Hurka 2023: 1172f.) Abgesehen davon müssen die Ministerien auch die Wünsche der anderen Vetospieler im Entscheidungsprozess berücksichtigen. In diesem Kontext steigen die Gesetzeskosten zwangsläufig mit der Anzahl der Vetospieler, da auch die Politikformulierung für die Entscheidungsträger/innen anspruchsvoller und komplexer wird. (Hurka 2023: 1174)

Ferner ist zur Erklärung des Zusammenhangs zwischen Vetospielern und Gesetzeskosten auch die Vetospielertheorie hilfreich (Tsebelis 2003). Allerdings bezieht sich diese vorrangig auf den Effekt der Vetospieler auf den Status Quo. Trotzdem kann davon die Auswirkung der Akteure im Entscheidungsprozess auf die Kosten von Regulierungen abgeleitet werden. Vetospieler, auf die sich in diesem Kapitel bereits mehrfach bezogen wurde, definiert Tsebelis als „actors whose agreement is required for a change of the status quo“ (Tsebelis 2003: 17). Mit steigender Anzahl und ideologischer

Distanz sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung des Status Quos und verstärkt sich die Politikstabilität (Tsebelis 2003: 19). Zudem wird infolge einer größeren Zahl von Vetospielern eine höhere Anzahl von Gesetzen produziert, welche allerdings meist komplizierter und inkrementeller sind. (Tsebelis 2003: 37ff, 185) Zusätzlich zur Anzahl der Vetospieler trägt auch eine hohe Distanz zwischen ihnen, welche als Differenz der Ansichten der ideologisch am weitesten entfernten Parteien einer Koalition beschrieben wird, zu weniger wesentlichen Gesetzen bei (Tsebelis 2003: 165, 185). Letztlich beeinflussen Anzahl und Distanz der Vetospieler in der Regierung, besonders in Krisensituationen, ihre Handlungsfähigkeit negativ. Somit fallen auch die Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft geringer aus. (Tsebelis 2003: 185, 205) Insgesamt lassen sich sowohl ein positiver als auch ein negativer Zusammenhang zwischen Vetospielern und Gesetzeskosten aus der Vetospielertheorie ableiten. Besonders die Überlegung zu der Aktivität der Regierung lässt einen negativen Effekt einer hohen Anzahl und Distanz von Vetospielern auf die Kosten von Gesetzen vermuten, da generell weniger signifikante Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft getätigt werden. Auch wenn Gesetze durch viele Vetospieler eher inkrementell ausfallen, kann die steigende gesamte Gesetzesanzahl aber auch die Last für die Adressat/innen erhöhen. Dieses wird zusätzlich durch die von den Vetospielern erzeugte Gesetzeskomplexität verstärkt.

Mit Blick auf die genannten Theorieüberlegungen lässt sich folgende Erwartung bilden:

Erwartung 4: *Je höher die Anzahl und ideologische Distanz der Vetospieler im Entscheidungsprozess sind, desto höher sind die Kosten von Gesetzen für die Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung.*

4.2 Forschungsdesign: Methoden und Daten

Zur Beantwortung des zentralen Anliegens dieser Arbeit – den Ursachen von Gesetzeskosten – wird eine theoriegeleitete Untersuchung durchgeführt. Hierbei wird die Auswirkung der Faktoren Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und Vetospieler (unabhängige Variablen) auf die Gesetzeskosten (abhängige Variable) analysiert. Zwecks der Überprüfung dieses Zusammenhangs wird der bereits in Kapitel 3 beschriebene OnDEA-Datensatz, genauer die 50 kostenintensivsten Vorgaben aus diesem (Fernández-i-Marín 2024), herangezogen. Diesbezüglich findet eine quantitative Inhaltsanalyse der Vorgabentexte Anwendung. Im Rahmen dessen erfolgt eine Kodierung der Daten hinsichtlich der Faktoren Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und

Vetospieler. Zudem werden auch Politikbereich, Normadressaten und das Entstehungsjahr der Vorgabe kodiert. Darauffolgend sollen die genannten Vorgaben hinsichtlich der Ausprägungen der drei Faktoren im Zusammenhang mit ihren Kosten analysiert werden. Hier stellt sich die Frage, ob die kostenintensivsten deutschen Regulierungen ein gewisses Muster in Bezug auf die genannten Merkmale aufweisen und diese damit als Ursachen von Gesetzeskosten identifiziert werden können. Die Vorgehensweise ist hier, trotz der mittleren Fallzahl, deskriptiv und qualitativ.

OnDEA-Datensatz (Abhängige Variable)

Die OnDEA-Datenbank erfasst, wie bereits in Kapitel 3.2 ausführlich beschrieben, den Erfüllungsaufwand für Bürger/innen, Wirtschaft und Verwaltung für alle deutschen Vorgaben seit 2011 (Statistisches Bundesamt: OnDEA). Anhand dieser Daten wurden von Fernández-i-Marín (2024) die 50 kostenintensivsten Vorgaben in Deutschland identifiziert. Bei Vorgaben in der OnDEA-Datenbank handelt es sich jedoch nicht um vollständige Gesetze. Vielmehr sind diese *„Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen“* (Statistisches Bundesamt 2024: 15). Dieses können ganze Paragraphen von Gesetzen, einzelne Absätze oder auch einzelne Sätze der Paragraphen sein.

In dem Datensatz von Fernández-i-Marín sind die gesamten Kosten aller 50 Vorgaben erfasst, wobei lediglich der jährliche Erfüllungsaufwand berücksichtigt wurde. Diese Kosten werden hier als Operationalisierung der Variable Gesetzeskosten verwendet. Der Autor ermittelte die Gesamtkosten einer Vorgabe, indem er zunächst die unterschiedlichen Kostenarten der Regulierung wie Sach-, Bürokratiekosten und Zeitaufwand isolierte. Im Anschluss erfolgte die Aggregation dieser verschiedenen Kostenarten einer Vorgabe.⁷ Insgesamt muss darauf hingewiesen werden, dass die Zusammenstellung des Datensatzes und alle weiteren Überlegungen vor der Datenaktualisierung der OnDEA-Datenbank Ende März 2025 erfolgten. Die 50 kostenintensivsten

⁷ Hierbei wurden in der Datenbank separat ausgewiesene Bürokratiekosten aus der Rechnung entfernt. Diese werden nur bei Informationspflichten (Adressat/innen müssen bestimmte Informationen weiterleiten) adressiert an die Wirtschaft zusätzlich zum Erfüllungsaufwand dargestellt. (Statistisches Bundesamt 2024: 19, 34). Allerdings bezeichnen Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten in diesen Fällen gewissermaßen dasselbe und werden so doppelt aufgeführt.

Regulierungen stammen aus den Jahren 2015 bis 2021 und daher wird der angesprochene Zusammenhang auch lediglich für diese Zeitspanne untersucht.⁸

Operationalisierung der Unabhängigen Variablen

Variable	Operationalisierung	Quelle/Hilfsmittel
E2: Gesetzeskomplexität	<p>Structural complexity: Anzahl der Wörter</p> <p>Linguistic complexity: Flesch-Reading-Ease (Amstad)</p> <p>Relational complexity: Bezugnahme auf andere Normen /Paragraphen</p>	<p>Hurka et al. 2022, De Lucio/Mora-Sanguinetti 2022</p> <p>Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner (laizee.ai GmbH)</p>
E3: Politikinstrumente	<p>Nodality (Informationen)</p> <p>Treasure (finanzielle Anreize)</p> <p>Authority (legale Autorität)</p>	Hood & Margetts (2007)
E4: Vetospieler	<p>Anzahl der Parteien in der Regierung (gleichbleibend in der Zeitspanne)</p> <p>Ideologische Distanz zwischen den Koalitionsparteien, Dimensionen: „Welfare“, „Market Regulation (per403)“, „Law and Order: Positive (per605)“, „Multiculturalism: Positive (per607)“</p>	<p>Tsebelis 2003, Hurka 2023</p> <p>The Manifesto Project (Lehmann et al. 2024a)</p>

Abbildung 7: Operationalisierung der Unabhängigen Variablen

Die erste betrachtete unabhängige Variable ist die Komplexität der Gesetze. Wie in Abbildung 7 erkennbar, werden in dieser Arbeit alle drei Arten der Komplexität, die in Kapitel 4.1.1 erläutert wurden, operationalisiert. Während die „Structural Complexity“, nach De Lucio und Mora-Sanguinetti (2022), mithilfe der Anzahl der Wörter der Vorgabentexte gemessen wird, ist die Operationalisierung der „Linguistic Complexity“ aufwendiger. Hierbei wird auf den Flesch-Reading-Ease Index zurückgegriffen, dessen deutsche Version von Amstad entwickelt wurde (Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner).⁹

⁸ Als Entstehungsdatum der Vorgaben wird das Datum der letzten inhaltlichen Änderung der Vorgabe, das in der OnDEA-Datenbank aufgelistet ist, übernommen. Es lässt sich annehmen, dass die Vorgabe in ihrer kostenintensiven Form seit der letzten inhaltlichen Änderung besteht. Falls es keine inhaltliche Änderung gab, wird das Datum der Neuaufnahme der Vorgabe in der OnDEA-Datenbank verwendet. Es lässt sich nicht herausfinden, ob sich das Datum der letzten Änderung nur auf die OnDEA-Datenbank bezieht oder ob das jeweilige Datum auch den Zeitpunkt der Änderung in der Politik angibt. Die genauen Entstehungsdaten der Vorgaben lassen sich sonst nicht auffinden.

⁹ Flesch-Reading-Ease (für die deutsche Sprache): $180 - ASL \cdot (ASW * 58,5)$, wobei ASL=durchschnittliche Satzlänge und ASW=durchschnittliche Silbenanzahl pro Wort (Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner)

Um die Ermittlung der Komplexität der Vorgabentexte zu erleichtern, wird der Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner (laizee.ai GmbH) verwendet (wie in Abbildung 7 zu erkennen). Dieser erfasst für beliebige Texte neben der Anzahl der Wörter und Sätze, unter anderem auch den Flesch-Reading-Ease (Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner). Abgesehen davon wird die „Relational Complexity“ in Bezugnahme auf Hurka et al. anhand der Anzahl der Verweise auf externe Normen und andere Paragraphen desselben Gesetzes erfasst (Hurka et al. 2022).

Zwecks der Untersuchung der Vorgabentexte hinsichtlich der verwendeten Politikinstrumente werden, werden bezugnehmend auf die Typologie von Hood und Margetts (siehe 4.1.2), die drei Instrumententypen Nodality, Treasure und Authority kodiert (siehe Abbildung 7). Hierbei können auch mehrere Instrumente in einer Vorgabe enthalten sein.

Für die Operationalisierung der dritten, unabhängigen Variable Vetospieler bieten sich zwei Möglichkeiten, wie in Abbildung 7 erkennbar und in Kapitel 4.1.3 erläutert. Obwohl es in Deutschland diverse Vetospieler im politischen Prozess gibt, begrenzt sich diese Arbeit auf die Vetospieler innerhalb der Regierung (die Koalitionsparteien). Allerdings veränderte sich die Anzahl der Koalitionsparteien in dem untersuchten Zeitraum (2015-2021) nicht, da zwischen 2013 und 2021 eine Große Koalition regierte. Jedoch weisen sowohl Tsebelis als auch Hurka darauf hin, dass auch die ideologische Distanz der Vetospieler in der Regierung eine wichtige Rolle in der Gesetzgebung spielt (Tsebelis 2003, Hurka 2023). Infolgedessen soll geprüft werden, wie sich die Distanz zwischen CDU/CSU und SPD im Laufe des untersuchten Zeitraums verändert hat und ob hierbei eine Verbindung zu der Kostenintensität der Vorgaben zu ziehen ist. Diesbezüglich werden die Daten des Manifesto Projects herangezogen (Lehmann et al. 2024a). Finanziert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, untersucht und analysiert dieses Projekt die Wahlprogramme von Parteien seit 1945 in mehr als 50 Ländern (The Manifesto Project: About). Im Rahmen dieses Datensatzes können auch die Positionen der Parteien eines Landes im Vergleich und im Zeitablauf visualisiert werden (The Manifesto Project: Visualise Data, Dashboard 2). Diese Funktion wird zur Operationalisierung der Distanz der Vetospieler (CDU/CSU, SPD) verwendet. Im Rahmen des Projektes werden Wahlprogramme anhand von drei Variablengruppen (Haupt-, Unterkategorien, neu eingeführte Kategorien) kodiert. Diese Variablen zeigen die Anzahl der

„Quasi-Sätze“¹⁰ zu dem spezifischen Thema der Variable als prozentualen Anteil der gesamten Kodierungen innerhalb eines Programms an. (Lehmann et al. 2024b: 10)¹¹ Für die Operationalisierung der Parteidifferenz in dem untersuchten Zeitraum wird sich lediglich auf vier Variablen beschränkt (siehe Abbildung 7). Diese wurden anhand der Themengebiete ausgewählt, in denen auch die 50 kostenintensivsten Regulierungen zu finden sind: Gesundheit, wirtschaftliche Bereiche, (Technologie), Sicherheit und Migration/Integration. Die Entwicklung der Distanz der beiden Parteien über die Zeit wird mit den Entstehungsdaten und der Kostenintensität der 50 Datenpunkte verglichen und auf Trends untersucht.

Länder- und Fallauswahl

Die Fall- und Länderauswahl im vierten Kapitel lässt sich anhand derselben Aspekte begründen, die in Kapitel 3.3 genauer ausgeführt wurden. Die Fälle, also die 50 kostenintensivsten Regulierungen in Deutschland, wurden aufgrund ihrer Verfügbarkeit ausgewählt. Zudem lassen sie sich gut auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich der drei Faktoren überprüfen, da sie hinsichtlich ihrer Kosten alle eine ähnliche Ausprägung haben. Auch die Generalisierbarkeit auf andere kostenintensive Regulierungen gestaltet sich dadurch einfacher.

4.3 Ergebnisse: Datenbeschreibung und -analyse

Zuerst ist eine Beschreibung des Datensatzes sinnvoll, um die spätere Analyse der drei genannten Faktoren zu erleichtern. Die 50 kostenintensivsten deutschen Vorgaben haben ihren Ursprung in lediglich sechs Gesetzen: dem Sozialgesetzbuch (Fünftes Buch), Aufenthalts-, Telekommunikations-, Waffen-, Einkommensteuer- und Versicherungsaufsichtsgesetz. Dabei lassen sich ein Großteil der Vorgaben (des Erfüllungsaufwands) den Bereichen Finanzmarktpolitik, Versicherung/Finanzen und Gesundheit zuordnen. Doch der Datensatz enthält auch Vorgaben der Themengebiete Steuern, Technologie/Kommunikation, Migration/Integration und Sicherheit. Innerhalb der kostenintensivsten Regulierungen werden sowohl Wirtschaft, als auch Verwaltung und Bürger/innen adressiert. (siehe Anhang) Wobei der größte Teil des Erfüllungsaufwandes allerdings bei der Wirtschaft anfällt (siehe Anhang).

¹⁰ Ein Quasi-Satz ist ein Satz oder ein Teil von einem Satz, der exakt eine Aussage oder Meinung der Partei enthält (Werner et al. 2021: 5).

¹¹ Ein Wert von 0,59 für eine Variable bedeutet daher, dass 0,59% der Quasi-Sätze dieser Variable zuzuweisen sind (Manifesto Project Team 2018).

„Linguistic Complexity“

Zwischen dem Wert des Flesch-Reading-Ease, der die Lesbarkeit der Gesetzestexte misst, und dem Erfüllungsaufwand ist in Abbildung 10 keine Beziehung zu erkennen. Hierbei muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass größere Werte des Indizes auf eine bessere Lesbarkeit hindeuten.¹⁵ Da die Vorgabentexte Werte zwischen 2,28 und 55,26 aufweisen sind sie zwischen sehr schwer und mittelschwer einzuordnen. Besonders auffällig ist, dass Vorgabentexte, die denselben Erfüllungsaufwand erzeugen, große Schwankungen hinsichtlich der Lesbarkeit aufweisen können. So schwanken die Werte beispielweise bei den Vorgaben, die 40,41 Millionen Euro Kosten verursachen, zwischen 4,39 (sehr schwer) und 48,6 (mittelschwer) (siehe Abbildung 10).

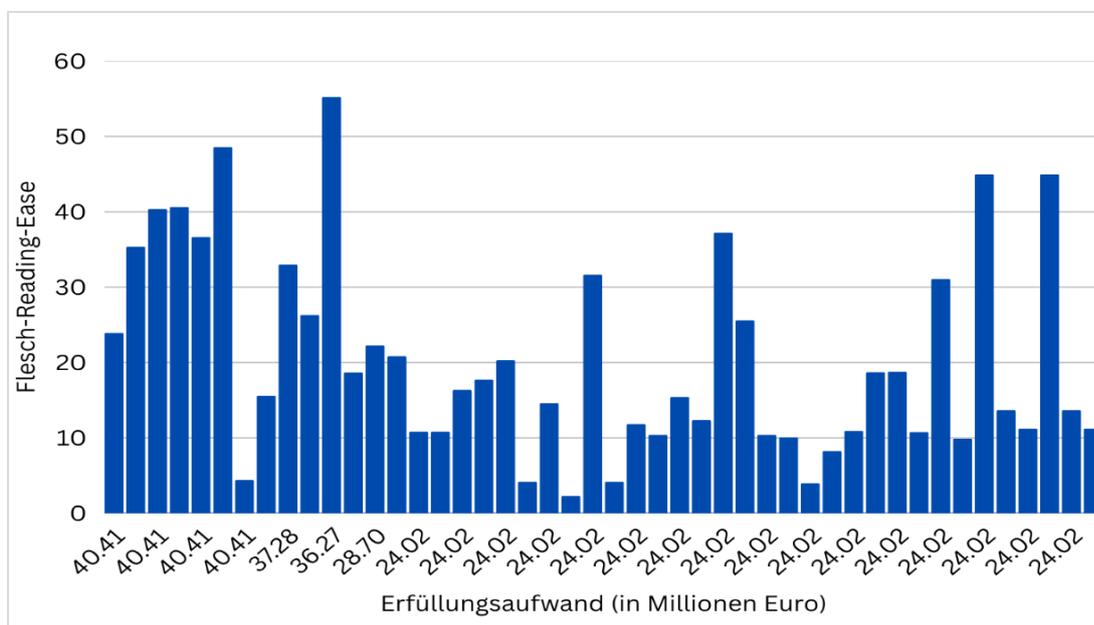


Abbildung 10: „Linguistic Complexity“ (Flesch-Reading-Ease) und Erfüllungsaufwand der Vorgaben (eigene Darstellung, Erfüllungsaufwände zusammengestellt von Fernández-i-Marín, 2024)

„Relational Complexity“

Hinsichtlich der Beziehung zwischen der Anzahl der Verweise auf andere Normen und dem Erfüllungsaufwand der Vorgaben bildet sich in Abbildung 11 ein deutlicher Trend ab. Vorgaben, die auf viele andere Regulierungen verweisen, erzeugen tendenziell höhere Kosten. Doch auch hier ist wieder eine gewisse Varianz zu erkennen. Innerhalb der Vorgaben einer Kostenkategorie (z.B. 40,41 Millionen Euro) unterscheiden sich die

¹⁵ Texte mit Werten von 0-30 sind sehr schwer, von 30-50 schwer und von 50-60 mittelschwer lesbar (Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner).

Politikinstrumente	Anzahl des Auftretens	Summe der Erfüllungsaufwände (in Millionen Euro)
Authority	27	719,31
Nodality	9	253,64
Nodality & Authority	9	271,58
Nodality & Authority & Treas- ure	1	40,41

Abbildung 12: Art und Anzahl der Politikinstrumente in den 46 kostenintensivsten Vorgaben und Erfüllungsaufwand je Instrumententyp (eigene Darstellung, Erfüllungsaufwände zusammengestellt von Fernández-i-Marín, 2024)

4.3.3 Distanz der Vetospieler

In Abbildung 13 und 14 sind die Entwicklungen der Parteipositionen von CDU/CSU (rote Linie) und SPD (blaue Linie) zwischen 2014 und 2022 zu erkennen.¹⁶ Mit Blick auf die erste Dimension „Welfare“, die Äußerungen der Parteien zu sozialer Gleichheit und zu dem Wohlfahrtsstaat erfasst (Lehmann et al. 2024b: 18f.), lässt sich ein klarer Trend der Positionen erkennen. Bis zur Wahl 2017 nähern sich die Ansichten beider Parteien an. In Abbildung 13 (links) ist ebenfalls auszumachen, dass die ideologische Distanz zwischen den Parteien nach der Wahl 2017 wieder ansteigt. Bei der Variable „Market Regulation“ (per403), die den Einsatz für einen freien Markt anzeigt (Lehmann 2024b: 15), ist der Unterschied zwischen den beiden Parteien hingegen deutlich geringer (Ende 2013 SPD: 7,8, CDU/CSU 4,6%). Bis Mitte 2016 und ab 2018 nähern sich

¹⁶ Die X-Achse der Abbildungen 13 und 14 zeigt die Anzahl an Quasi-Sätzen zu den jeweiligen Themen in den Wahlprogrammen, als Anteil an der Gesamtzahl der vergebenen Kodierungen je Dokument (Lehmann et al. 2024b: 10). Aus Gründen der besseren Erkennbarkeit der Trends sind die X-Achsen für die verschiedenen Variablen nicht einheitlich skaliert.

beide Parteien an, während die Distanz zwischen diesen Daten steigt (siehe Abbildung 13, rechts).

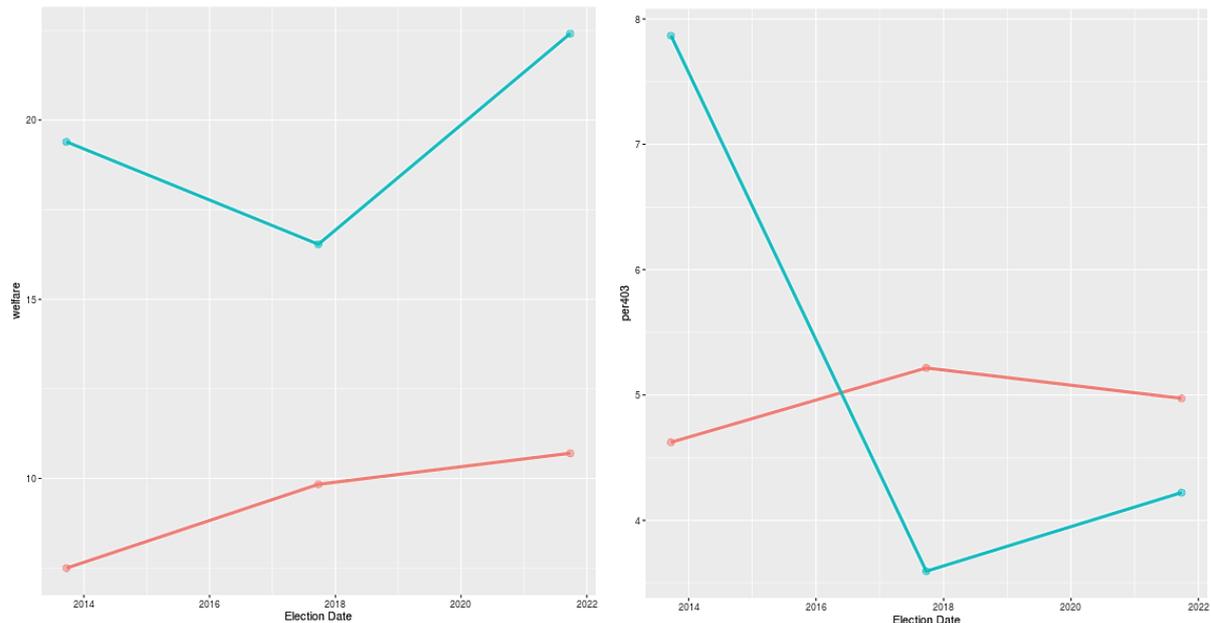


Abbildung 13: Positionen von CDU/CSU (rot) und SPD (blau) zwischen 2014 und 2022 hinsichtlich „Welfare“ (links) und „Market Regulation“ (rechts) (Darstellung übernommen von „The Manifesto Project: Visualize Data, Dashboard 2“ (Lehmann et al. 2024a))

Hinsichtlich der Einstellungen zu einer stärkeren Bekämpfung von Kriminalität („Law and Order: Positive, per605) (Lehmann et al. 2024b: 20) ist in Abbildung 14 (linke Seite) die Distanz beider Parteien zu sehen. Sie befinden sich hierbei nahe beieinander und gleichen bis 2016 ihre Positionen gänzlich an (circa 4,4% der Quasi Sätze). Im Anschluss daran gehen die Meinungen bis zur Wahl 2017 wieder auseinander, um sich bis 2019 wieder exakt anzugleichen. Zuletzt sollte noch auf die Variable „Multiculturalism: Positive (per607)“, die positive Meinungen zu dem Thema der kulturellen Vielfalt identifiziert (Lehmann et al. 2024b: 21), eingegangen werden. Im Hinblick auf alle betrachteten Variablen unterscheiden sich die beiden Parteien in dieser Variable am wenigsten (siehe Abbildung 14, rechts). Die größte ideologische Distanz findet sich zum Zeitpunkt der Wahl 2017. Ende 2014 und Mitte 2020 entsprechen sich die Positionen beider Parteien.

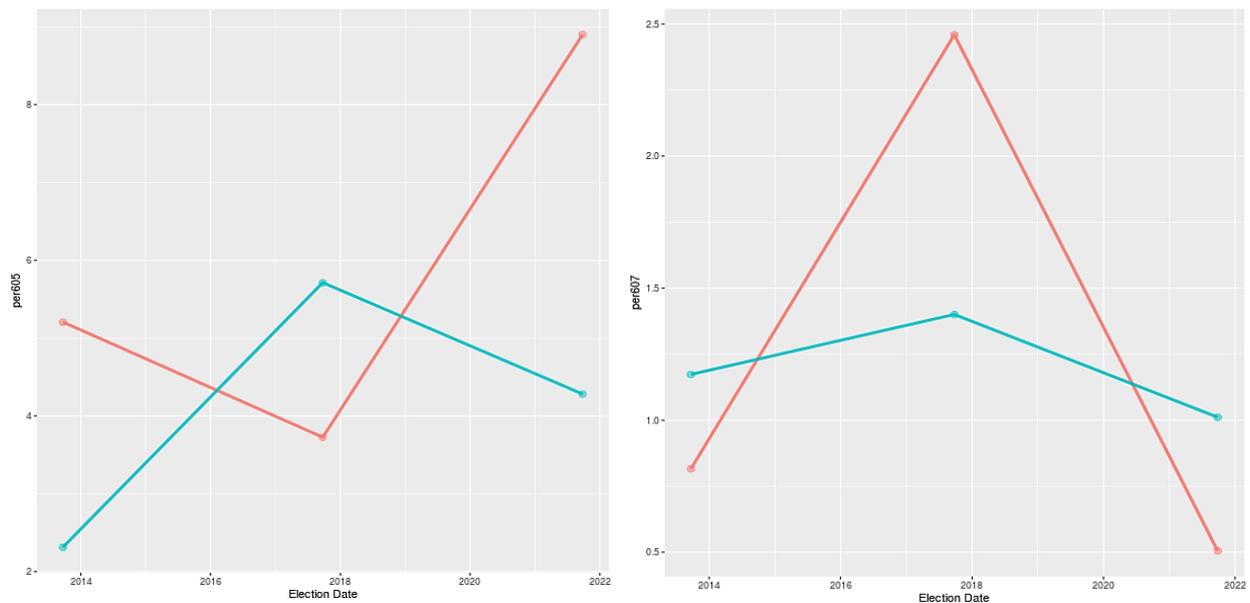


Abbildung 14: Positionen von CDU/CSU und SPD zwischen 2014 und 2022 hinsichtlich „Law and Order: Positive“ (links) und „Multiculturalism: Positive“ (rechts) (Darstellung übernommen von „The Manifesto Project: Visualize Data, Dashboard 2“ (Lehmann et al. 2024a))

Abbildung 8 und die kostenintensivsten deutschen Vorgaben betrachtend fällt auf, dass die Regulierungen mit den höchsten Kosten (40,41 Millionen Euro) ihren Ursprung in den Jahren 2017, 2019, 2020 und 2021 haben (siehe Anhang). Zudem sind diese Vorgaben aus dem Sozialgesetzbuch (Themenbereich Gesundheit), weswegen hier die Betrachtung der Dimension „Welfare“ sinnvoll ist. In den genannten Jahren ist zwischen den Parteien im Hinblick auf diese Dimension eine relativ große Distanz zu erkennen (siehe Abbildung 13, links). Ein klarer Zusammenhang zwischen Distanz der Regierungsparteien und der hohen Kosten der Vorgaben ist trotzdem nicht erkennbar, da die Distanz in den erwähnten Jahren nicht signifikant größer ist als in den anderen Jahren (siehe Abbildung 13, links). Darüber hinaus stechen in den Jahren 2016, 2017 und 2019 auch Vorgaben durch ihre Kosten hervor, die unter anderem den Bereichen Sicherheit und Migration/Integration zuzuordnen sind (siehe Abbildung 8, Anhang). In Abbildung 14 ist zu erkennen, dass die Positionen der Parteien in diesen Themengebieten in den genannten Jahren sehr ähnlich sind. Die in dem Datensatz am wenigsten kostenintensiven Vorgaben aus dem wirtschaftlichen Bereich sind aus den Jahren 2016 bis 2018, in denen hinsichtlich der Variable „Market Regulation“ (Abbildung 13, rechts) sowohl eine mittlere als auch eine kleine ideologische Distanz zu erkennen ist.

4.4 Diskussion

Variable	Mittelwert	Standardabweichung	Maximum	Minimum	Korrelationskoeffizient ¹⁷
Structural Complexity	220,63	368,70	2116	23	0,50
Linguistic Complexity	20,45	13,42	55,26	2,28	0,52
Relational Complexity	1,91	3,68	18	0	0,45

Abbildung 15: Daten zur Komplexität des Satzes und Korrelation mit dem Erfüllungsaufwand (eigene Darstellung)

Zusammengefasst wird Erwartung 2 (*Es besteht eine positive Korrelation zwischen der Komplexität von Gesetzen und ihren jeweiligen Kosten für die Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung.*) mithilfe des Datensatzes für die „Structural“ und „Relational Complexity“ für Deutschland bestätigt. Auch mit Blick auf die Korrelationskoeffizienten lassen sich moderate positive Beziehungen zwischen den angesprochenen Arten der Komplexität der Vorgaben und ihren jeweiligen Erfüllungsaufwänden ausmachen (siehe Abbildung 15). Allerdings ist diese Beziehung, besonders in den Grafiken (siehe 4.3.1), nur schwer erkennbar. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die Wortanzahl der Vorgaben nicht zwingend auch die Komplexität dieser anzeigen muss. Vielmehr können Regelungen trotz hoher Textlänge gut lesbar und wenig komplex sein. (Hurka et al. 2022: 1515) Außerdem gibt es auch der Erwartung widersprechende Ergebnisse. Diese sind besonders hinsichtlich der „Linguistic Complexity“ zu erkennen. Obwohl argumentiert wird, dass kein Zusammenhang zu dem Erfüllungsaufwand zu sehen ist (siehe Kapitel 4.3.1), zeigt der Korrelationskoeffizient eine leicht positive Beziehung an. So gehen höhere Werte des Flesch-Reading-Index (eine bessere Lesbarkeit) mit höheren Werten des Erfüllungsaufwands einher. Zu diesem Befund könnte unter anderem die hohe sprachliche Komplexität und die hohen Kosten aller Vorgaben geführt haben. Die Ermittlung eines Zusammenhangs zwischen den beiden Variablen kann dadurch erschwert werden. Zudem könnte auch der genutzte Index die Ergebnisse verzerren, da Vorgaben mit sehr wenig Wörtern, aber einem langen Satz mit

¹⁷ Korrelation der Werte der Variablen mit den Werten für den Erfüllungsaufwand.

vielen Silben pro Wort, automatisch als sehr komplex berechnet werden (sehr geringer Wert).¹⁸

Obwohl die 46 Vorgaben und auch die kostenintensivsten dieser Daten hinsichtlich der Instrumentenwahl nicht alle dieselbe Ausprägung haben, wurden dennoch in einem Großteil der Fälle Authority-Instrumente verwendet (siehe Abbildung 12). Somit lässt sich Erwartung 3 (*Die verschiedenen Politikinstrumente erzeugen unterschiedliche Kosten für ihre Adressat/innen. Den größten Erfüllungsaufwand verursachen Authority-Instrumente, gefolgt von Treasure-Instrumenten und die geringsten Kosten rufen Nodality-Instrumente hervor.*) zumindest hinsichtlich der Annahme über Authority-Instrumente für die deutschen Vorgaben bestätigen. Nodality-Instrumente lassen sich in den kostenintensivsten Vorgaben deutlich häufiger finden als Treasure-Instrumente, obgleich erstere laut Theorie relativ kostengünstig für Verwaltung und Bürger/innen sind (Knill/Tosun 2020). Folglich lässt sich der zweite Teil der Erwartung anhand dieses Datensatzes nicht bestätigen. Insgesamt stellt sich bei der angewendeten Typologie von Politikinstrumenten (Hood/Margetts 2007) das Problem, dass die Kategorien sehr allumfassend sind und so manche Politikmaßnahmen auch in mehrere Kategorien passen würden (Linder/Peters 1989: 40). Daher sind viele Entscheidungen Ermessenssache der Kodierenden und nicht vollständig objektiv.

Dementgegen konnte Erwartung 4 (*Je höher die Anzahl und ideologische Distanz der Vetospieler im Entscheidungsprozess, desto höher sind die Kosten von Gesetzen für die Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung*) für Deutschland nicht unterstützt werden (siehe 4.3.3). In den Entstehungsjahren der kostenintensivsten deutschen Regulierungen waren die ideologischen Distanzen der beiden Parteien hinsichtlich der untersuchten Dimensionen sowohl relativ groß als auch gering. So lässt sich zu den Entstehungszeitpunkten der Vorgaben mit dem höchsten Erfüllungsaufwand eine relativ große Distanz erkennen (siehe Kapitel 4.3). Dieses bestätigt die Erwartung und die Theorie, dass eine größere ideologische Distanz zu höheren Gesetzeskosten führt (Hurka 2023). Dass die Ansichten der Parteien zum Zeitpunkt der anderen (auch kostenintensiven) Vorgaben vorwiegend gering waren, widerspricht zwar der Erwartung, lässt sich aber mit der bereits beschriebenen Vetospielertheorie auch erklären (siehe 4.1.3). Bei einer geringeren Distanz der Vetospieler sind laut dieser Theorie eine

¹⁸ Flesch-Reading-Ease (für die deutsche Sprache): $180 - ASL - (ASW * 58,5)$, wobei ASL=durchschnittliche Satzlänge und ASW=durchschnittliche Silbenanzahl pro Wort (Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner)

Änderung des Status Quos und weitreichendere Staatseingriffe möglich (Tsebelis 2003: 185, 205). Dadurch können sich auch die Kosten der Gesetze für die Adressat/innen erhöhen. Allerdings fließen in diese Untersuchung nur die zwei Regierungsparteien (CDU/CSU, SPD) zur Zeit der Vorgaben als Vetospieler ein. Darüber hinaus gibt es in Deutschland noch viele andere Vetospieler, wie den Bundesrat, die hier nicht betrachtet werden.

Insgesamt sind im Rahmen der getätigten Untersuchung mehrere Limitationen zu benennen, die auch ursächlich für die teilweise schwachen Zusammenhänge sein können. Zunächst gibt es einige Probleme innerhalb des Datensatzes. Des Öfteren erscheinen Vorgaben in dem Datensatz, die auf derselben Textgrundlage basieren, nur leicht andere Aspekte davon benennen oder sich auf die Überprüfung dieser Vorgabe beziehen.¹⁹ Da es nicht möglich war, aus den Texten das genaue Bezugsobjekt herauszufiltern, wird in diesen Fällen dieselbe Textgrundlage als Basis für die Überlegungen zur Komplexität und den Politikinstrumenten genommen. Ferner sind die einzelnen Vorgaben aufgrund ihrer variierenden Länge auch schwer vergleichbar (siehe 4.2). Abgesehen davon ist hinsichtlich der Fallauswahl anzumerken, dass lediglich die kostenintensivsten Vorgaben ausgewählt wurden. Dieses hohe Niveau an Kosten erschwert die Beschreibung von Zusammenhängen, da die Variation innerhalb der Kosten nicht sehr groß ist. Aussagekräftiger wäre es, Vorgaben aus der OnDEA-Datenbank zufällig auszuwählen. Abgesehen davon sind die Kodierungen im Rahmen der durchgeführten Inhaltsanalyse nicht vollständig objektiv, wurden nur von einer Person kodiert und können dadurch Fehler enthalten. Darüber hinaus sind, wie auch in Kapitel 3, durch die qualitativen Methoden insgesamt keine Aussagen zu kausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen möglich. Auch mögliche Drittvariablen, die sowohl die Gesetzeskosten als auch die drei betrachteten Ursachen beeinflussen, können nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt lässt sich annehmen, dass neben dem Design und dem institutionellen Umfeld der Regulierungen unter anderem auch der Inhalt dieser für ihre Kostenintensität entscheidend ist, wie auch in Kapitel 4.3 angedeutet. Dieses wird in der Bachelorarbeit aber nicht genauer untersucht.

¹⁹ Zum Beispiel: Pflicht, Versicherungsvertreibern sämtliche Informationen zum Produkt und zum Freigabeverfahren zur Verfügung zu stellen | § 23 Abs. 1c | VAG und Pflicht zur Analyse der zu vertreibenden Produkte und des Zielmarktes | § 23 Abs. 1c | VAG oder Betreiben einer Beschwerdestelle | § 51 | VAG und Überprüfung des Antwortverhaltens der Beschwerdestelle | § 51 | VAG (siehe Anhang).

5. Fazit: Gesetzeskosten und ihre Ursachen als umfangreicher Forschungsbereich

Zusammenfassend liefert diese Arbeit vielfältige Antworten auf die zugrundeliegende Forschungsfrage, wie sich Gesetzeskosten auf die Standortqualität eines Landes auswirken und welche Faktoren diese Kosten beeinflussen. Mithilfe von deskriptiven, datenbasierten und theoriegeleiteten Analysen wurde diese Frage in zwei Teilen im Hinblick auf Deutschland bearbeitet. Dabei konnten nicht nur die eingangs genannten wirtschaftlichen Bedenken hinsichtlich des steigenden Erfüllungsaufwands von Gesetzen (Licht et al. 2024, Gönner 2024) untermauert werden. Vielmehr wurde mit Blick auf den Forschungsstand erstmals auch eine systematische Analyse zu potenziellen Ursachen von Gesetzeskosten durchgeführt. Bezüglich des ersten Teils der Forschungsfrage ließ sich die anhand der Diamantentheorie von Porter gebildete Erwartung bestätigen. Niedrigere Gesetzeskosten gehen durchschnittlich mit einer höheren Standortqualität einher (siehe Abbildung 6, Kapitel 3.3). Zu diesem Ergebnis verhalf der Vergleich der Werte des „Global Competitiveness Index“ für Deutschland zwischen 2012 und 2019 mit der Entwicklung der entsprechenden jährlichen Erfüllungsaufwände (aus der ONDEA-Datenbank). Für einen effizienten Abbau der Gesetzeskosten ist aber die Kenntnis ihrer Ursachen von Bedeutung. Dementsprechend wurden in dieser Arbeit die drei aus der Literatur abgeleiteten Ursachen für Gesetzeskosten Gesetzeskomplexität, Politikinstrumente und Vetospieler untersucht. Theoretisch ließ sich der Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und den Kosten von Gesetzen für ihre Adressat/innen unter anderem mit der Transaktionskostentheorie (z.B. Hurka et al. 2022), der NATO-Typologie (Hood/Margetts 2007) und der Vetospielertheorie (Tsebelis 2003) herleiten. Die quantitative Inhaltsanalyse der 50 kostenintensivsten deutschen Vorgaben aus der ONDEA-Datenbank (Fernández-i-Marín 2024) hinsichtlich der genannten drei Aspekte macht die Beantwortung des zweiten Teils der Forschungsfrage möglich. Die Komplexität der Vorgabentexte korreliert in der Analyse, zumindest beim Betrachten der Textlänge und der Anzahl der Referenzen auf andere Normen, tendenziell mit einem höheren Erfüllungsaufwand (siehe Kapitel 4.4). Auch wenn dieses nicht auf alle Vorgaben zutrifft und die Lesbarkeit die Kosten nicht zu beeinflussen scheint, lässt sich die Gesetzeskomplexität als Ursache für Gesetzeskosten bestätigen. Zudem ist auch hinsichtlich der Instrumentenwahl eine Varianz in den Kosten zu erkennen. „Authority-Instrumente“ erzeugen hierbei, wie von der Theorie vorhergesagt (Hood/Margetts 2007, Knill/Tosun 2020), den höchsten Erfüllungsaufwand. Obwohl Aussagen zu

„Nodality“ und „Treasure-Instrumenten“ anhand der Ergebnisse schwer sind, ist doch eine Beziehung zwischen Politikinstrumenten und Gesetzeskosten anzunehmen. Lediglich bei dem Faktor der Vetospielerdistanz konnte keine Beziehung zu den Gesetzeskosten herausgestellt werden.

Doch die Untersuchung wurde nur in Bezug auf die deutschen Vorgaben getätigt. Generell muss in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen werden, dass in dieser Studie die externe Validität nicht vollständig gegeben ist. Dadurch, dass die Analysen lediglich auf sehr begrenzte Zeiträume, die deutschen kostenintensivsten Regulierungen bezogen sind und nur eine geringe Anzahl von Variablen betrachtet wurde, sind die Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf andere Länder generalisierbar. Jedoch muss hierbei angemerkt werden, dass Deutschland gewissermaßen als typisches OECD Land gesehen werden kann (siehe Kapitel 3.2) und sich die Relevanz der Faktoren intuitiv erschließt. So könnten sie eventuell auch für andere Länder mit denselben (institutionellen) Merkmalen wie Deutschland entscheidend für Gesetzeskosten sein.

Insgesamt kann diese Arbeit als erster Anstoß für eine genauere wissenschaftliche Analyse der Ursachen von Gesetzeskosten gelten. In Anknüpfung an diese Arbeit bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für zukünftige Forschung. Anhaltspunkte dafür sind unter anderem in den Limitationen dieser Arbeit zu finden (siehe Kapitel 3.5, 4.4). Beispiele dafür sind die Durchführung von ähnlichen Analysen mit zufällig ausgewählten Gesetzen oder quantitativen Methoden, die kausale Aussagen möglich machen. Besonders interessant ist dabei die Betrachtung ab 2019, da hier ein deutlicher Anstieg des Erfüllungsaufwands zu verzeichnen ist (siehe Kapitel 3.3, Abbildung 3). Darüber hinaus sind die Untersuchung weiterer Ursachen von Gesetzeskosten, wie der Inhalt von Gesetzen, oder auch der Vergleich verschiedener Länder, Möglichkeiten für die weitere Forschung.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Resultate dieser Arbeit einen Beitrag zur aktuellen und bereits viele Jahre andauernden Diskussion um das Thema des Bürokratieabbaus liefern. Ihre Relevanz geht dabei allerdings über die Wissenschaft hinaus. Das Wissen von der Bedeutung von Gesetzeskosten und ihrer Ursachen kann die Verabschiedung von besonders kostenintensiven Gesetzen in Zukunft verhindern und bei dem Abbau dieser Kosten helfen. So lässt sich langfristig die Gesetzeslast für Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung senken.

Literaturverzeichnis

- Adam, Christian/Hurka, Steffen/Knill, Christoph/Steinebach, Yves (Hg.) (2019): Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap. Cambridge University Press.
- Ash, Elliott/Morelli, Massimo/ Vannoni, Matia (2022): More laws, more growth? Evidence from US States. CEPR Discussion Papers, No. 15629.
- Berlemann, Michael/Göthel, Matthias (2008): Determinanten der Internationalen Standortwahl von Unternehmen: Ergebnisse einer empirischen Analyse. In: Ifo Dresden berichtet, 15: 4, 33–43.
- Coffey, Bentley/McLaughlin Patrick A./Peretto, Pietro (2020): The cumulative cost of regulations. In: Review of Economic Dynamics, 38, 1–21.
- De Lucio, Juan/Mora-Sanguinetti, Juan S. (2022): Drafting “better regulation”: The economic cost of regulatory complexity. In: Journal of Policy Modeling, 44: 1, S. 163–183.
- Fair Text Lesbarkeitsindex-Rechner (Produkt der laizee.ai GmbH), in: <https://fair-text.com/lesbarkeitsindex-textanalyse-tool/#:~:text=Der%20Fair%20Text%20Lesbarkeitsindex-Rechner%20ist%20ein%20Online-Tool,zur%20Berechnung%20der%20Lesbarkeit%20und%20Verst%C3%A4ndlichkeit%20von%20Texten>. (letzter Zugriff 24.06.2025).
- Falck, Oliver/Guo, Yuchen/Pfaffl, Christian (2024): Lost Economic Output Due to High Bureaucratic Burden. In: EconPol Forum (CESifo), 25: 6, 30–35.
- Fernández-i-Marín, Xavier (2024): Datensatz, die 50 kostenintensivsten deutschen Vorgaben (aus der OnDEA-Datenbank).
- Gibson, Stephen/Henshall, Will/Banda, Tasila (2023): Reducing the Burden of Government Regulation. M-RCBG Associate Working Paper Series, No.199, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gönner, Tanja (2024): Bürokratie als Wachstumsbremse: Herausforderungen und Lösungsansätze für den Industriestandort Deutschland. In: Ifo Schnelldienst, 77: 11, 29–33.
- Haag, Maximilian/Hurka, Steffen/Kaplaner, Constantin (2024): Policy complexity and implementation performance in the European Union. In: Regulation & Governance.
- Hahn, Robert W./Hird, John A. (1991): The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis. In: Yale Journal on Regulation, 8: 1, 233–278.
- Hood, Christopher C./Margetts, Helen Z. (2007): The Tools of Government in the Digital Age. New York: Palgrave Macmillan.
- Hurka, Steffen (2023): The institutional and political roots of complex policies: Evidence from the European Union. In: European Journal of Political Research, 62: 4, S. 1168–1190.
- Hurka, Steffen/Haag, Maximilian/Kaplaner, Constantin (2022): Policy complexity in the European Union, 1993-today: introducing the EUPLEX dataset. In: Journal of European Public Policy, 29: 9, S. 1512–1527.
- Hüther, Michael/Fremerey, Melinda/Iglesias, Simon Gerards (2024): Zur Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland: sortierende Bemerkungen. In: Wirtschaftsdienst, 104: 3, S. 175–179.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale (2020): Public Policy. A New Introduction. London: Red Globe Press.
- Lehmann, Pola/Franzmann, Simon/Al-Gaddooa, Denise/Burst, Tobias/Ivanusch, Christoph/Regel, Sven/Riethmüller, Felicia/Volkens, Andrea/Weßels, Bernhard/Zehnter, Lisa

(2024a): The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG / CMP / MARPOR). Version 2024a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Göttingen: Institut für Demokratieforschung (IfDem).

Lehmann, Pola/Franzmann, Simon/Al-Gaddooa, Denise/Burst, Tobias/Ivanusch, Christoph/Regel, Sven/Riethmüller, Felicia/Volkens, Andrea/Weßels, Bernhard/Zehnter, Lisa (2024b): The Manifesto Project Dataset- Codebook. Manifesto Project (MRG / CMP/MARPOR) Version 2024a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) / Göttingen: Institut für Demokratieforschung (IfDem).

Licht, Thomas/Unger, Barbara/Von Maltzan, Annette/Wohlrabe, Klaus (2024): Aufwand, Kosten und Folgen von Bürokratie aus Unternehmenssicht. In: Ifo Schnelldienst, 77: 11, 26–29.

Linder, Stephen H./Peters, Guy B. (1989): Instruments of Government. Perceptions and Contexts. In: Journal of Public Policy, 9: 1, 35–58.

Limberg, Julian/Knill, Christoph/Steinebach, Yves (2023): Condemned to complexity? Growing state activity and complex policy systems. In: Governance, 36: 2, S. 575–608.

Manifesto Project Team (2018): A short primer on the Manifesto Project and its methodology, in: <https://manifestoproject.wzb.eu/down/tutorials/primer.html> (letzter Zugriff 24.06.2025).

North, Douglass C. (1984): Transaction costs, Institutions, and Economic History. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of institutional and theoretical economics, 140: 1, 7–17.

North, Douglass C. (1990): A Transaction Cost Theory of Politics, In: Journal of Theoretical Politics, 2: 4, 355–367.

OECD-Ländervergleich, Schlüsselindikatoren, in: <https://www.compareyourcountry.org/key-indicators/de> (letzter Zugriff 24.06.2025).

Porter, Micheal E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.

Rubashkina, Yana/Galeotti, Marzio/Verdolini, Elena (2015): Environmental regulation and competitiveness. Empirical evidence on the Porter Hypothesis from European manufacturing sectors. In: Energy Policy, 83, 288–300.

Rudzio, Kolja (2025): Das bisschen Bürokratie? Kostet 146 Milliarden. In: Die Zeit, 20.02.2025, S.19.

Schmidt, Klaus M. (2024): Ergebnisorientierte Bürokratie gestalten, In: Ifo Schnelldienst, 77: 11, 11–16.

Schwab, Klaus/Sala-i-Martín, Xavier/Greenhill, Robert (2011): The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/Sala-i-Martín, Xavier/Brende, Børge (2012): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/Sala-i-Martín, Xavier/Brende, Børge (2013): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2013-2014, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/Sala-i-Martín, Xavier/Eide, Espen Barth/Blanke, Jennifer (2014): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/ Sala-i-Martín, Xavier/Samans, Richard/Blanke, Jennifer (2015): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2015-2016, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/ Sala-i-Martín, Xavier/Samans, Richard/Blanke, Jennifer (2016): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus/Sala-i-Martin, Xavier/Samans, Richard (2017): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2017-2018, World Economic Forum, Geneva.

Schwab, Klaus (2018): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2018, World Economic Forum.

Schwab, Klaus (2019): Insight Report. The Global Competitiveness Report 2019, World Economic Forum.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2024): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates, sechste aktualisierte Fassung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltung nach Jahren, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/Erfuellungsaufwand-WV.html?nn=629442> (letzter Zugriff: 24.06.2025).

Statistisches Bundesamt: Methode, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/methode.html> (letzter Zugriff: 24.06.2025).

Statistisches Bundesamt: OnDEA. Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/OnDEA.html> (letzter Zugriff 24.06.2025).

Statistisches Bundesamt: Vorstellung des Erfüllungsaufwands. Bürokratie umfassend messen und darstellen, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/erfuellungsaufwand.html#649958> (letzter Zugriff 24.06.2025).

The Manifesto Project: About (the Project), in: <https://manifesto-project.wzb.eu/information/documents/information> (letzter Zugriff 24.06.2025).

The Manifesto Project: Visualise Data, Dashboard 2: Parties over time, in: <https://manifesto-project.wzb.eu/information/documents/visualizations>, https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/ (letzter Zugriff 24.06.2025).

Tsebelis, George (2003): *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

Voigt, Stefan (2009): *Institutionenökonomik* (2, durchgesehene Auflage), Paderborn: Brill/Fink (UTB).

Werner, Annika/Lacewell, Onawa/Volkens, Andrea/Matthieß, Theres/Zehntner, Lisa/Van Rinsum, Leila (2021): Manifesto Project Dataset. Manifesto Coding Instructions (5th re-revised edition), Manifesto Project's Handbook Series.

Williamson, Oliver E. (1998). Transaction Cost Economics: how it works; where it is headed. In: *De Economist*, 146: 1, 23–58.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Einflussfaktoren der Standortqualität	10
Abbildung 2: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Deutschland	14
Abbildung 3: Grafik zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Deutschland	15
Abbildung 4: Entwicklung des Global Competitiveness Index für Deutschland	16
Abbildung 5: Zusammenhang Global Competitiveness Index und Burden of Government Regulation für Deutschland.....	17

Abbildung 6: Entwicklung Erfüllungsaufwand (jährlich, einmalig) und Global Competitiveness Index für Deutschland zwischen 2012 und 2018	18
Abbildung 7: Operationalisierung der Unabhängigen Variablen	27
Abbildung 8: Erfüllungsaufwand der 50 Vorgaben sortiert nach dem Datum ihrer letzten inhaltlichen Änderung.....	30
Abbildung 9: „Structural complexity“ (Wörteranzahl) und Erfüllungsaufwand der 46 kostenintensivsten Vorgaben.....	31
Abbildung 10: „Linguistic Complexity“ (Flesch-Reading-Ease) und Erfüllungsaufwand der Vorgaben.....	32
Abbildung 11: „Relational Complexity“ (Anzahl der Referenzen auf andere Normen in den Vorgaben) und der Erfüllungsaufwand.....	33
Abbildung 12: Art und Anzahl der Politikinstrumente in den 46 kostenintensivsten Vorgaben und Erfüllungsaufwand je Instrumententyp	34
Abbildung 13: Positionen von CDU/CSU (rot) und SPD (blau) zwischen 2014 und 2022 hinsichtlich „Welfare“ (links) und „Market Regulation“ (rechts).....	35
Abbildung 14: Positionen von CDU/CSU und SPD zwischen 2014 und 2022 hinsichtlich „Law and Order: Positive“ (links) und „Multiculturalism: Positive“ (rechts)	36
Abbildung 15: Daten zur Komplexität des Datensatzes und Korrelation mit dem Erfüllungsaufwand	37

Anhang

Tabelle 1: Die 50 kostenintensivsten Vorgaben, Datensatz von Fernández-i-Marín (2024)

	Titel der Vorgabe	Gesetz	Link	Gesamtkosten
1	Antrags- und Anzeigeverfahren zur Aufnahme in das Verzeichnis für digitale Gesundheitsanwendungen § 139e SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106108	40409574
2	Verhandlungs- und Schiedsverfahren zur Vereinbarung der Vergütungsbeträge mit dem GKV-Spitzenverband § 134 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106109	40409574
3	Anschluss an die Telematikinfrastruktur § 31a Abs. 3 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106110	40409574
4	Weiterentwicklung des RSA § 267 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106549	40409574
5	Datenverarbeitung für die Durchführung und Weiterentwicklung des RSA § 267 Abs. 6 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106550	40409574
6	Prüfung der Datengrundlage für den RSA § 273 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106551	40409574
7	Versand eines Fortbildungszertifikates der Ärztekammer § 95d Abs. 6 Satz 3 SGB 5	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106560	40409574
8	Bescheinigung über eine der Abschiebung entgegenstehende Erkrankung § 60a Abs. 2c AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106553	37283274

9	Glaubhaftmachung des Geduldeten mit ungeklärter Identität, Passbeschaffungspflichten erfüllt zu haben § 60b Abs. 3 Satz 3 und 4 AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106561	37283274
10	Erbringung eines Identitätsnachweises beim Kauf einer Prepaidkarte § 172 Abs. 2 Satz 1 TKG	Telekommunikationsgesetz (TKG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106174	36499834
11	Waffenbuchführungspflicht für Verwahr-, Reparatur- und Kommissionswaffen § 23 WaffG	Waffengesetz (WaffG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106297	36266098
12	Prüfung eines Antrages auf Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis § 2 Abs. 2 WaffG	Waffengesetz (WaffG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106298	36266098
13	Bearbeitung der Regel- und Anlassabfrage § 51a Abs. 2c Satz 1 Nr. 3 EStG	Einkommensteuergesetz (EStG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106054	28703930
14	Verfahrens- und Nutzerverwaltung bei Abfrage der Kirchensteuermerkmale § 51a Abs. 2c EStG	Einkommensteuergesetz (EStG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106055	28703930
15	Bearbeitung eines Antrags auf Eintragung oder Löschung eines Sperrvermerks § 51a Abs. 2e EStG	Einkommensteuergesetz (EStG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=106056	28703930
16	Betriebliche Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage (Aufwand Pensionsfonds, Pensionskasse oder Direktversicherung) § 244b VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=102810	24022337
17	Versicherungsrechtliche Flankierung der reinen Beitragszusagen seitens der Anbieter § 244b VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=102811	24022337
18	Flankierung reiner Beitragszusagen im Versicherungsaufsichtsrecht durch die BaFin § 294 Abs. 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=102844	24022337
19	Pflicht zur Unterhaltung eines Produktfreigabeverfahrens § 23 Abs. 1a VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103148	24022337
20	Pflicht zur regelmäßigen Kontrolle der Versicherungsprodukte § 23 Abs. 1b VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103149	24022337
21	Pflicht zur Analyse der zu vertreibenden Produkte und des Zielmarktes § 23 Abs. 1c VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103150	24022337
22	Prüfung der fachlichen Eignung und der Zuverlässigkeit für die am Versicherungsvertrieb Beteiligten § 48 Abs. 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103151	24022337
23	Sicherstellen der Einhaltung der an die Angestellten, Vermittler und am Vertrieb Beteiligten Personen gestellten Anforderungen durch eine eigens eingerichtete Funktion § 48 Abs. 2a VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103152	24022337
24	Pflicht zum Betreiben von organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung einer Schädigung von Kundeninteressen § 48a Abs. 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103153	24022337

25	Pflicht zum Auskehren einer Zuwendung an der Versicherungsnehmer (Durchleitungsgebot) § 48c Abs. 1 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103154	24022337
26	Pflicht, Versicherungsvertreibern sämtliche Informationen zum Produkt und zum Freigabeverfahren zur Verfügung zu stellen § 23 Abs. 1c VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103155	24022337
27	Pflicht zur Dokumentation ausgekehrter Zuwendung und zur Information der Versicherungsnehmer § 48c Abs. 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103157	24022337
28	Betreiben einer Beschwerdestelle § 51 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103158	24022337
29	Überprüfung des Produktfreigabeverfahrens § 23 Abs. 1a bis 1c VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103187	24022337
30	Überprüfung des Prozesses zur Eignungs- und Zuverlässigkeitsprüfung § 48 Abs. 2 und Abs. 2a VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103188	24022337
31	Überprüfung der Prozesse zur Offenlegung von Interessenkonflikten § 48a Abs. 5 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103189	24022337
32	Überprüfung des Prozesses zur Durchleitung von Provisionen § 48c VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103190	24022337
33	Überprüfung des Antwortverhaltens der Beschwerdestelle § 51 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103191	24022337
34	Mitteilungspflichten gegenüber der EIOP § 329 Abs. 5 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103192	24022337
35	Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten § 332 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103193	24022337
36	Sorgfaltspflichten in Bezug auf Bezugsberechtigte § 55 Abs. 3 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103313	24022337
37	Identifizierungspflicht gegenüber dem Bezugsberechtigten § 54 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.ondea.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=103328	24022337

38	Genehmigen des Zulassungsantrags von Antragseigenmitteln bei der Ermittlung von Eigenmitteln § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Buchstabe a VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104184	24022337
39	Zentralisiertes Risikomanagement (Gruppe, auf Antrag) Entscheidung Aufsichtsbehörde § 268 i. V. m. § 281 Abs. 1 Nr. 9 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104732	24022337
40	Kontinuierliche Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung § 27 Abs. 1 Satz 1 und 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104733	24022337
41	Entwicklung von Risikostrategien unter Berücksichtigung von Art, Umfang, Komplexität und Risiko der Geschäfte § 26 Abs. 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104754	24022337
42	Aufgabe Gruppenaufsichtsbehörde: Überprüfung und Beurteilung der Finanzlage und Beurteilung der Gruppensolvabilität und Risikokonzentration § 281 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Nr. 2 und Nr. 5 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104802	24022337
43	Aufgabe Gruppenaufsichtsbehörde: Beurteilung und Überprüfung des Risikomanagement- und des internen Kontrollsystems, Geschäftsorganisation und der Qualifikation der Geschäftsleiter von beteiligten Unternehmen § 281 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104803	24022337
44	Planung und Koordinierung der Aufsichtstätigkeit, Informationsübermittlung, und des Informationsaustausches zwischen den betroffenen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Gruppenaufsicht § 284 Abs. 2 i. V. m. § 281 Abs. 1 Nr. 6 und Nr. 7 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104804	24022337
45	Antrag auf Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur Änderung der Vereinbarung über Kapitaleinzahlungen i.S.d. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VAG § 214 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104997	24022337
46	Vorlage eines Genehmigungsplans zur Eigenmittelausstattung § 214 Abs. 2 Satz 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104998	24022337
47	Antrag auf Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur vorzeitigen Rückzahlung von Kapital i.S.d. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VAG, das Eigenmitteln zuzurechnen ist. § 214 Abs. 2 Satz 3 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=104999	24022337
48	Antrag auf Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur Änderung der Vereinbarung über Kapitaleinzahlungen i.S.d. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VAG § 214 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=105000	24022337
49	Vorlage eines Genehmigungsplans zur Eigenmittelausstattung § 214 Abs. 3 Satz 2 VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=105001	24022337
50	Antrag auf Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur vorzeitigen Rückzahlung von Kapital i.S.d. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VAG, das den Eigenmitteln	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG)	https://www.onda.de/SiteGlobals/Functions/Datenbank/Vorgaben/Einzelansicht/Vorgabe_Einzelansicht.html?idVorgabe=105002	24022337

Tabelle 2: Eigene Kodierungen zu den 50 kostenintensivsten Vorgaben²⁰

	Zeitpunkt der letzten inhaltlichen Änderung (laut OnDEA-Datenbank)	Themenbereich (laut OnDEA-Datenbank)	Normadressat (laut OnDEA-Datenbank)	Politikinstrumente (nach Hood/Margetts 2007)	Anzahl der Wörter („Structural Complexity“)	Flesch-Reading-Ease Index („Linguistic Complexity“)	Anzahl der Referenzen auf andere Regularierungen („Relational Complexity“)
1	09.06.2021	Gesundheit	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality, Authority	2116	23,94	6
2	21.04.2020	Gesundheit	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	1169	35,38	2
3	19.12.2019	Gesundheit	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Nodality, Authority	153	40,38	2
4	01.04.2020	Gesundheit	Verwaltung-Vorgabe	Nodality	708	40,64	17
5	01.04.2020	Gesundheit	Verwaltung-Vorgabe	Nodality	122	36,68	2
6	01.04.2020	Gesundheit	Verwaltung-Vorgabe	Nodality, Authority, Treasure	767	48,6	18
7	05.04.2017	Gesundheit	Verwaltung-Vorgabe	Authority	23	4,39	0
8	21.08.2019	Migration & Integration	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality, Authority	105	15,58	0
9	21.08.2019	Migration & Integration	Bürger-Vorgabe	Authority	70	33,01	0
10	30.07.2016	Technologie & Kommunikation	Bürger-Vorgabe	Authority	204	26,32	1
11	06.07.2017	Sicherheit	Wirtschaft-Informationspflicht	weggefallen	weggefallen	weggefallen	weggefallen
12	06.07.2017	Sicherheit	Verwaltung-Vorgabe	Authority	23	55,26	1
13	02.01.2015	Steuern	Verwaltung-Vorgabe	Nodality, Authority	306	18,7	1
14	02.01.2015	Steuern	Verwaltung-Vorgabe	Nodality, Authority	708	22,26	5
15	02.01.2015	Steuern	Verwaltung-Vorgabe	Nodality	162	20,85	1
16	01.01.2018	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Authority	88	10,83	1
17	01.01.2018	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	88	10,83	1
18	01.01.2018	Versicherung & Finanzen	Verwaltung-Vorgabe	Authority	87	16,37	0
19	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	98	17,73	0
20	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	51	20,29	0
21	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	67	4,18	0
22	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	166	14,62	3
23	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	81	2,28	0
24	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	41	-7,44	0
25	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	288	31,68	2
26	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality	67	4,18	0

²⁰ Orange-markierte Vorgaben wurden in den späteren Berechnungen (ab Kapitel 4.3.1) nicht mehr verwendet, da sie als Ausreißer gezählt werden.

27	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality	50	11,83	0
28	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Nodality, Authority	70	10,42	1
29	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	216	15,44	0
30	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	247	12,35	3
31	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Nodality	48	37,25	0
32	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Nodality, Authority	356	25,61	2
33	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	70	10,42	1
34	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Nodality	34	10,07	2
35	23.02.2018	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	3819	50,24	84
36	26.06.2017	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	85	3,98	2
37	26.06.2017	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Nodality, Authority	316	8,27	4
38	22.04.2016	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	68	10,93	0
39	01.01.2016	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	385	18,73	4
40	01.01.2016	Finanzmarktpolitik	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	42	-16,5	0
41	01.01.2016	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-weitere Vorgabe	Authority	31	18,79	0
42	01.01.2016	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	48	10,78	1
43	01.01.2016	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Authority	45	31,1	1
44	01.01.2016	Finanzmarktpolitik	Verwaltung-Vorgabe	Nodality, Authority	141	9,91	4
45	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Authority	36	45	0
46	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality	44	13,68	0
47	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Authority	31	11,24	0
48	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Authority	36	45	0
49	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Nodality	44	13,68	0
50	13.01.2019	Versicherung & Finanzen	Wirtschaft-Informationspflicht	Authority	31	11,24	0

Tabelle 3: Aggregierter Erfüllungsaufwand je Normadressat der 50 Vorgaben

Normadressat	Aggregierter Erfüllungsaufwand (in Euro)
Wirtschaft	723.269.508
Verwaltung	596.306.565
Bürger/innen	73.783.108