



Kostenbarometer Regulatorik (Kostbar)

**Regulatorische Aufwände für Unternehmen der
Versicherungsbranche und des Maschinenbaus**

Management Summary	05
1. Einleitung	06
1.1 Hintergrund	06
1.2 Untersuchungsrahmen und Zielstellungen	10
2. Betroffenheit von Wirtschaftsunternehmen durch Bundesnormen	16
2.1 Methodischer Untersuchungsansatz inkl. Natural-Language-Processing	16
2.2 Auswertung	23
3. Quantifizierung branchenspezifischer Aufwände zur Erfüllung regulatorischer Vorgaben	31
3.1 Methodischer Untersuchungsansatz	31
3.2 Auswertung	34
4. Einordnung der Ergebnisse	47
4.1 Einordnung der Ergebnisse der Kategorisierung von Bundesgesetzen	47
4.2 Einordnung der Ergebnisse der erhobenen Daten zur Aufwandssituation	48
5. Fazit	50
Literaturverzeichnis	52
Danksagung	53



Management Summary

Die Studie „Kostenbarometer Regulatorik (Kostbar)“ ist eine gemeinsame Initiative des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) und der Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Deloitte).

Die Studie „Kostbar“ verfolgt zwei Ziele. Erstens sollten alle Gesetze der Bundesebene identifiziert werden, die für Wirtschaftsunternehmen und ihre einzelnen Branchen relevant sind. In diesem Zusammenhang kam neben manuellen Analysen auch ein Natural-Language-Processing (NLP)-Ansatz erfolgreich zum Einsatz, was die Tür zu weiteren möglichen Anwendungsbereichen sowohl in Unternehmen als auch im Umfeld der Gesetzgebung eröffnen könnte. Zweitens sollten die direkten Aufwände von Wirtschaftsunternehmen quantifiziert werden, welche sich aus der Erfüllung dieser Normen ergeben. Anders als beim ersten Ziel beschränkte sich die Studie dabei jedoch nicht nur auf Gesetze der Bundesebene. Denn für Unternehmen ist oftmals nur schwer nachzuvollziehen, welche gesetzgeberische Ebene eine Regelung ursprünglich initiiert hat. Um die Untersuchung dennoch überschaubar zu halten, wurden exemplarisch Unternehmen der Versicherungsbranche und des Maschinenbaus ausgewählt.

Die Untersuchung zeigt, dass die Anzahl der zu beachtenden Normen für Unternehmen schon allein auf Bundesebene beachtlich ist. Es ist davon auszugehen, dass ein Vielfaches davon an weiteren Normen auf

die Unternehmen wirkt. Dazu gehören beispielsweise EU-Vorschriften, die unmittelbar gelten, oder solche, die von Aufsichtsbehörden erlassen werden. Sie bleiben in dieser Untersuchung unberücksichtigt.

Der Anteil jährlicher Personal- und Sachaufwände bei den befragten Versicherungs- und Maschinenbauunternehmen für die Umsetzung von Normen beträgt zwischen 4 und 7 Prozent der jährlichen Gesamtaufwände. Um die Zahlen einordnen zu können, muss man die Rentabilität der Unternehmen ins Verhältnis setzen. Mitunter ist diese so gering, dass Aufwände zur Umsetzung von Normen einen signifikanten Unterschied in der Rentabilitätsberechnung machen können. Betrachtet man diese Aufwände differenzierter, zeigen sich signifikante Unterschiede. Die Aufwände von Unternehmenseinheiten, die nah am Kerngeschäft des Unternehmens sind, betragen durchschnittlich 3 Prozent. Im Gegensatz dazu liegen die Aufwände für Stabsfunktionen zwischen 60 und 73 Prozent.

Die einmaligen Aufwände zur Implementierung neuer Normen lagen im Durchschnitt zwischen 13 und 19 Prozent des gesamten Budgets für einmalige Aufwände in den befragten Unternehmen. Demnach sind diese ein bedeutender Treiber in den Unternehmen. Dennoch bleibt noch Spielraum für einmalige Investitionen ohne regulatorischen Bezug. Interessante Ergebnisse ergab auch die Zukunftseinschätzung

zur Bürokratiebelastung. Die Befragten erwarten, dass die zu beachtenden Normen zunehmen. Es zeigte sich aber auch, dass die bereits unternehmensintern beantragten Budgets für einmalige Aufwände für die Umsetzung von Normen bei 75 Prozent der teilnehmenden Versicherungsunternehmen geringer als in der Vergangenheit sind.

Am Beispiel der befragten Versicherungsindustrie konnte gezeigt werden, dass größere Versicherungen absolut gemessen mehr für Regulatorik zahlen als kleinere. Die relative Belastung für Letztere ist aber größer.

Das branchenübergreifende Resultat aus dem qualitativen Teil der Befragung ist bemerkenswert. Mehr als 30 Prozent der Teilnehmer nehmen die Datenschutzvorgaben als besonders belastend wahr. Dies ist umso beachtlicher, weil der Fragebogen offene Fragen stellte, also keine Antwortmöglichkeiten zur Auswahl vorgab. Die Befragten äußerten sich ebenfalls dazu, wie aus ihrer Sicht die Normen ausgestaltet sein sollten, und machten Vorschläge zur aufwandsärmeren Regulierung, die sich auch mit Ergebnissen ähnlicher Studien decken.

1. Einleitung

1.1 Hintergrund

Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung haben in Deutschland eine jahrzehntelange Tradition und sind institutionell fest verankert durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), dessen Mandat im NKR-Gesetz von 2006 normiert ist. Der NKR prüft unter anderem, ob die Schätzungen zu den direkten Kostenfolgen neuer oder geänderter Regelungen methodengerecht, nachvollziehbar und plausibel sind. Die direkten Kostenfolgen sind in Deutschland durch den Begriff des „Erfüllungsaufwands“ näher 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. Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten.¹

Dieser Ansatz soll dafür sorgen, dass das Kabinett seine Entscheidungen in Kenntnis der daraus entstehenden Kosten trifft und dass die Regulierungen so aufwandsarm wie möglich gestaltet sind. Zu den Aufwänden von Änderungen, die der Bundestag und der Bundesrat an den Gesetzen im weiteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens vornehmen, gibt es jedoch keine Schätzungen.

Auch die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben durch Länder, Kommunen und nachgeordnete Behörden kann weitere Aufwände für Unternehmen mit sich bringen, die nicht vorherzusehen waren. Das Statistische Bundesamt misst deshalb einige Zeit nach dem Inkrafttreten nach, wie hoch die Aufwände tatsächlich waren. Diese Erkenntnisse fließen auch in etwaige

Evaluierungen ein, die Grundlage für weitere Regulierungsschritte sein können.

Dieses Vorgehen hat durchaus Entlastungserfolge erbracht. Aber es führt aus NKR-Sicht zur unbefriedigenden Situation, dass zu wenig über die gesamten praktischen Kostenwirkungen aller Normen in den Unternehmen, speziell auch ganzer Branchen, bekannt ist. Nicht immer ist klar, wie stark Unternehmen einer bestimmten Branche durch bestimmte Vorgaben in der Praxis wirklich betroffen, und welche Unternehmensbereiche besonders belastet sind.

Auch aus Sicht der Wirtschaft hat die deutsche Bürokratiebekämpfung bei allen Erfolgen ihre Schwächen, denn die Entlastungsbemühungen werden in der Praxis selten wahrgenommen (vgl. u.a. Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting (2020), Holz et al. (2019)). Dies liegt zum Teil daran, dass die Definitionen der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands auf Grundlage relativ eng gefasst sind. Die Unternehmen haben jedoch meist ein weiteres Verständnis von diesen Begriffen. Zusätzlich unterscheiden Unternehmen oft nicht nach den Verursachern für Bürokratie. Dass diese gefühlte Belastung nicht mit der gemessenen Belastung übereinstimmt, dazu haben Studien zur Bürokratiewahrnehmung in den letzten Jahren immer wieder Hinweise geliefert (vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting (2020), Holz et al. (2019), NKR Baden-Württemberg und KPMG (2020)).

Aus methodischer Sicht kommt erschwerend hinzu, dass es nicht die Wirtschaft gibt. Die gefühlte Belastung weist im Bran-

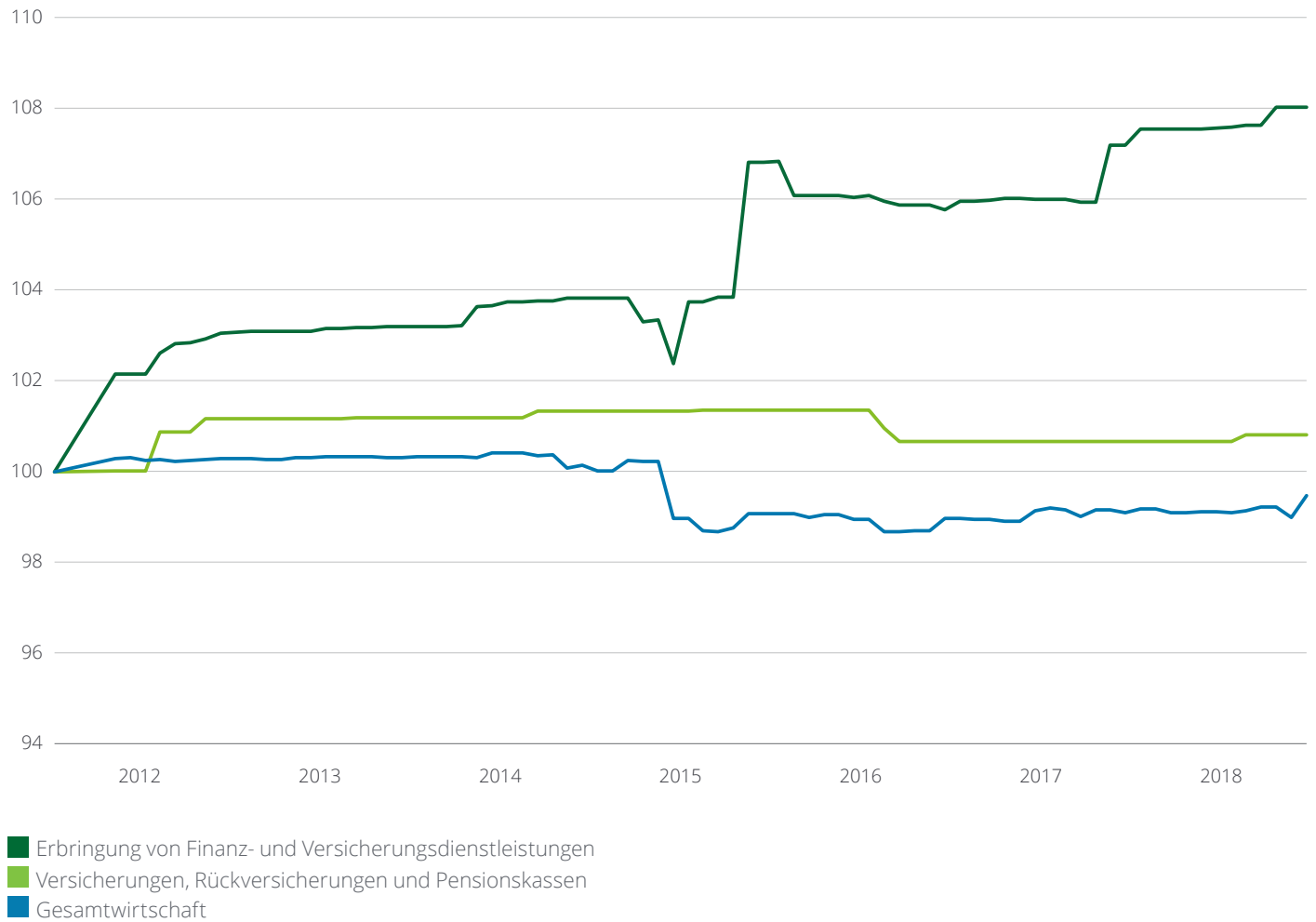
chenvergleich deutliche Unterschiede auf. Belege dafür gibt es auch bei der gemessenen Belastung. So liegt beispielsweise die Branche von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen laut Bürokratiekostenindex deutlich über der gemessenen Bürokratiebelastung für die Gesamtwirtschaft (siehe Abbildung 1).

Der DIHK gibt in seiner Studie zu bedenken, dass die „low-hanging fruits“ in Ländern mit einem langjährig etablierten Bürokratieabbauprogrammen meist schon geerntet wurden und dass dies einige Länder (z.B. Niederlande, Belgien) dazu motiviert habe, branchenorientiertere Ansätze einzuführen (Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting 2020).

Die wachsende Anzahl von Studien mit einem Branchenfokus in den letzten Jahren zeigt, dass das Interesse an einer Entlastung gerade in besonders stark regulierten Branchen zunehmend wächst. Ziel ist, die belastendsten Vorgaben per Befragung auf Unternehmensebene zu identifizieren und die Zahlen für die (gefühlte) stärksten Belastungen für die jeweilige Branche hochzurechnen, um damit auch bessere Ansatzpunkte für Entlastungsmaßnahmen zu liefern. Teilweise geben die Studien einen Überblick über die ermittelten Belastungen nach Themenfeld (z.B. Schweizerischer Gewerbeverband (2010), NKR (2019), Schenkel (2016), ABBL und EY (2014)), auch um themenorientierte Vorschläge zum Bürokratieabbau zu gewinnen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Studien zu Folgekosten von Regulierung (oft mit einem Branchenfokus).

Abb. 1 - Entwicklung des Bürokratiekostenindex nach Wirtschaftssektoren (Quelle: Statistisches Bundesamt²)



²Die Inhalte basieren auf der OnDEA-Datenbank. Es sind nur Normen enthalten die ausschließlich diese Branche betreffen. Normen, die auch andere Branchen betreffen, sind nicht mitberücksichtigt.

Die wachsende Anzahl an Studien mit einem Branchenfokus zeigt das steigende Interesse an Entlastung in stark regulierten Branchen.

Tab. 1 – Literaturüberblick zu Untersuchungen regulatorischer Kosten mit Branchenbezug

Jahr	Beschreibung	Land	Autoren
2020	Regulatorisch bedingte Kosten im Bäckerhandwerk	Deutschland	NKR Baden-Württemberg und KPMG
2020	Regulatorisch bedingte Kosten im Gastgewerbe	Deutschland	Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting
2020	Regulatorisch bedingte Kosten in der Versicherungsbranche	Österreich	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
2020	Messung zur regulatorischen Belastung mithilfe Regulatory Burden Measures	Australien	Australian Government
2019	Messung der Regulierungskosten mit dem Regulierungsindex	USA	Simkovic, M. und Zhang, M.B.
2019	Regulatorisch bedingte Kosten eines Handwerksunternehmens	Deutschland	NKR
2019	Regulatorisch bedingte Kosten der Energiewende	Deutschland	Seeliger, A. et al.
2019	Kosten und Nutzen von Regulierung für Versicherungen	Deutschland	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft.
2016	Kosten und Nutzen von Regulierung für Versicherungen	Deutschland, Österreich, Schweiz	Elink, M. und Pankoke, D.
2016	Regulatorisch bedingte Kosten für Genossenschaftsbanken	Deutschland	Schenkel, A.
2014	Einführung der CAR-Methodik	Niederlande	Ministry of Economic Affairs und SIRA Consulting
2014	Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft	Deutschland	Statistisches Bundesamt
2014	Regulatorisch bedingte Kosten des produzierenden Gewerbes	USA	National Association of Manufacturers
2014	Regulatorisch bedingte Kosten in Kreditinstituten	Luxemburg	ABBL und EY
2012	Regulatorisch bedingte Kosten in Kreditinstituten	Schweiz	Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken
2010	Regulatorisch bedingte Kosten	Schweiz	Schweizerischer Gewerbeverband

Mit Ausnahme der Studie des Schweizerischen Gewerbeverbands (2010) gibt es de facto keine Erhebung, die explizit untersucht hat, welche Folgekosten regulatorische Vorgaben unternehmensintern in verschiedenen Unternehmensbereichen verursachen, Gesamtergebnisse auf Branchenebene extrapoliert und dies auch mit qualitativen Ergebnissen zur Bürokratiewahrnehmung verknüpft.

Für genauere Erkenntnisse zu den Belastungen einzelner Branchen durch den Rechtsbestand an Bundesnormen und auch zu unternehmensinternen Auswirkungen soll die vorliegende Studie genauere Einblicke liefern. Dabei werden die unternehmensinternen Auswirkungen für Branchen, die in Deutschland als Treiber des Wirtschaftswachstums von Bedeutung sind, untersucht. Die Studie bündelt hierfür die fachlichen Expertisen und den Zugang zu Ansprechpartnern in Wirtschaftsunternehmen des NKR und der Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Deloitte).

Die Studie „Kostbar“ kombiniert qualitative und quantitative Untersuchungsansätze miteinander, um entsprechende Ergebnisse zu erhalten. In qualitativer Hinsicht soll untersucht werden, welche Normen die Unternehmen als besonders belastend wahrnehmen und welche Verbesserungsvorschläge es gibt. Diese qualitativen Erkenntnisse werden mit Ergebnissen aus ähnlich gelagerten Studien gespiegelt, die sich mit der Bürokratiewahrnehmung beschäftigt haben. Daraus sollen Ansätze für den weiteren Bürokratieabbau in Deutschland entwickelt werden.

In quantitativer Hinsicht zielt diese Studie auf zwei Aspekte ab. Einerseits erfolgte eine Kategorisierung aller wirtschaftsrelevanten Bundesgesetze auf Bundesebene. Dabei soll ermittelt werden, wie hoch der Anteil von Vorgaben ist, die sich zum einen an die Wirtschaft insgesamt sowie zum

anderen an bestimmte Branchen wenden. Andererseits sollen auch Antworten auf die Frage gefunden werden, welche Branchen wie stark belastet sind und welche Art von Aktivitäten die identifizierten Vorgaben in den Unternehmen auslösen. Letztlich sollen Erkenntnisse dazu gewonnen werden, wie hoch die unternehmensinternen Aufwände aufgrund von Normen sind und die monetarisierten Ergebnisse aggregiert sowie auf Branchenebene extrapoliert dargestellt werden.

Um die genannten Aspekte darzustellen, unterteilt die Studie das Vorhaben in zwei Ziele mit entsprechend darauf zugeschnittenen Ansätzen.

Für die erste Zielstellung wurden zwei Ansätze gefahren. Zum einen erfolgte eine manuelle Klassifizierung der identifizierten Normen. Zum anderen wurden parallel Natural-Language-Processing (NLP)-Methoden getestet. NLP ist ein Bündel von algorithmen-basierten Analyseverfahren zur Entdeckung von Bedeutungsstrukturen aus un- oder schwachstrukturierten Textdaten. NLP-Techniken können eingesetzt werden, um große Textsammlungen, wie z.B. den Gesamtbestand an bundesrechtlichen Vorschriften, schnell, zielgerichtet und in hoher Qualität auswerten zu können.

Auch auf EU-Ebene wird künstliche Intelligenz (KI) nicht mehr nur als Regulierungsgegenstand, sondern zunehmend auch als Instrument zur Verbesserung und Vereinfachung der Rechtsetzung begriffen und eingesetzt. In den Ratsschlussfolgerungen vom 27. Mai 2021 betonte die portugiesische Ratspräsidentschaft, „dass Datentechnologien unter Umständen zu wirksameren, effizienteren, weniger zeitaufwendigen und solideren Folgenabschätzungen, Bewertungen und Vorausschauen beitragen und somit hochwertige, anpassungsfähige und weniger aufwendige Rechtsvorschriften unterstützen“. In eini-

gen europäischen Ländern gibt es bereits Versuche, um etwa den Gesetzgebungsprozess durch den Einsatz von KI einfacher zu gestalten. Auf EU-Ebene haben Analysten des europäischen Joint Research Centre ein semantisches Textanalyse-Tool (SeTA) entwickelt und im Jahr 2019 in einem technischen Bericht vorgestellt. Auch in Deutschland gibt es erste Pilotprojekte zu KI-Anwendungen bei der Gesetzesfolgenabschätzung.³ Die Studie dient also als Experimentierfeld, um in Deutschland weitere praktikable Anwendungsmöglichkeiten von KI im Bereich der Politikgestaltung (Gesetzgebung, Gesetzesfolgenabschätzung) und auch für Unternehmen, die von Regulierung stark betroffen sind, zu prüfen.

1.2 Untersuchungsrahmen und Zielstellungen

Gesetze, Verordnungen und weitere Vorschriften (nachfolgend Normen) richten sich an Wirtschaftsunternehmen, die Verwaltung oder an private Haushalte. Diese Studie konzentriert sich auf Normen, die Wirtschaftsunternehmen betreffen (Abbildung 2).

³ Destatis prüft aktuell, wie maschinelle Lernverfahren zur Verbesserung der Datenqualität und Automatisierung von Prozessen im Bereich der besseren Rechtsetzung genutzt werden können. Die Behörde führt alle zwei Jahre Lebenslagenbefragungen zur Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern und sowie Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung durch. Im Rahmen dieser Umfragen können die Befragten Gründe für ihre Unzufriedenheit angeben und Maßnahmen zur Verbesserung vorschlagen. Dazu erhält Destatis mehr als 4.000 Aussagen. Um deren Kategorisierung und Auswertung zu erleichtern, sollen diese Antworten bei der Erhebungswelle 2021 mit NLP-Methoden kategorisiert werden. Die Vorgehensweise könnte später ggfs. auf die Klassifizierung anderer Freitextfragen übertragen werden.

Abb. 2 – Normadressaten im Fokus dieser Studie Kostbar

Normadressaten im Fokus dieser Studie Kostbar

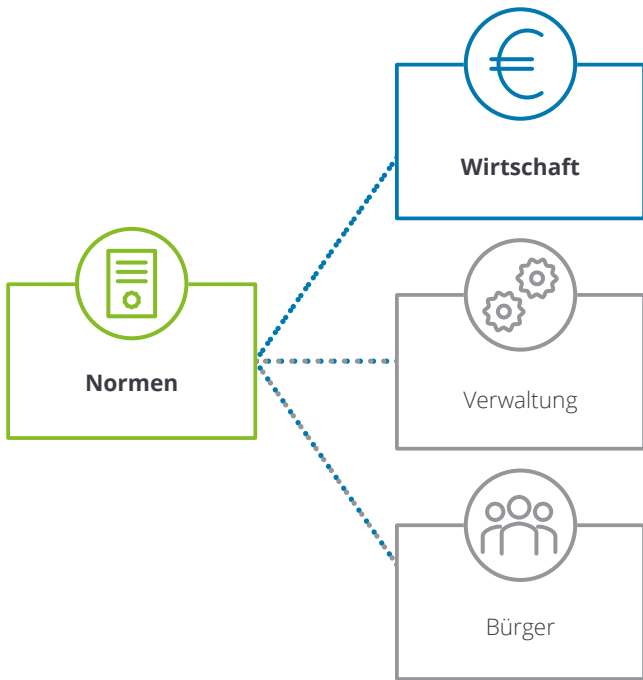
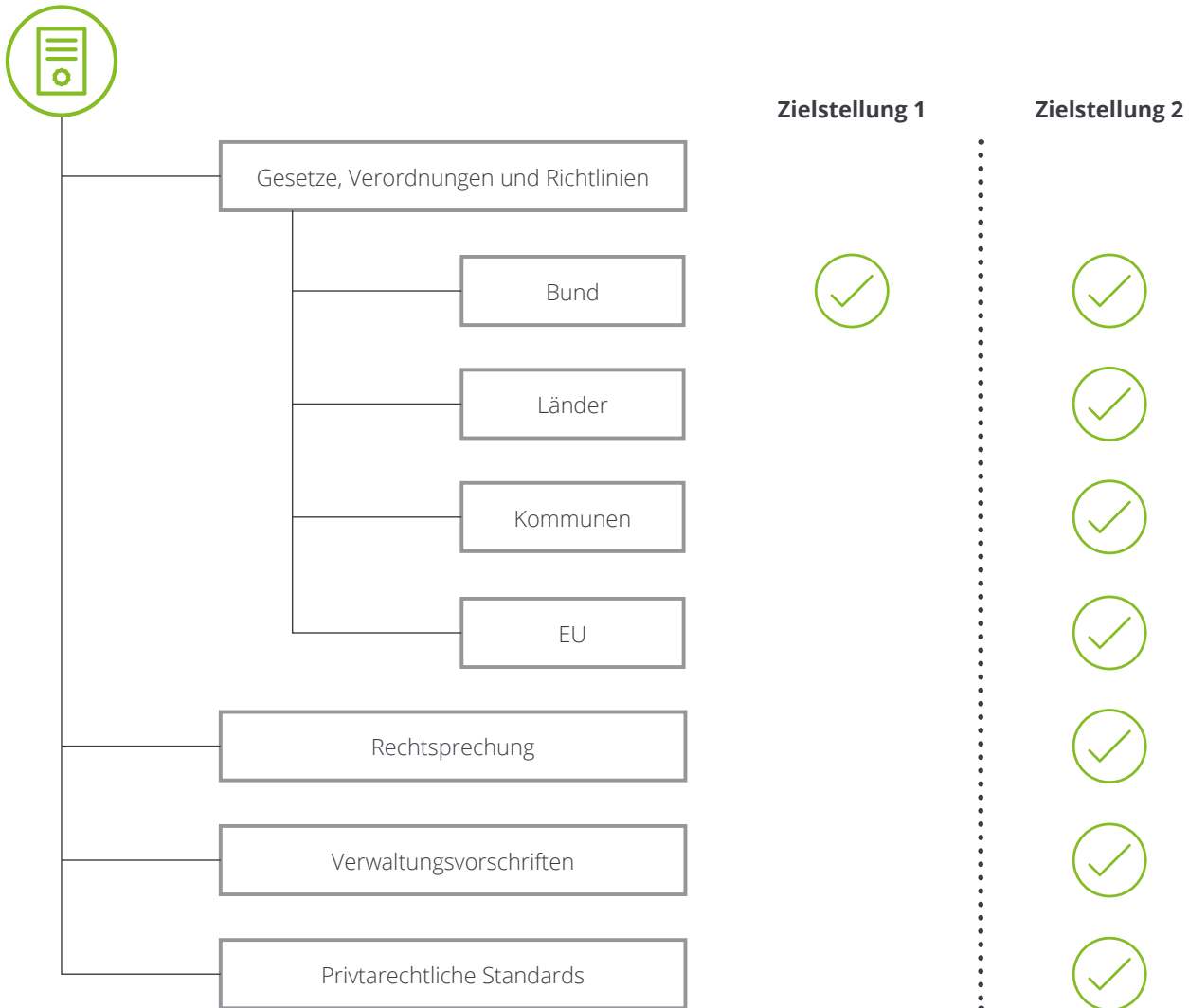


Abb. 3 – Untersuchte Normquellen der beiden Studienzielstellungen

Untersuchte Normquellen der beiden Studienzielstellungen



Normen können auf verschiedenen Ebenen beschlossen werden. Klassischerweise unterscheidet man in Deutschland Gesetze, Verordnungen und Richtlinien, die durch Bund, Länder, Kommunen, aber auch die EU beschlossen werden. Hinzu kommen faktische Vorgaben aus Urteilen oder Beschlüssen der Judikative. Zudem existieren abstrakte, normauslegende und norm-

konkretisierende Verwaltungsvorschriften, die trotz nicht immer vorhandener Außenwirkung eine rechtliche Bedeutung und teilweise sogar Bindungswirkung für die in dieser Studie betrachteten Normadressaten entfalten können. Daneben gibt es privatrechtliche Standards wie Industrie- oder ISO-Standards. Wie in Abbildung 3 dargestellt, fokussiert sich diese Studie mit

ihren unterschiedlichen Zielstellungen auf verschiedene Normen. Erstere konzentriert sich ausschließlich auf Normen, die auf Bundesebene beschlossen werden. Die Zweite legt den Fokus hingegen auf alle Arten von Normquellen. Dies ist nötig, da die Unternehmen ihre Pflichten oftmals keiner genauen Quelle zuordnen können.



Die erste Zielstellung der Studie „Kostbar“ bestand in der Identifizierung und Kategorisierung der Bundesnormen, die sich an Wirtschaftsunternehmen richten. Es sollten Erkenntnisse dazu gewonnen werden, wie viele Vorgaben Unternehmen zu erfüllen haben. Außerdem sollten genauere Informationen darüber gewonnen werden, welche Art von Aktivitäten diese Vorgaben in den verschiedenen Unternehmensbereichen auslösen. Die manuellen Vorarbeiten zu dieser ersten Zielstellung wurden im März 2020 abgeschlossen, während der korrespondierende Einsatz von Natural-Language-Processing sich von Oktober 2019 bis August 2020 erstreckte.

Die zweite Zielstellung bestand darin, die Aufwände der Unternehmen mit Blick auf besonders aufwendige Normen auf Branchenebene zu quantifizieren und zu monetarisieren. Anders als beim ersten Untersuchungsstrang wurden hier alle Regelungen unabhängig davon betrachtet, von welcher Ebene sie beschlossen wurden. Zur weiteren Eingrenzung wurden exemplarisch die Versicherungsbranche und der Maschinen-

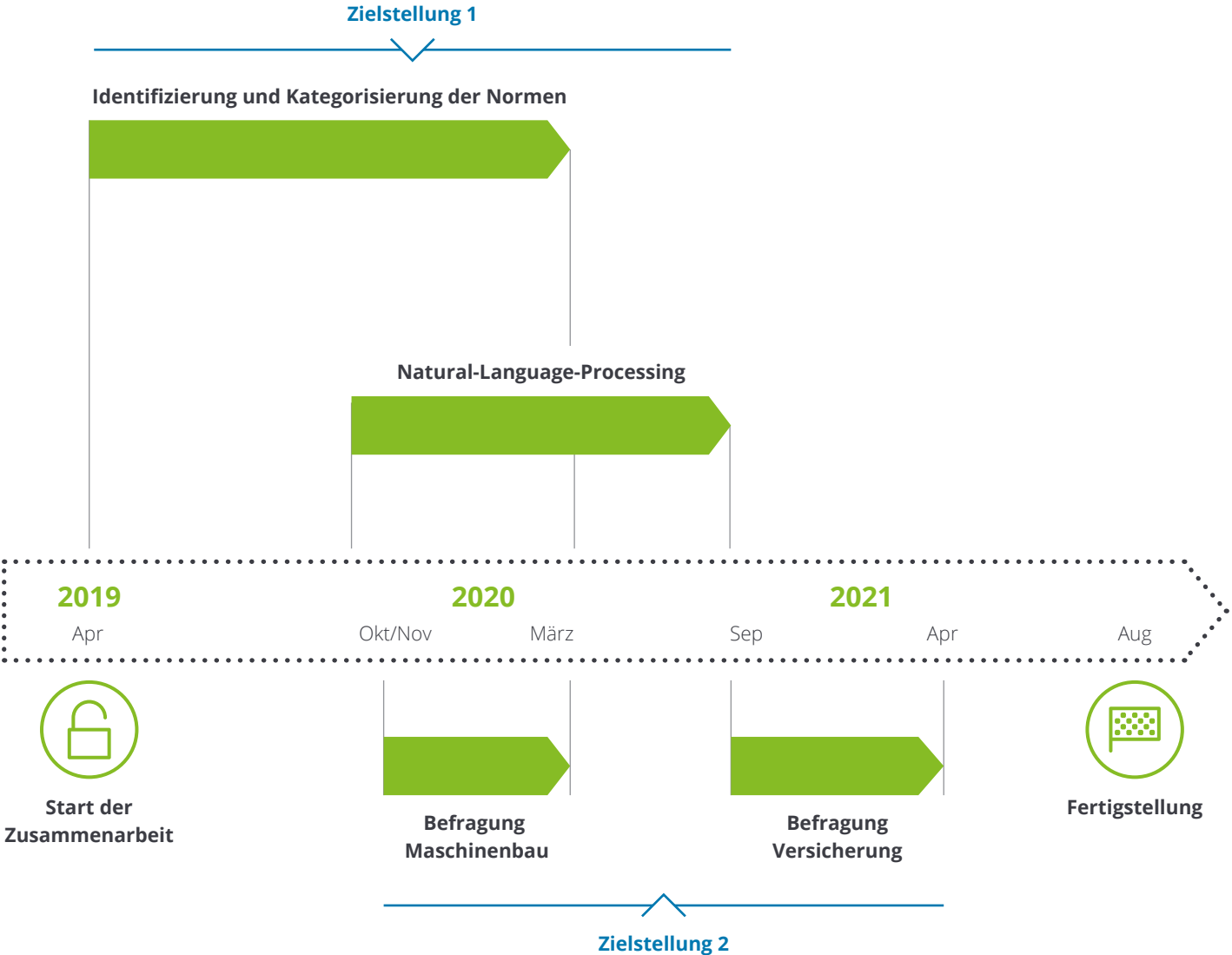
bau ausgewählt. Die Ergebnisse sollten Einblicke in die Belastungen verschiedener Unternehmensbereiche gewähren, Erkenntnisse zu branchentypischen Aufwänden liefern und auch Unterschieden zwischen den Branchen nachspüren. Der Untersuchungsansatz sah dafür strukturierte Befragungen in den Unternehmen vor. Im Zeitraum zwischen November 2019 und März 2020 führte Deloitte zunächst eine Befragung der Maschinenbauunternehmen durch. Nach der COVID-19-bedingten Befragungspause fand von September 2020 bis April 2021 die Befragung der Versicherungsunternehmen statt.

Der Auftakt zur Zusammenarbeit für die Studie zwischen dem Nationalen Normenkontrollrat und Deloitte inkl. der gemeinsamen Abstimmung der Zielstellungen erfolgte im April 2019. Die Studie wurde im August 2021 fertiggestellt und anschließend veröffentlicht (siehe Abbildung 4).

Wie viele Vorgaben müssen Unternehmen erfüllen, welche Wirkung haben diese und kann Natural-Language-Processing dabei unterstützen?

Abb. 4 – Vorgehensweise der Studie Kostbar

Vorgehensweise der Studie Kostbar



2. Betroffenheit von Wirtschaftsunternehmen durch Bundesnormen

Die erste Zielstellung der vorliegenden Studie zielte darauf ab, aufzuzeigen, welche bestehenden Regelungen der Bundesebene auf Wirtschaftsunternehmen wirken, welche Unternehmensbereiche wie stark betroffen sind und welche Aktivitäten diese Normen im jeweiligen Unternehmensbereich auslösen.

2.1 Methodischer Untersuchungsansatz inkl. Natural-Language-Processing

Dieser Abschnitt erläutert die fünf Arbeitsschritte, die aus methodischer Sicht notwendig waren, um relevante Normen auf Bundesebene zu identifizieren und eine brauchbare Klassifikation für die Wirkung der Vorgaben in den Unternehmen zu erarbeiten.

2.1.1 Quellen zur Identifizierung der relevanten Normen

Der Umfang des ersten Studienteils ist begrenzt auf Rechtsverordnungen und Gesetze, die auf Bundesebene beschlossen worden sind, mit Ausnahme des Strafbuchgesetzes. Auf die Aufnahme von Ländernormen und Unionsrechtsakten wurde im Hinblick auf die Zuständigkeit des NKR verzichtet.

Die Ausgangsbasis für die in der Studie inkludierten Normen bildeten drei etablierte staatliche bzw. private Rechtsdatenbanken: die Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands „OnDEA“⁴ (ehemals webSKM) des Statistischen Bundesamtes, die Rechtsdatenbank des Bundesamtes für Justiz „Gesetze im Internet“⁵ sowie die Datenbank des privaten, juristischen Informationsportals „dejure“⁶.

Die OnDEA-Datenbank des Statistischen Bundesamtes lieferte dabei 2.246 Normen, „dejure“ 312 Normen und die Datenbank des Bundesjustizministeriums 6.431 Normen. Die Einzellisten wurden mittels Gegenüberstellung der Kurz- und Langtitel der jeweiligen Normen abgeglichen. Daraus ergab sich eine konsolidierte Liste, die 6.459 Rechtsverordnungen und Bundesgesetze umfasst.

Es handelt sich bei diesem Normenkatalog um eine Momentaufnahme gültiger Normen zum Stichtag 30. Juni 2019. Danach veränderte oder neu eingeführte Normen wurden nicht berücksichtigt.

2.1.2 Klassifikation Branchencode

Die so ermittelten Bundesnormen wurden im Anschluss nach Branchen klassifiziert. Dies folgte dabei grundsätzlich den Vorgaben der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, bezeichnet als „NACE Revision 2“. Anknüpfungspunkt war hier die oberste Ebene der Systematik. Abgewichen wurde von dieser Standardklassifikation insofern, als dass die Branchen der Abschnitte T und U (private Haushalte sowie extraterritoriale Organisationen und Körperschaften) aufgrund des Fokus auf klassische Wirtschaftsunternehmen außer Betracht blieben.

Im zweiten Teil dieser Studie werden die Branchen „Maschinenbau“ und „Versicherungsdienstleister“ näher untersucht. Daher wurden die beiden Branchen zusätzlich aufgenommen.

2.1.3 Wirkung von Normen innerhalb der Wirtschaftsunternehmen

Bei der Entwicklung des Studiendesigns stellte sich die Frage nach einer sinnvollen funktionalen Gliederung der verschiedenen Vorgabetypen. Es sollte der Fragestellung nachgegangen werden, wie Normen auf die Wirtschaftsunternehmen wirken können und welche typischen Aktivitäten die bestehenden gesetzlichen Vorgaben von den Unternehmen verlangen.

Für diesen Aspekt entwickelte das Studienteam Aktivitätenkategorien und klassifizierte die Normen entsprechend. Alle unternehmensrelevanten Vorschriften lassen sich in die folgenden sechs Kategorien einordnen: „Ablaufvorschriften“, „eigene Kontrollhandlungen“, „externe Validierungen und Zertifizierungen“, „Personal- und Organisationsvorschriften“, „monetäre Belastung“ sowie „Transparenz- und Informationspflichten“ (siehe Abbildung 5). Der Aspekt „Monetäre Belastung“, der als Oberbegriff für Zahlungsverpflichtungen der Unternehmen steht, wurde in dieser Studie für die erste Fragestellung berücksichtigt, aber für die zweite Fragestellung mit der Monetarisierung der Aufwände aufgrund der damit verbundenen Komplexität ausgeklammert.

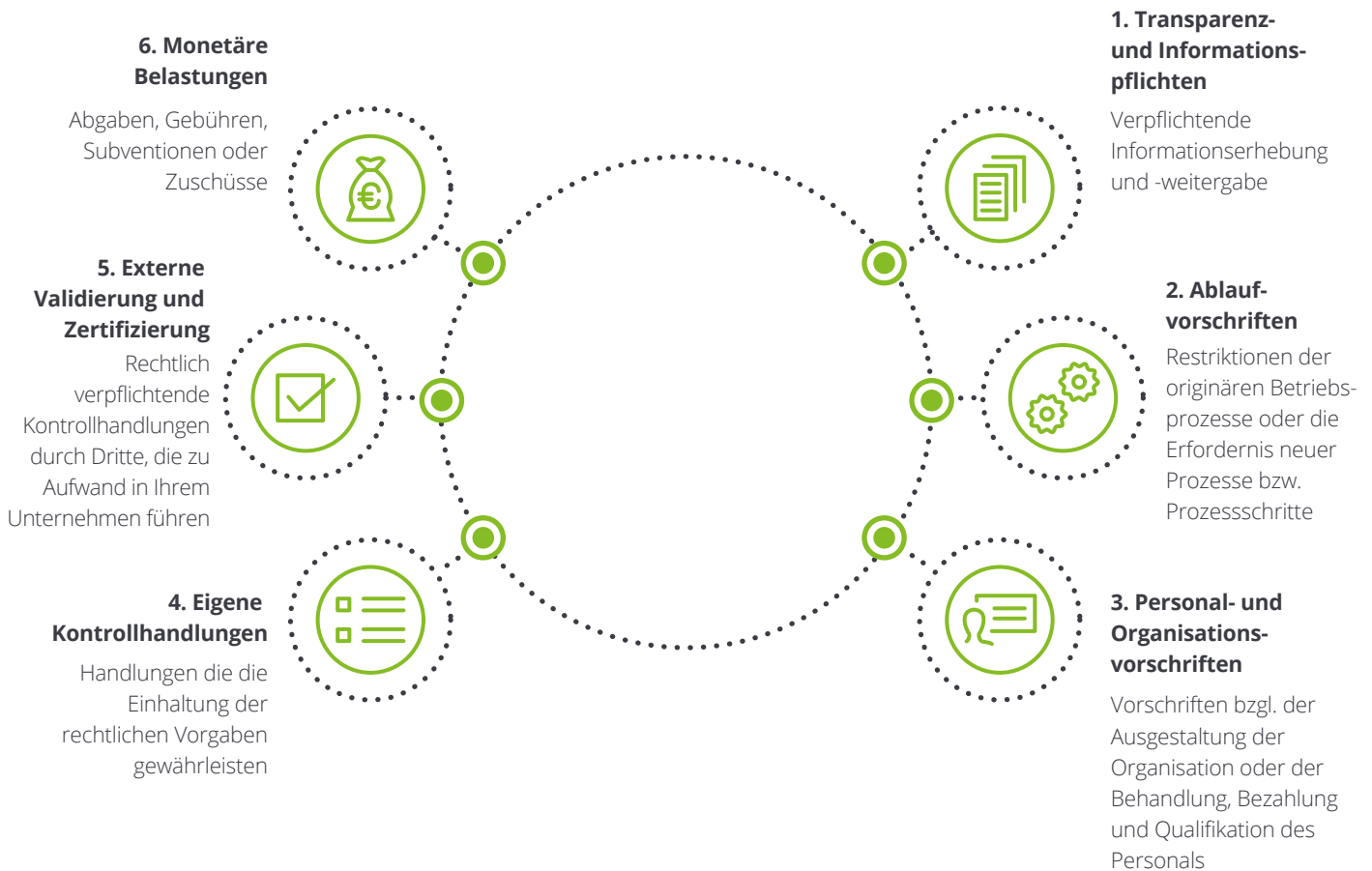
Dieses Vorgehen wird dadurch bestärkt, dass eine ähnlich gelagerte Studie des Schweizerischen Gewerbeverbands (2010) ebenfalls sechs, sehr ähnliche Aktivitätenkategorien („Handlungspflichten“) entwickelte.

⁴ OnDEA - Startseite [Stand: 11.06.2019]

⁵ Gesetze im Internet [Stand: 26.06.2019]

⁶ dejure.org [Stand: 25.06.2019]

Abb. 5 – Übersicht der gebildeten Aktivitätenkategorien



2.1.4 Manuelle Klassifizierung der Bundesnormen

Die manuelle Klassifizierung bezog sich zunächst auf die Frage der Wirtschaftsrelevanz im Allgemeinen und darauffolgend auf die Bedeutung für einzelne Branchen und die jeweilige Wirkungsart. Mit der Klassifizierung von 6.459 identifizierten Bundesnormen lässt sich für jedes Wirtschaftsunternehmen einer bestimmten Branche der vollständige Katalog der Normen abrufen, die für dieses Unternehmen gelten. Einschränkung sei an dieser Stelle angemerkt, dass die manuelle Klassifizierung lediglich eine Momentaufnahme gültiger Normen darstellt. Denn der Bundesgesetzgeber setzt kontinuierlich neue Normen in Kraft. Zusätzlich müssen Wirtschaftsunternehmen weitere Normen beachten, die in dieser ersten Zielstellung nicht betrachtet werden.

Die Klassifizierung der Normen erfolgte während der Vorarbeiten zunächst manuell durch Rechtsexperten von Deloitte. Diese erhielten hierfür eine gemeinsame Deloitte-interne Schulung durch das Studienteam. Insgesamt erarbeiteten acht Rechtsexperten die manuelle Klassifizierung der Bundesnormen.

Eine Mehrfachzuweisung einer Norm zu Branchen und zu Aktivitätenkategorien war möglich. Die Ergebnisse aus dieser manuellen Klassifizierung wurden für den Vergleich aus der algorithmengestützten Analyse herangezogen. Die Auswertungen des Kapitels 2.2 beinhalten die Ergebnisse aus dieser manuellen Klassifizierung.

2.1.5 Klassifizierung der Bundesnormen durch Natural-Language-Processing

Wie oben beschrieben, erfordert die manuelle Klassifizierung von Gesetzestexten einen erheblichen Personal- und Zeitaufwand.

Um Bundesnormen in kürzerer Zeit nach ihrer Relevanz für die Wirtschaftsunternehmen im Allgemeinen bzw. für ausgewählte Branchen zu klassifizieren, bot sich der Einsatz von Natural-Language-Processing an. Bisher gab es keine Erfahrungswerte bezüglich der Güte und Vorhersagegenauigkeit dieser Analysemethoden in Deutschland. Deswegen sollten die Ergebnisse, die auf klassische Art (d.h. manuelle Prüfung durch Rechtsexperten) mit denen, die mithilfe von NLP-Methoden gewonnen wurden, im Rahmen dieser Studie verglichen werden.

Exkurs: Einsatz von Datentechnologien in der besseren Rechtsetzung und bei öffentlichen Dienstleistungen

Unter dem breiten Banner der künstlichen Intelligenz (KI) tummeln sich viele Anwendungsmöglichkeiten für Datentechnologien, die eine gewisse kreative Kapazität aufweisen. KI erlaubt es, ein bestimmtes Ziel zu definieren und dann das algorithmenbasierte Programm selbst den Weg zum Ziel finden zu lassen. KI unterstützt den Nutzer darin, innerhalb komplexer, unübersichtlicher Datenmengen Muster zu finden, Daten nach bestimmten Kriterien zu ordnen und Vorhersagen zu treffen (Government Office for Science 2015). KI-Programme können Spiele spielen, Gesichter und Sprache erkennen, lernen und logisch fundierte Entscheidungen treffen (Eggers, Schatsky und Viechnicki 2017). Während große, internationale Technologiekonzerne schon lange von den Möglichkeiten der KI profitieren, öffnete die öffentliche Verwaltung erst langsam dem Einsatz von entsprechenden Anwendungen. Dabei hat KI gerade hier großes Potenzial, um in arbeitsintensiven Verwaltungsdienstleistungen einen sparsameren Umgang mit knappen Ressourcen sicherzustellen und mehr Zufriedenheit bei den Adressaten zu erreichen (Mehr 2017, Government Office for Science 2015, Eggers, Schatsky und Viechnicki 2017).

Angesichts dieses vielversprechenden Potenzials überrascht es nicht, dass das Interesse an KI seitens großer internationaler Organisationen wie der OECD und der Weltbank sowie auch seitens der Europäischen Union gerade in den letzten Jahren gewachsen ist. Die Weltbank stellte für den World Government Summit 2017 eine Reihe von internationalen Praxisbeispielen zusammen (Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, Gesetzge-

bung, bürgerschaftliches Engagement), bei denen der Einsatz von Datentechnologien auch Big-Data-Quellen nutzen und so Verbesserungen erreichen konnte (World Bank Group 2017). Auch die EU – selbst ein Produzent und starker Nutzer großer Textbestände – hat bereits eigene Anwendungen entwickelt (Craglia, Hradec und Troussard 2020). Der Joint Research Service stellte in einem technischen Bericht unter anderem sein „Semantic Text Analysis Tool“ vor, das das „Text Mining and Analysis Competence Centre“ seit 2016 entwickelt hat und das eingesetzt wird, um schnell und zielgerichtet Informationen finden zu können, die die evidenzbasierte Politikentwicklung in allen Phasen des Rechtssetzungskreislaufs unterstützen (vgl. Hradec et al. (2019) und JRC/EU (2019)). Auf ähnliche Anwendungen setzt auch das Statistische Bundesamt in Deutschland, die beispielsweise NLP-Methoden nutzen, um Daten aus qualitativen Befragungen und Rückmeldungen in Freitextfeldern von Fragebögen schneller und zielgerichteter auswerten zu können. Denkbar ist perspektivisch auch der Einsatz in der Gesetzesvorbereitung, etwa um schneller die Vorgaben identifizieren zu können, die sich auf den Erfüllungsaufwand auswirken. Die deutschen Ansätze korrespondieren daher mit dem Ziel, das die portugiesische Ratspräsidentschaft am 27. Mai 2021 in ihren Ratschlussfolgerungen festgehalten hat: Bessere Rechtsetzung soll durch Datentechnologien unterstützt und optimiert werden.

Die OECD legt den Fokus stark auf die digitale Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die aufgrund der aktuell stattfindenden Digitalisierung der öffentlichen

Verwaltung möglich werden. Dabei zeigt sie Möglichkeiten auf, wie die Nutzung von Datentechnologien die Konzeption und die praktische Umsetzung öffentlicher Leistungen verbessern kann (Van Ooijen, Ubaldi und Welby 2019, Johnstone et al. 2019). (,)

Bei all dem Interesse für die stärkere Nutzung von Datentechnologien darf jedoch auch der ethische Aspekt nicht aus dem Blick geraten. Es steht außer Frage, dass der Einsatz von Datentechnologien nur auf der Grundlage starker Governance-Regeln erfolgen kann. Diese hier angemessen zu diskutieren, würde den Rahmen des explorativen NLP-Exkurses in dieser Studie sprengen. Dieser Diskurs muss an anderer Stelle geführt werden und konkrete Anwendungsfälle betrachten.

Als Referenzmodell wurden die „Gradient Boosting Decision Trees“ gewählt. Dieses Modell sowie dessen nachfolgend beschriebene Varianten wurden aufgrund der schnellen Implementierbarkeit, der Ergebnisqualität in vergleichbaren Anwendungsfeldern sowie deren Nutzung als gängige Benchmark-Modelle ausgewählt. Die „Gradient Boosting Decision Trees“ basieren auf Entscheidungsbäumen. Die Gesetztexte stellen die Eingabedaten dar. Dabei werden iterativ Entscheidungsbäume hintereinandergeschaltet, wobei jeder weitere Entscheidungsbaum darauf trainiert wird, die Fehler seiner Vorgänger vorherzusagen. Die finale Schätzung besteht dann aus der Summe der Schätzungen aller Entscheidungsbäume.

Mit den ersten Klassifizierungsergebnissen aus den Vorarbeiten einer manuellen Zuordnung wurden zwei unterschiedliche Varianten des „Gradient Boosting Decision Trees“-Referenzmodells trainiert. Dazu wurden knapp 4.000 zu dem Zeitpunkt nach Wirtschaftsrelevanz und Branchen klassifizierte Normen für die Analyse aufbereitet, indem die Rechtstexte der Gesetze und Verordnungen um sogenannte Stopwords bereinigt wurden. Darunter fallen insbesondere Artikel, Konjunktionen, Präpositionen und vergleichbare Worte, die in diesem Modell nicht zur Güte der Vorhersagen beitragen. Darauf folgten weitere vergleichbare, datenvorbereitende Schritte wie die Entfernung der Interpunktion oder die Umwandlung aller Buchstaben in Minuskeln. Weiter wurde die Klassifizierung in „Ja“ und „Nein“ für die Wirtschaftsrelevanz d.h. die Bezugsgröße bzw. abhängige Variable, im Data Science Jargon auch „Labels“ genannt in ein binäres Format übersetzt. Den letzten Schritt zur Aufbereitung der Daten stellte die Umwandlung der Gesetzestexte in maschinenlesbare Formate dar. Hierfür wurden zwei Codierungsalgorithmen genutzt, einerseits die Binärcodierung. Hierbei wird ein Wörterbuch einer fixierten Größe angelegt (in unserem Fall die 35.000 am häufigsten auftretenden Wörter in den Gesetztestexten). Dieses Wörterbuch

bildet die Basis für eine Matrix, in der jede Zeile einen Gesetzestext widerspiegelt und jede Spalte eines der 35.000 Wörter repräsentiert. Falls ein Wort in einem Gesetz vorkommt, wird die Spalte in der Zeile des Gesetzestextes auf eins gesetzt, falls nicht, wird die Spalte auf null belassen. Jede Zeile der binären Matrix fungiert als separate Stichprobe für das Trainieren. Andererseits wurde die TF-IDF-Codierung (Term Frequency – Inverse Document Frequency) angewendet. Dieser Algorithmus bewertet, wie häufig ein Wort in einem Dokument (Norm) vorkommt und wie häufig der Begriff zwischen den Dokumenten (verschiedenen Normen) erscheint. Während Ersteres den zugewiesenen numerischen Wert für den entsprechenden Begriff erhöht, senkt Letzteres diesen Wert. Damit werden Begriffe, die sehr spezifisch für einzelne Dokumente sind, stärker gewichtet. Mit diesem Verfahren wird ebenfalls eine Matrix wie in der Binärcodierung erstellt, wobei die Werte nicht mehr binär sind, sondern TF-IDF-Werte für die jeweiligen Wörter in den Spalten darstellen. Jede Zeile repräsentiert weiterhin einen Gesetzestext.

Mit den präparierten Daten und beiden Codierungsarten wurden dann die beiden Varianten des oben beschriebenen Modells namentlich die „Light Gradient Boosted Machine“ (LGBM) und das „Extreme Gradient Boosting“ (XGBoost), antrainiert und auf ihre Treffsicherheit bzw. Güte hin überprüft.⁷

Die Güte der einzelnen Modelle wurde anhand des sog. F1 Score bemessen. Er ist eine Maßzahl aus dem Machine-Learning-Bereich und aussagekräftiger als die Accuracy bei schiefen Labels, d.h. bei Datengrundlagen, bei denen die abhängige Variable in einer Ausprägung deutlich häufiger vorkommt als in der anderen Ausprägung. Der F1-Score setzt sich zusammen aus der „Precision“ des Modells, also dem Verhältnis der echtpositiven (echtnegativen) Vorhersagen zu den gesamten positiven (negativen) Vorhersagen, und aus dem „Recall“ des Modells, der das Verhältnis der

echtpositiven (echtnegativen) Vorhersagen zu den tatsächlich positiven (negativen) Fällen wiedergibt. Precision zeigt in dieser Studie den Anteil der korrekt als wirtschaftlich relevant klassifizierten Normen im Vergleich zu allen als wirtschaftlich relevant klassifizierten Normen an. Beispielhaft sagt eine Precision von 90 Prozent aus, dass 90 Prozent der durch den Algorithmus als wirtschaftlich relevant geschätzten Normen auch wirklich wirtschaftlich relevant waren. Der Recall, häufig auch „Sensitivity“ oder „True Positive Rate“ genannt, zeigt das Verhältnis zwischen vom Algorithmus korrekt als wirtschaftlich relevant klassifizierten Normen zu allen in Wahrheit wirtschaftlich relevanten Normen. Beispielhaft besagt ein Recall von 80 Prozent, dass wir 80 Prozent der in unseren Testdaten vorhandenen wirtschaftlich relevanten Normen auch als solche erkannt haben. Da sich Precision und Recall gegenläufig verhalten, werden diese gemittelt, um eine aussagekräftige Größe zur Bewertung des Modells zu erhalten. Dieses Mittel, das Werte zwischen 0 (im schlechtesten Fall, also 0 Prozent) und 1 (im besten Fall, also 100 Prozent) annehmen kann, stellt den F1-Score dar. Beim F1-Score wird also das harmonische Mittel aus Precision und Recall gebildet, da hier Verhältnisse gemittelt werden sollten.

⁷ Nähere Details zu den Modellen findet man u.a. in der Publikationen von Ke et al. (2017) und Chen und Guestrin (2016).

In den Varianten des Referenzmodells lag dieser Wert zwischen 79 Prozent für das TF-IDF-codierte und mittels XGBoost trainierte Modell und 82 Prozent für das LGBM-Modell. Dabei wurden die Ergebnisse mit einem StratifiedKFold-Verfahren ermittelt, wobei das Trainingsset von 4.000 Texten jeweils in vier Teile geteilt wurde. Stratifizierung heißt in diesem Zusammenhang, dass die Teilung so erfolgt, dass eine ungefähr gleiche Verteilung der abhängigen Variable „wirtschaftliche Relevanz“ in allen vier Teilen sichergestellt wird. Für jedes Referenzmodell wurde immer auf drei Teilen trainiert und der vierte Teil wurde als Out-of-Fold (OOF)-Set für die Berechnung des F1-Score herangezogen. Dieses Prozedere wurde viermal wiederholt, wobei also jeder der vier Teile einmal als OOF-Set eingesetzt wurde. Somit ist jedes Sample der 4.000 Texte einmal als OOF-Sample in die Berechnung des F1-Scores eingegangen.

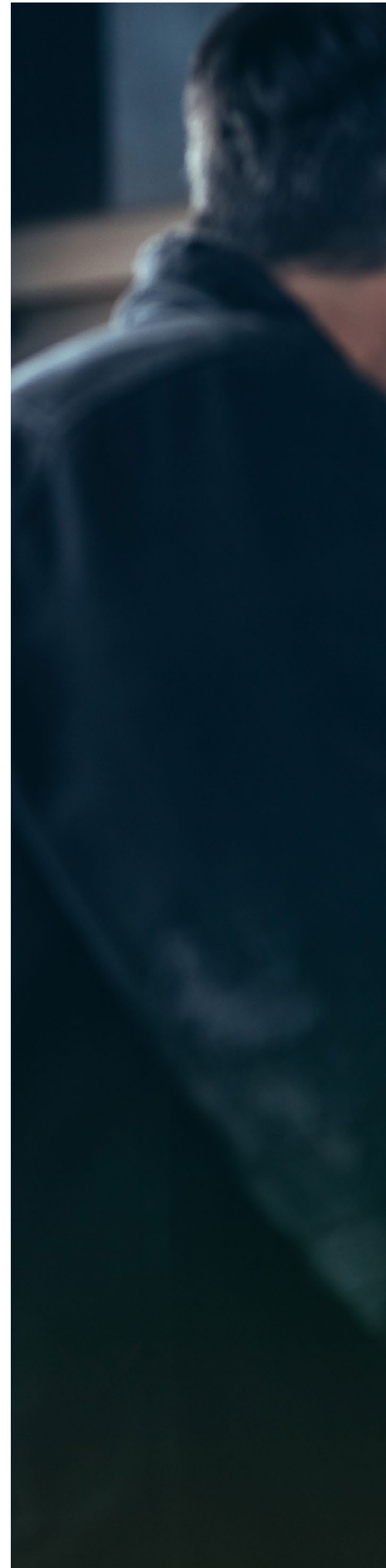
Auf der Suche nach einem noch treffsichereren Modell wurde dann das frei verfügbare und zum Zeitpunkt der Studiererstellung dem Stand der Technik entsprechende linguistische Datenverarbeitungsmodell BERT (Bidirectional Encoder Representations from Transformers) getestet.⁸ Dieses wurde bereits auf Millionen von Texten vortrainiert und arbeitet mit einer bidirektionalen Kontexterkenkung. Da BERT in der Lage ist, die Bedeutung einzelner Worte im Satz zu erfassen, entfiel die Notwendigkeit, die Worte der einzelnen Gesetzestexte zu codieren und Stopwords, Interpunktion sowie Majuskeln zu entfernen.

Die 3.937 zu dem Zeitpunkt bereits manuell klassifizierten Daten wurden dazu im Verhältnis 80:20 in einen Trainingsdatensatz (3.149 Daten) und einen Testdatensatz (788 Daten) aufgeteilt. Aus dem Trainingsdaten-

setz wurden anschließend 384 Datenzeilen für einen zusätzlichen Validierungsdatensatz herausgelöst. Während mit den Trainingsdaten unterschiedliche Parametrisierungen erprobt wurden, diente der Validierungsdatensatz der Auswahl der geeignetsten Einstellung. Der Testdatensatz diente abschließend einzig der Berechnung und Prüfung der Leistungskennzahlen.

Ein F1-Score für Normen, die für Wirtschaftsunternehmen relevant sind, in Höhe von ca. 96 Prozent und knapp 90 Prozent für Normen, die nicht für Wirtschaftsunternehmen relevant sind, ergibt einen durchschnittlichen Wert von gerundet 93 Prozent. Ebenso erfolgversprechend ist die Analyse der Relevanz für eine Branche. Aus dem manuell klassifizierten Datensatz wurde beispielsweise für die Versicherungsbranche ein Trainingsdatensatz gezogen, der 1.225 Daten, 147 Validierungsdaten und 275 Testdaten umfasste. Damit wurde ein durchschnittlicher F1-Score von 95 Prozent erreicht.

Angesichts einer so hohen Treffsicherheit und Ergebnisgüte lässt sich mit diesem Modell nicht nur die Wirtschaftsrelevanz von Bundesnormen sehr gut automatisiert klassifizieren. Auch die Möglichkeit der Ausweitung der automatisierten Analyse beispielsweise auf die Branchenrelevanz ist damit gegeben. Der Vergleich zeigte, dass die Analyse von Rechtstexten mit Datentechnologien den klassischen Analysemethoden durchaus das Wasser reichen kann.





Exkurs: Ähnliche mögliche Anwendungsbereiche von Datentechnologien

Die Studie „Kostbar“ zeigt, dass sich durch den Einsatz von Datentechnologien viel Zeit und Personalaufwand sparen lässt: Eine automatisierte Klassifizierung von Normen kann nur durch deren Normeninhalte erfolgen. Das ist ein vielversprechender Ansatz insbesondere für Wirtschaftsunternehmen, um ihr Rechtsmonitoring zu optimieren, jedoch sind auch weitere Anwendungen denkbar:

- Mit der automatisierten Erkennung von Textinhalten durch Natural-Language-Processing lassen sich Ähnlichkeitsanalysen durchführen. So lassen sich bspw. Richtlinien, schriftlich fixierte Ordnungen o.Ä. von Unternehmen mit Gesetzen abgleichen um festzustellen, welche Gesetze und deren Novellierungen sich auf interne Dokumente auswirken.
- Daneben ermöglicht Natural Language Processing per Stichwortsuche das Auffinden der relevantesten Passagen in Gesetzen oder unternehmensintern geltenden Dokumenten. Ebenso ist eine direkte Beantwortung eingegebener Fragestellungen denkbar. Anwenden kann dadurch die Klärung der aktuellen Rechtslage oder Unternehmensanweisung stark erleichtert werden.
- Ein weiteres großes Anwendungsfeld von Natural-Language-Processing ist die Extrahierung von Informationen aus Texten, sodass automatisiert Zusammenfassungen von einzelnen oder mehreren Texten erstellt werden können.

Anwendungsfälle sind aber auch im Rahmen der Gesetzgebung möglich:

- Verlängert man die Wertschöpfung des genutzten NLP-Ansatzes zur Klassifizierung von Texten mit monetären Informationen zu regulatorisch bedingten Aufwänden aus einer

Ex-post-Betrachtung (ähnlich wie in Kapitel 3 dargestellt), ist es auch möglich, die Ex-ante-Aufwandsprognose von Gesetzesvorhaben automatisiert durchzuführen (die anschließend noch manuell geprüft werden können). Es würden in einer einfachen Variante die von Gesetzesvorhaben wahrscheinlich betroffenen Branchen und notwendigen Aktivitäten in den Unternehmen prognostiziert und anschließend mit vorgehaltenen Ex-post-Informationen zu regulatorisch bedingten Aufwänden (wie zum Beispiel durchschnittliche Kosten für Kontrollhandlungen in Versicherungen) kombiniert werden, um daraus die geschätzten Aufwände zu ermitteln. Voraussetzung für diese Aufgabe sind die initiale Erarbeitung und laufende Pflege von dafür notwendigen Daten. Die Aufgabe der Datenpflege ist so wichtig, dass insbesondere in China, wo sehr viele KI-Anwendungen im Einsatz sind, ein eigener Berufsstand dafür entstanden ist, der sich Datenetikettierer nennt. Die aktuellen Pilotprojekte des Statistischen Bundesamtes zeigen bereits, dass NLP-Ansätze im Bereich der Erfüllungsaufwandsschätzungen bei neuen regulatorischen Vorgaben eingesetzt werden könnten. Auf europäischer Ebene und in manchen EU-Mitgliedstaaten wird ebenfalls bereits an dem Thema KI in der Aufwandsprognose von Gesetzesvorhaben gearbeitet (u.a. in Portugal die Software „AI 2 IA“, auf EU-Ebene die Semantische Textanalyse-Anwendung SeTA).

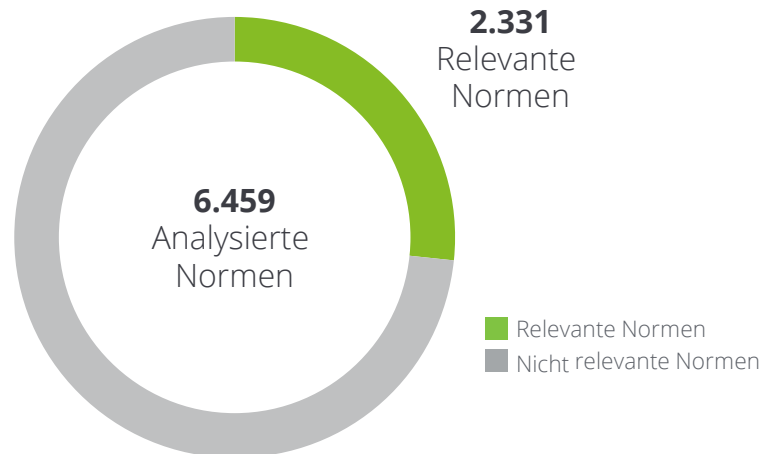
- Ein Anwendungsfeld könnte zum Beispiel im Rahmen einer Ex-ante-Einschätzung liegen, wenn man einen Überblick über Verbindungen des Gesetzesvorhabens zu bereits bestehenden Normen benötigt. Natural-

- Language-Processing erlaubt ein Gruppieren von vorhandenen Texten und kann automatisiert Verbindungen und den Grad der Ähnlichkeit zwischen den Texten aufzeigen.
- Ebenso erlauben NLP-Ansätze, Muster in neuen oder bestehenden Rechtstexten zu erkennen. So wäre es denkbar, mögliche Inkonsistenzen von rechtlichen Regelungen insbesondere in komplexen, unübersichtlichen Rechtsgebieten automatisiert zu identifizieren. Das wäre in Rahmen der Ex-ante-Einschätzung von neuen Gesetzesvorhaben, aber auch in einer Ex-post-Betrachtung bestehender Regulierungen vorstellbar.

2.2 Auswertung

Im ersten Schritt wurden 6.459 Normen auf Ebene des Bundes identifiziert. Im Anschluss wurde jede danach bewertet, ob sie für Wirtschaftsunternehmen relevante Regelungen enthält. Wie aus Abbildung 6 hervorgeht, ist die Relevanz für 2.331 oder etwa 36 Prozent der analysierten Normen gegeben.

Abb. 6 – Anzahl relevanter Normen auf Bundesebene für Wirtschaftsunternehmen



Die Anzahl der zu beachtenden Normen für Unternehmen ist schon allein auf Bundesebene beachtlich. Es ist davon auszugehen, dass ein Vielfaches davon an weiteren Normen auf die Unternehmen wirkt. Dazu gehören beispielsweise EU-Vorschriften, die unmittelbar gelten, oder solche, die von Aufsichtsbehörden erlassen werden.

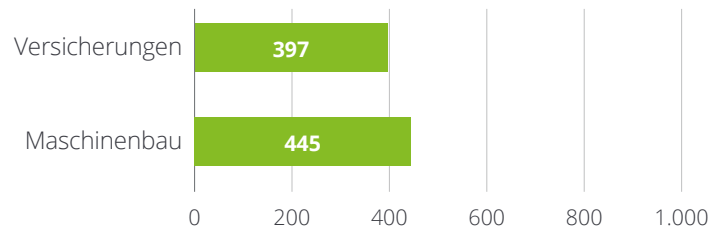
Die nächste Klassifizierung erfolgte hinsichtlich der Branchen. Abbildung 7 gibt die Anzahl relevanter Normen je Branche wieder. Daraus geht hervor, dass das verarbeitende Gewerbe mit 924 Normen die höchste Anzahl relevanter Bundesnormen auf sich zieht. Darauf folgen Verkehr- und Lagerei mit 807 relevanten Normen sowie die Land- und Forstwirtschaft/Fischerei mit 727 relevanten Gesetzen und Rechtsverordnungen auf Bundesebene. Die geringste Anzahl an Normen weisen der Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungssektor mit 296 Bundesnormen, das Grundstücks- und Wohnungswesen mit 310 Bundesnormen und das Gastgewerbe mit 330 relevanten Bundesnormen auf.

Abb. 7 – Anzahl relevanter Normen je Branche



Die Branchen „Maschinenbau“ und „Versicherungsdienstleister“, für die im zweiten Studienteil der regulatorische Aufwand aufgrund von Befragungen ermittelt wird, liegen mit einer Anzahl an relevanten Normen in Höhe von 445 bzw. 397 jeweils unter dem Durchschnitt von 451 Normen (Siehe Abbildung 8). Es ist einschränkend zu erwähnen, dass daraus nicht gefolgert werden kann, dass Branchen mit vielen zu beachtenden Normen mehr Aufwände haben als Branchen mit weniger Normen. Die einzelnen Normen verursachen nicht gleich viel Aufwand, wie auch die empirischen Auswertungen in den Jahresberichten des NKR immer wieder zeigen.

Abb. 8 – Anzahl relevanter Normen der Maschinenbau- und Versicherungsdienstleistungsbranche

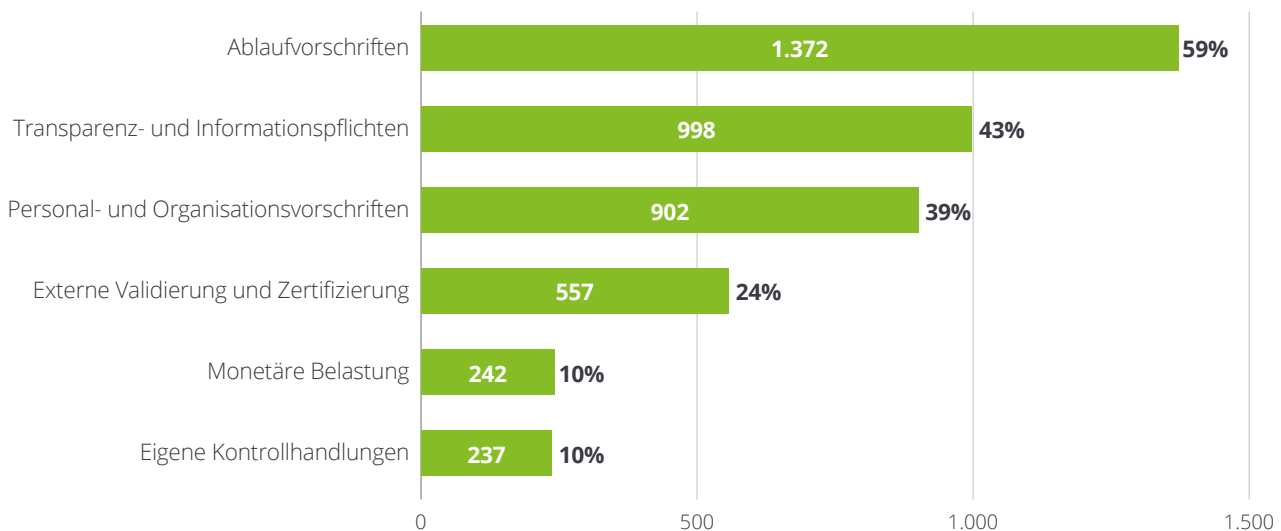


Im Rahmen der Studie kam die Fragestellung auf, wie Normen auf die Wirtschaftsunternehmen wirken können. Abschnitt 2.1.3 beschreibt die entwickelten Kategorien zur Wirkung von Normen.

Die Anzahl an Normen, die den einzelnen Aktivitäten zugewiesen werden können, sind in Abbildung 9 dargestellt. Eine Norm kann auch mehreren Aktivitäten zugeordnet werden. Demnach zieht der Großteil der Regulatorik – knapp 59 Prozent der relevanten Normen – Vorschriften zu Ablä-

fen und Prozessen in den Unternehmen nach sich. Einen weiteren entscheidenden Teil machen notwendig gewordene Transparenz- und Informationspflichten (ca. 43%) sowie Personal- und Organisationsvorschriften (ca. 39%) aus. In geringerem Maße führen relevante Normen zu Aktivitäten, die sich den Kategorien „externe Validierung und Zertifizierung“ (ca. 24%) bzw. „monetäre Belastung“ sowie „eigene Kontrollhandlungen“ (jeweils ca. 10%) zuordnen lassen.

Abb. 9 – Anzahl relevanter Normen nach Aktivitätenkategorien (Mehrfachzählung möglich)





Werden die beiden Klassifikationen kombiniert - wird also für jede Branche der jeweilige Anteil an Normen der einzelnen Vorschriftsarten betrachtet – so zeigt sich über die Branchen ein homogenes Bild mit vergleichbaren Anteilen und grundsätzlich geringen Schwankungsbreiten⁹ (Siehe Abbildung 10). Mit durchschnittlich 29 Prozent aller relevanten Branchennormen stellen Vorschriften zu Abläufen im Unternehmen grundsätzlich die größte Normenkategorie dar. Normen, die Pflichten in den Bereichen Transparenz und Information bzw. Personal und Organisation auferlegen, bilden mit durchschnittlich 24 bzw. 22 Prozent die nächstgrößeren Gruppen. Dabei verzeichnet die letztgenannte Kategorie zwei Ausreißer in den

Daten. Für die Branchen „Erziehung und Unterricht“ sowie „Erbringung sonstiger Dienstleistungen“ – die Tätigkeiten wie bspw. die Vermietung beweglicher Güter, Arbeitskräftevermittlung, Reisedienstleistungen, Sicherheitsdienste oder Gebäudetreueungen umfasst – stellen Normen mit Personal- und Organisationsvorschriften mit je 46 bzw. 39 Prozent die größte Gruppe dar. Mit durchschnittlich 12, 8 und 5 Prozent aller relevanten Branchennormen nehmen Vorschriften zu externen Validierungen und Zertifizierungen, monetärer Belastung (z.B. für Steuern, Gebühren) sowie eigenen Kontrollhandlungen einen untergeordneten Anteil an der Gesamtzahl der Normen ein.

Mehr als die Hälfte aller Normen auf Bundesebene regeln Abläufe.

Abb. 10 – Anteile relevanter Normen nach Aktivitätenkategorien und Branchen

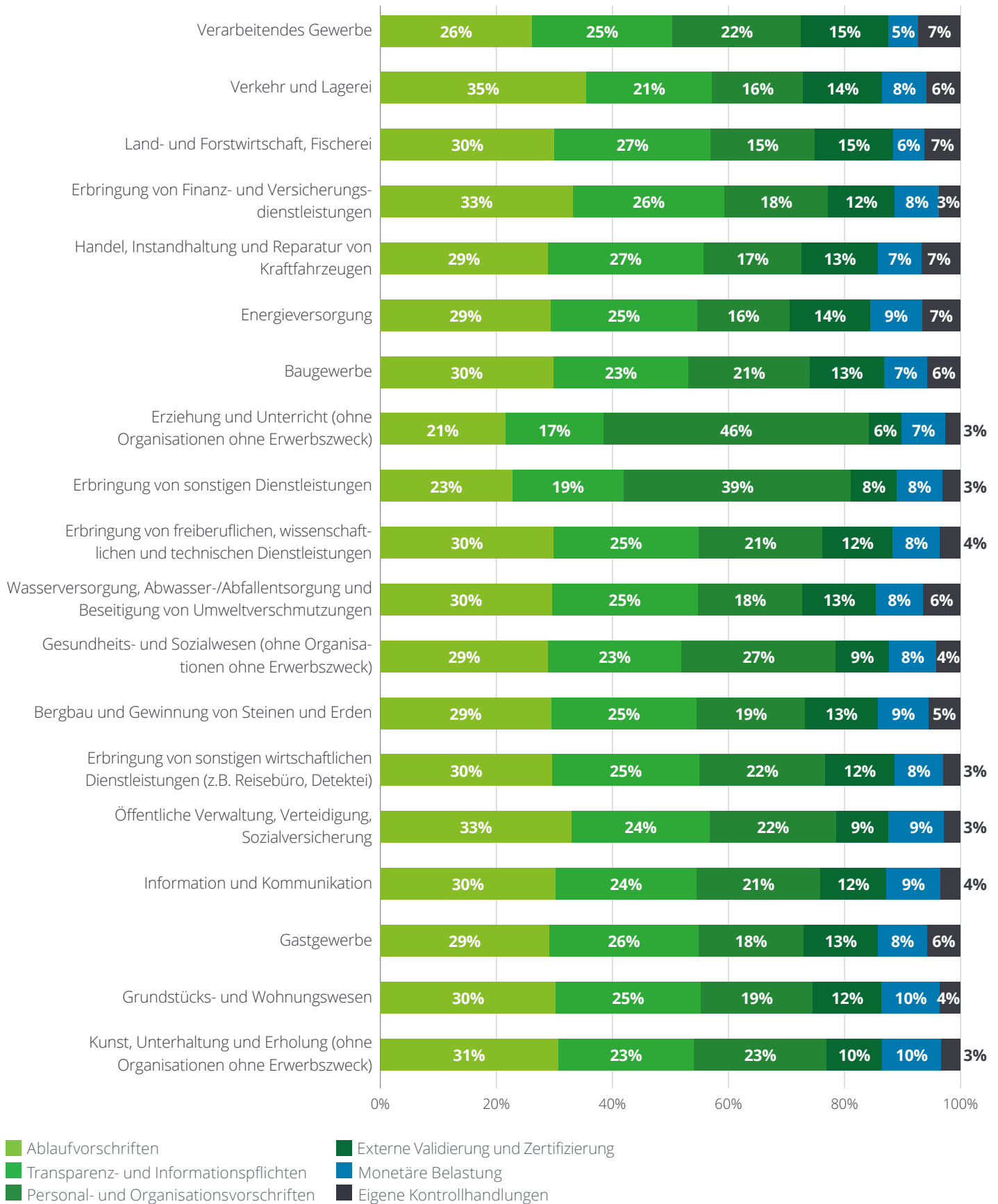
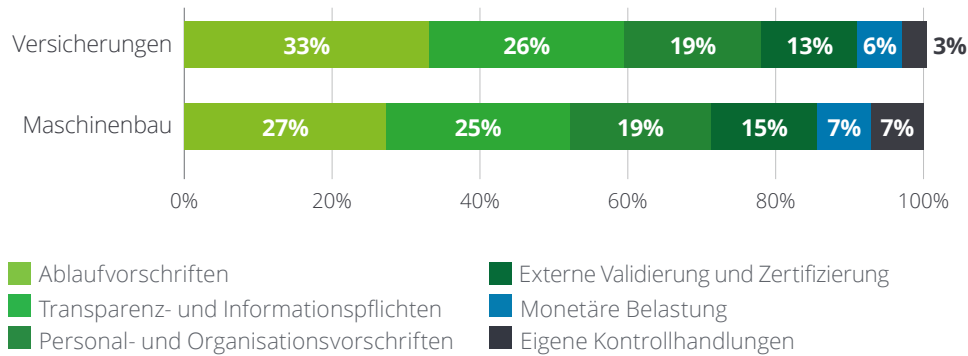


Abb. 11 – Anteil relevanter Normen der Maschinenbau- und Versicherungsdienstleistungsbranche nach Aktivitätenkategorien



Auch die Normen, die sich den Maschinenbauern und Versicherungsdienstleistern zuordnen lassen und wiederum dezidiert in Abbildung 11 dargestellt sind, folgen hinsichtlich der Anteile der einzelnen Aktivitätenkategorien dem für die übrigen Branchen beschriebenen Muster. Mit 27 Prozent für die Maschinenbaubranche und 33 Prozent für die Versicherungsdienstleister stellen Ablaufvorschriften den größten Anteil an den relevanten Normen, gefolgt von Transparenz- und Informationspflichten (25 bzw. 26%) sowie Personal- und Organisationsvorschriften mit 19 Prozent. Normen zu externen Validierungen und Zertifizierungen, zu monetären Belastungen und eigenen Kontrollhandlungen bilden auch für diese beiden Branchen die untergeordneten Aktivitätenkategorien.

Mit der entwickelten Datengrundlage konnten auch weitere Untersuchungen angestellt werden. Folgende Aussagen können getroffen werden:

- Nur rund 10 Prozent aller relevanten Normen (232) gelten branchenübergreifend für alle Wirtschaftsunternehmen. Die restlichen 90 Prozent der untersuchten Bundesnormen gelten für bestimmte Branchen oder Branchenkombinationen.
- Für die Unternehmen der Branche „Verkehr und Lagerei“ gelten, bedingt durch das Bahn- und Schifffahrtsrecht, die meisten branchenspezifischen Normen. Insgesamt müssen sie 290 Normen beachten, die ausschließlich für ihre Branche gelten. „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ mit 134 sowie „Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen“ mit 107 Normen folgen dahinter.

- Die Kombination der Branchen „Verarbeitendes Gewerbe/Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ weist die größte Anzahl an gemeinsamen Normen auf. Mit gemeinsamen Normen ist gemeint, dass sich diese an alle Wirtschaftsunternehmen der beiden Branchen gleichermaßen wenden. Insgesamt sind es 465. Danach folgen die Kombinationen „Verarbeitendes Gewerbe/Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen“ mit 418 sowie „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei/Verkehr und Lagerei“ mit 382.

3. Quantifizierung branchenspezifischer Aufwände zur Erfüllung regulatorischer Vorgaben

Wie im einleitenden Kapitel beschrieben, zielte die zweite Zielstellung darauf ab, die in der Praxis entstehenden Aufwände für zwei Wirtschaftszweige – konkret aus den Regelungen für Unternehmen aus den Branchen Versicherung und Maschinenbau – zu schätzen. Zur Quantifizierung von Aufwänden, die durch regulatorische Vorgaben entstehen, ist zuerst eine Idee für ein grundsätzliches Vorgehensmodell notwendig. Die Studie nutzte für die Erhebung von Daten einen Fragebogen. Die so erhobenen Daten prüfte das Studienteam vor der quantitativen Analyse auf Plausibilität und bereitete sie entsprechend auf.

3.1 Methodischer Untersuchungsansatz

3.1.1 Nutzung eines angepassten Standardkostenmodells

Es gibt unterschiedliche Ansätze zur Quantifizierung von Aufwänden. Bei der Ex-ante-Schätzung von Bürokratiekosten ebenso wie bei der Nachmessung bestehender gesetzlicher Bürokratie-Pflichten wird in Deutschland vom NKR das Standardkostenmodell (SKM) eingesetzt. Dieses geht davon aus, dass eine staatlich auferlegte Informationspflicht von den Normadressaten (Wirtschaft, Bürger, Verwaltung) auf „normal effiziente“ Weise erfüllt wird (Chlumsky et al. 2006).

Die Methodik zur Berechnung direkter Aufwände, die in Deutschland durch den Begriff des Erfüllungsaufwands näher definiert sind, orientiert sich in wesentlichen Zügen ebenfalls am Standardkostenmodell. Auch hier geht die Methodik davon aus, dass eine Vorgabe von den Normadressaten (Wirtschaft, Bürger, Verwaltung) auf „normal effiziente“ Weise erfüllt wird.

Dabei wird die Änderung des zeitlichen Aufwands einer bestimmten Aktivität im Vergleich zum Status quo erfasst (Bundesregierung 2019). Die Standardkosten werden nach dem Schema einer einfachen „Preis-mal-Menge-Betrachtung“ ermittelt (Chlumsky et al. 2006). Der Aufwand für jährlich anfallende Pflichten wird beispielsweise ermittelt, indem die durchschnittliche, normal effiziente Dauer einer Aktivität mit dem einschlägigen Lohnkostensatz monetär bewertet und mit der jährlichen Häufigkeit multipliziert wird (Bundesregierung 2019, Chlumsky et al. 2006). Die Lohnkostensätze für die Normadressaten „Wirtschaft und Verwaltung“ sind im Leitfaden der Bundesregierung enthalten. Für den Normadressaten „Wirtschaft“ sind die Lohnkostensätze nach Branchen und Qualifikationsniveaus gegliedert. Der Leitfaden enthält außerdem standardisierte Zeitwerte für eine Reihe häufiger Aktivitä-

ten. Liegen genauere Erkenntnisse zu den üblichen Stundensätzen und Zeitanätzen aus der Praxis vor, ist es zulässig, diese Werte anstatt der standardisierten Werte anzusetzen.

Die Methodik der Bundesregierung sieht vor, dass ausschließlich die zusätzlichen Folgekosten aus einer neuen oder geänderten Regelung zu quantifizieren sind. „Sowieso-Kosten“ sind deshalb in der Regel nicht zu quantifizieren. Von Sowieso-Kosten ist immer dann die Rede, wenn eine Vorgabe keine messbare Verhaltens- oder Aufwandsänderung beim Normadressaten nach sich zieht (Bundesregierung 2019). Im Rahmen der Studie „Kostbar“ wurden die Teilnehmer nur nach deren Aktivitäten gefragt, die sich aufgrund von Normen ergeben. Daher sollte der Aspekt der „Sowieso-Kosten“ eine untergeordnete Rolle spielen.

Angesichts des umfangreichen und kaum zu überblickenden Rechtsbestands stellte sich die Identifizierung der relevanten aufwandsträchtigen Normen als methodische Herausforderung dar. Eine lückenlose Bestandserfassung der Aufwände mehrerer tausend Vorgaben hat der NKR bereits in einer kleinen explorativen Studie zum Erfüllungsaufwand in einem Handwerksunternehmen als nicht praktikabel erkannt. Seinerzeit hat sich der NKR deswegen für einen positivistischen Ansatz zur Identifizierung der relevanten Normen entschieden (NKR 2019). Das heißt, dass nur die Aufwände aus Normen erhoben wurden, die beim Unternehmen tatsächlich angefallen sind. Die vorliegende Studie geht ähnlich vor. Bei der Ermittlung der monetären Aufwände weicht diese Studie aber von der oben geschilderten Methodik des Erfüllungsaufwands ab. Die Unterschiede bei der Messung der Regulierungsaufwände im Vergleich zur Methodik des Erfüllungsaufwands ergeben sich aus dem Befragungsansatz. Die Bereitstellung der erfragten Informationen fiel den befragten Unternehmen leichter. Die Unterschiede sind:

- Jährlicher Personalaufwand in Mitarbeiterkapazitäten (MAK) (Kostbar) vs. Zeitaufwand pro Fall x Lohnsatz pro Std. (SKM)
- Tatsächlicher Stundenlohn (Kostbar) vs. Lohnkostenstandards aus der Lohnkostentabelle Wirtschaft (SKM)
- Quantifizierung der tatsächlichen Einhaltung der Verpflichtungen (Kostbar) vs. vollständige Erfüllung (SKM)

Ziel war es, eine möglichst große Heterogenität in die Gruppe der befragten Unternehmen zu bekommen. Das heißt, es sollte hinsichtlich der Unternehmensgröße eine gewisse Streuung erreicht werden. Unternehmen wurden auf zwei Wegen kontaktiert. Einerseits erfolgte die Ansprache über die Unternehmensverbände, den Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) sowie den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Andererseits sprachen auch der NKR und Deloitte Unternehmen direkt an.

Die Befragung richtete sich jeweils an die leitenden Budgetverantwortlichen in den

Unternehmen. Sie wurden mittels web-basierter Fragebögen gebeten zu benennen, wie hoch der Aufwand ist, der für ihr Unternehmen durch die Befolgung von Normen entsteht. Als Bezugsgröße diente der Gesamtaufwand im jeweiligen Unternehmensbereich. Der Fokus lag hierbei auf den Hauptaufwandstreibern. Geringfügige Aufwände wurden mitunter vernachlässigt. Die Ergebnisse der Studie stellen deshalb eine Untergrenze in Bezug auf die Höhe der Aufwände dar. Auf Wunsch wurden die Fragebögen im Rahmen eines gemeinsamen Termins ausgefüllt.

3.1.2 Fragebogen

Für die Erhebung der Daten in Unternehmen, die repräsentativ für ihre Branche stehen, wurde ein durch das Studienteam entwickelter einheitlicher Fragebogen genutzt. Das Studienteam legte die Fragen im Hinblick auf die Ziele fest. Um die Qualität der Angaben zu den jeweiligen Aufwänden sicherzustellen, wurde je ein Fragebogen an den entsprechenden Budgetverantwortlichen für die einzelnen Unternehmensbereiche adressiert. Erhoben wurden insbesondere Daten zur Funktion und zu Kennzahlen des Bereiches. Darüber hinaus wurden Angaben zu einmaligen und jährlichen Aufwänden erhoben, die sich unmittelbar aus der Befolgung bzw. Umsetzung einzelner Vorschriften ergeben.

Der digitale Fragebogen beruhte auf der Softwarelösung „Questback“. Diese ermöglichte es den Teilnehmern, den Fragebogen im Internet-Browser aufzurufen. Die eingegebenen Daten wurden im Hintergrund konsolidiert und konnten zur weiteren Auswertung exportiert werden.

3.1.3 Aufbereitung und Auswertung der Daten

Die erhaltenen Informationen wurden aggregiert und aufbereitet. Das beinhaltete ebenfalls Plausibilitätsprüfungen. Nichtsdestotrotz können weder der NKR noch Deloitte für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Befragungsdaten garantieren.

Die Rohdaten aus jedem Fragebogen der befragten Bereiche wurden zunächst zu einem Datensatz zusammengeführt und um Unternehmensangaben wie Jahresumsatz und Gesamtmitarbeiteranzahl ergänzt.

Diese Ergänzungen stammen aus den Jahresabschlussberichten oder wurden von den Unternehmen selbst mitgeteilt. Alle ausgewiesenen Daten wurden zur Wahrung der Anonymität der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen stark gerundet und dienen als Grundlage für die deskriptiven Statistiken im Abschnitt „Auswertung“ dieses Kapitels.

Im zweiten Schritt wurden alle Angaben der Befragten hinsichtlich Lücken sowie ihrer Plausibilität und Konsistenz hin geprüft und bei Bedarf Einzelfallentscheidungen getroffen, wie weiter mit den Daten umzugehen wäre.

So machte beispielsweise ein Unternehmen uneinheitliche Angaben zu den dauerhaften Aufwänden aus der Befolgung von Vorschriften. Der Fragebogen sieht vor, dass Aufwände sowohl in Geldwerten als auch in Mitarbeiterkapazitäten (MAK) angegeben werden. Während ein Unternehmen für einen bestimmten Bereich sehr unterschiedliche Kostensätze je MAK (berechnet als Quotient der dauerhaften Personalkosten und der MAK) zulieferte, meldeten die übrigen beteiligten Unternehmensbereiche aller Unternehmen einheitliche Kostensätze je MAK. Da das abweichende Unternehmen die MAK differenziert für jede Vorschrift angab und nur die Personalkosten pauschal mit demselben Betrag bezifferte, ersetzte das Studienteam in diesem Fall hilfsweise die zugelieferten Werte durch die durchschnittlichen Kostensätze aller Bereiche des Unternehmens (ohne Geschäftsführung).

In einem weiteren Beispiel lag der umgekehrte Fall vor. Hier kalkulierte das Studienteam die MAK neu, indem der durchschnittliche Kostensatz der weiteren Bereiche des Unternehmens und die Angaben zu den dauerhaften Personalkosten der betroffenen Bereiche herangezogen wurden.

In zwei weiteren Fällen lagen die Angaben zu den Gesamtinvestitionskosten unterhalb der Aufwendungen für regulierungsbedingte einmalige Aufwände im gleichen Berichtsjahr. Da Letztere in den Gesamtinvestitionskosten enthalten sein sollten, lag hier eine Diskrepanz in den Daten vor,

weswegen die Angaben dieses Bereichs nicht berücksichtigt wurden.

Untertraf die Anzahl aller Mitarbeiter des Bereichs die Zahl der für Regulierungsthemen tätigen Mitarbeiter, wurde die Annahme getroffen, dass die Gesamtmitarbeiterzahl mindestens der Angabe der Mitarbeiteranzahl für Regulierungsthemen, die für jede Vorschrift aufgeschlüsselt worden ist, entsprechen müsse. Aus diesem Grund wurden für fünf Bereiche die Angaben zur Gesamtmitarbeiteranzahl auf den Wert der Mitarbeiteranzahl für Regulierungsthemen angehoben.

Analog wurde in einem Fall vorgegangen, in dem die bereichsweiten jährlichen Aufwände unter den regulationsbedingten jährlichen Aufwänden des Bereichs lagen.

In drei Bereichen desselben Unternehmens entsprachen die jährlichen Gesamtaufwände genau den jährlichen Personalkosten für Regulierungsthemen. Da die jährlichen Gesamtaufwände jedoch auch die Position der jährlichen Sachkosten für Regulierungsthemen enthalten sollten, wurden die jährlichen Sachkosten nachträglich zur ursprünglichen Angabe der Gesamtaufwände hinzuaddiert. Damit wurde vermieden, dass die regulationsbedingten, jährlichen Personalaufwände die gesamten, jährlichen Aufwände der Bereiche übersteigen.

Der letzte vorbereitende Schritt vor Auswertung der Daten war der Ausschluss von Rückmeldungen, die aufgrund fehlender entscheidender Angaben nicht auszuwerten waren. Dies betraf insgesamt sechs Rückmeldungen bzw. Unternehmensbereiche.¹⁰

Zur Berechnung der ausgewiesenen Werte wurden die absoluten monetären Angaben der einzelnen Bereiche zunächst auf Unternehmensebene aufsummiert. Von den Summen auf Ebene der zwölf Unternehmen ausgehend wurden diese je nach Darstellungsart auf Branchenebene weiter extrapoliert. Im letzten Schritt wurden die absoluten Werte der regulatorischen Aufwände ins Verhältnis zu den entsprechenden Gesamtaufwänden gesetzt, um

die in diesem Kapitel dargestellten relativen Werte zu erhalten.



¹⁰ Statt 77 berücksichtigter Fragebögen wären es 83 gewesen.

3.2 Auswertung

Dieses Kapitel zeigt die quantifizierten regulatorischen Aufwandstreiber der Branchen Versicherung und Maschinenbau.

3.2.1 Quantitative Ergebnisse

3.2.1.1 Profil der befragten Unternehmen

Für die Daten wurden zum einen neun Erst- und Rückversicherer mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz (Werte aus den Jahresberichten für 2019, Jahresbruttoprämien) von 15 Milliarden Euro befragt. Zum anderen wurden Daten von drei Maschinenbauunternehmen erhoben, deren Jahresumsatz im Durchschnitt bei 2 Milliarden Euro liegt (siehe Tabelle 2).

Insgesamt wurden 77 Bereiche aus diesen zwölf Unternehmen befragt. Hinsichtlich deren Funktionen sind diverse Verantwortungsbereiche abgedeckt. So enthält der Datensatz Angaben u.a. aus Einkaufs-, Rechts-, Betriebs-, Rechnungswesen-, Personal- und IT-Bereichen sowie aus Geschäftsführungen. Die Größe der Bereiche lag bei fünf bis 1.800 Mitarbeitern für die befragten Versicherer bzw. fünf bis 800 Mitarbeitern für die befragten Maschinenbauer. Im Durchschnitt operierten die Bereiche der erstgenannten Branche mit einem Budget von circa 54 Millionen Euro. Den befragten Maschinenbauunternehmen standen im Mittel etwa 19 Millionen Euro zur Verfügung (siehe Tabelle 3).

Tab. 2 – Jahresumsatz der Umfrageteilnehmer nach Branchen

Jahresumsatz in Mio. €	25% Quantil ¹¹	Durchschnitt	75% Quantil
Versicherungen	2.000	15.000	18.000
Maschinenbau	1.000	2.000	3.000

Tab. 3 – Jahresbudget der Umfrageteilnehmer je Unternehmensbereich

Gesamtaufwand je Bereich in Mio. €	Minimalwert	Durchschnitt	Maximalwert
Versicherungen	0,5	53,5	571,0
Maschinenbau	0,8	19,4	120,0

¹¹ Zur Wahrung der Anonymität der Umfrageteilnehmer wurde auf die Angabe von Minimal- und Maximalwerten verzichtet.

3.2.1.2 Ergebnis der jährlichen Sach- und Personalkosten

Im ersten Schritt wurden die jährlichen regulatorisch bedingten Personal- und Sachaufwände mit den Gesamtaufwänden der befragten Unternehmen ins Verhältnis gesetzt (siehe Abbildung 12). Als Gesamtaufwände werden alle betrieblich beding-

ten Ausgaben innerhalb eines Geschäftsjahres verstanden. Bei den Versicherungen sind es 7 Prozent, während sich im Maschinenbau die durchschnittlichen jährlichen regulatorisch bedingten Kosten auf 4 Prozent belaufen. Eine signifikante Abweichung aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde dem Studienteam nicht gespiegelt.

Abb. 12 – Anteil jährlicher regulatorisch bedingter Personal- und Sachkosten an den jährlichen Gesamtaufwänden

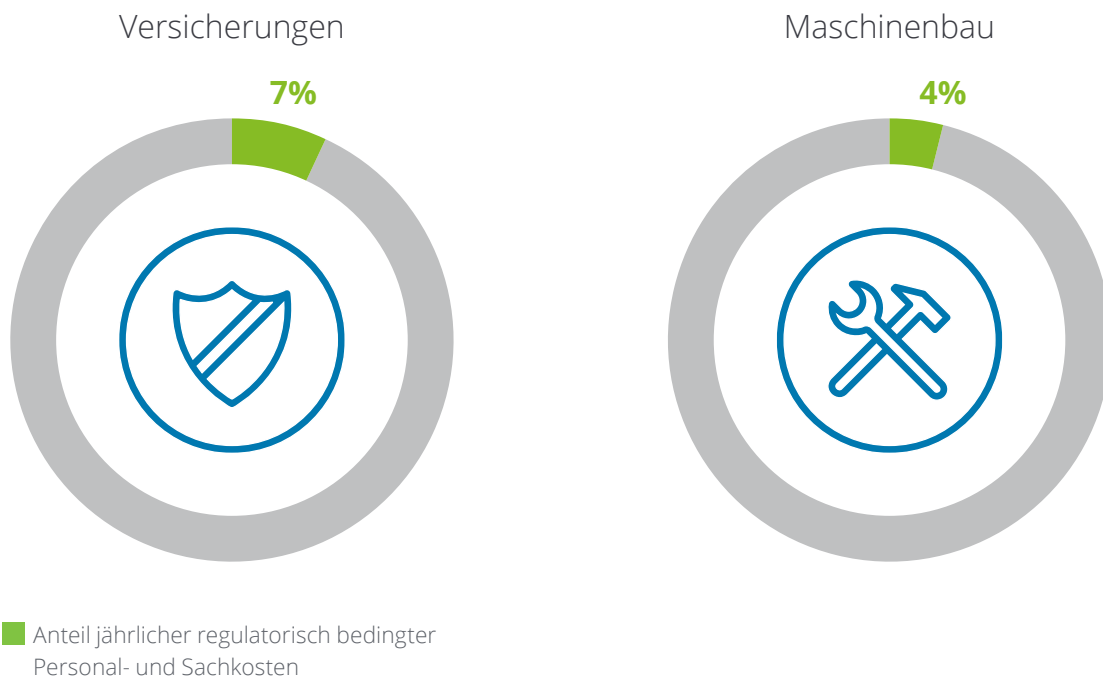
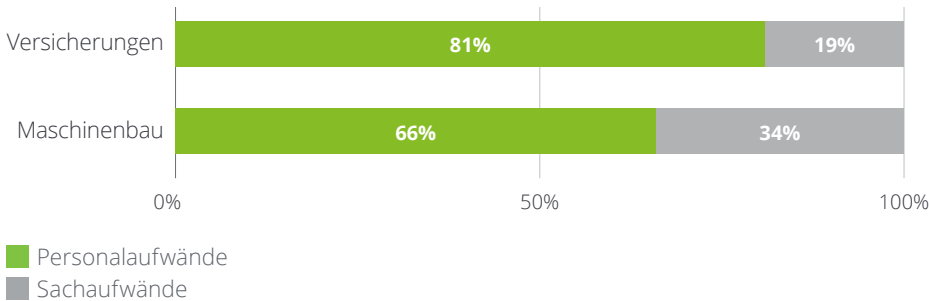


Abb. 13 – Verteilung der jährlichen regulatorisch bedingten Aufwände nach Personal- und Sachaufwänden



In Abbildung 13 werden die Anteile der regulatorisch bedingten Kosten an den gesamten jährlichen Aufwänden nach Personal- und Sachkosten aufgeteilt. Die Personalkosten machen den größten Anteil aus. Während sich der Anteil für die befragten Versicherer auf 81 Prozent beläuft, fällt dieser mit etwa 66 Prozent bei den befragten Maschinenbauern geringer aus. Umgekehrt betrachtet fällt damit der Anteil der Sachkosten für die befragten Maschinenbauer mit circa 34 Prozent höher aus im Vergleich zu den befragten Versicherungsunternehmen (19%).

In Abbildung 14 liegt das Augenmerk auf den jährlichen regulatorisch bedingten Kosten, die den jeweiligen Bereichsfunktionen „Kerngeschäft und Operations“ sowie „Stab“ entstehen. Erstere umfasst u.a. Einkauf, Verkauf, Betrieb/Herstellung, Geschäftsführung, IT, Marketing und Personal. Die Bereichsfunktion „Stab“ deckt die Bereiche Recht, Compliance, Rechnungslegung und Controlling ab.

Für die befragten Versicherungsunternehmen ist festzustellen, dass in Kerngeschäft und Operations der Unternehmen 3 Prozent des jährlichen Aufwandes für Personal- und Sachthemen regulatorisch bedingt sind. In den Stabsfunktionen beträgt dieser Aufwand ca. 73 Prozent der gesamten jährlichen Personal- und Sachaufwände. Der Anteil an Personalaufwänden ist im Stab mit 77 Prozent der jährlichen regulatorisch bedingten Aufwände geringer als in den Bereichen Kerngeschäft und Operations (90%).

Betrachtet man die befragten Maschinenbauer, ergibt sich ein vergleichbares Muster – auch wenn die Anteile der jährlichen regulatorisch bedingten Aufwände für Kerngeschäft und Operations mit 3 bzw. mit 60 Prozent für den Stab insgesamt etwas geringer gegenüber den Versicherern ausfallen. Die Aufwände für Personal unterscheiden sich im Stab und in den Bereichen Kerngeschäft und Operations nicht.

Abb. 14 – Jährlich regulatorisch bedingte Personal- und Sachaufwände aufgeteilt nach Art des Bereichs

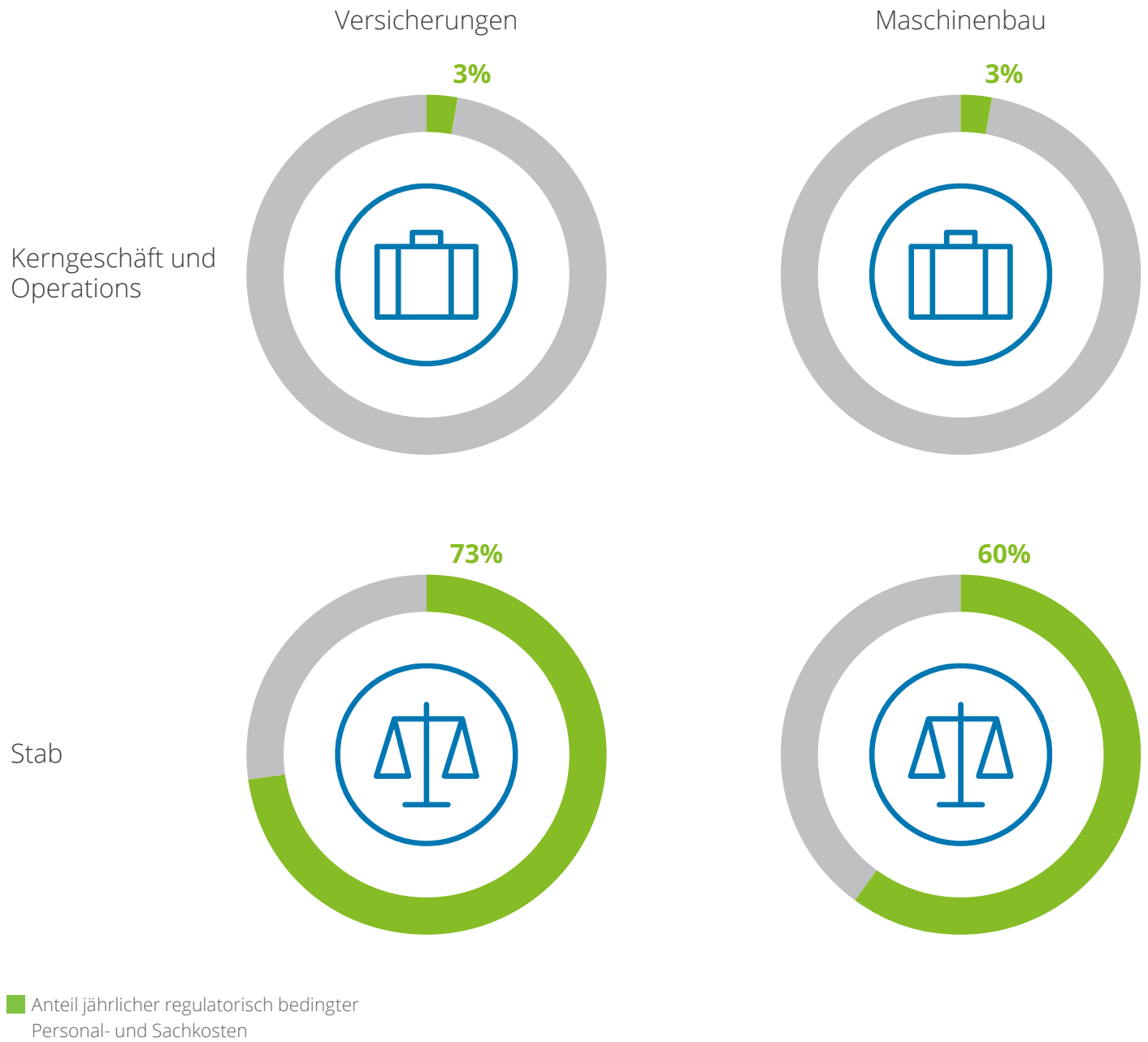
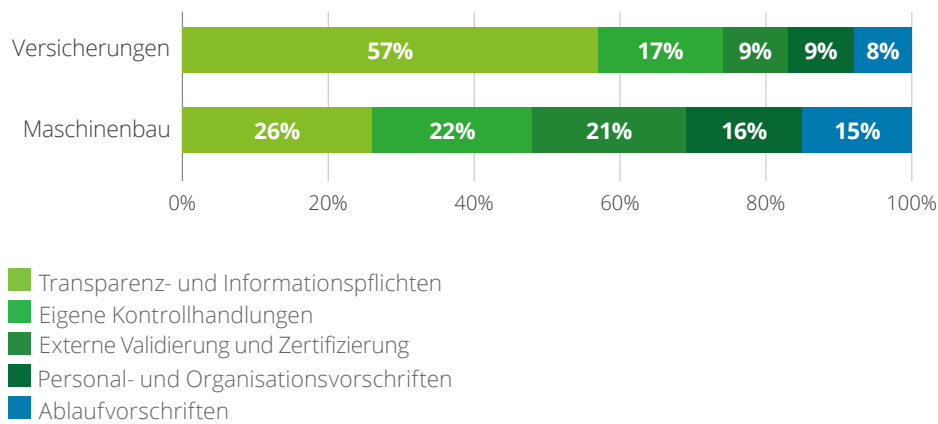


Abbildung 15 zeigt die jährlichen regulatorisch bedingten Personal- und Sachaufwände der jeweiligen Aktivitätenkategorien. Hier gibt es zwischen den beiden Branchen größere Unterschiede. Zwar stellen die Transparenz- und Informationspflichten sowohl bei den befragten Versicherungen als auch bei den befragten Maschinenbauern den größten regulatorischen Kostenanteil dar. Jedoch verursachen Transparenz- und Informationspflichten bei den befragten Versicherungen mit einem Anteil von 57 Prozent mehr als die Hälfte der regulatorischen Gesamtkosten, während sie in den befragten Maschinenbauunter-

nehmen lediglich etwa ein Viertel bedingen. Die nächst größere Kostenposition nehmen für die befragten Versicherer mit 17 Prozent Normen zu eigenen Kontrollhandlungen ein, von eher untergeordneter Bedeutung sind mit jeweils 9 Prozent Anteil die Umsetzung von Vorschriften zu externen Validierungen und Zertifizierungen sowie zum Personal und zur Organisation. Auch die Ablaufvorschriften sind mit 8 Prozent für die befragten Versicherer eher unbedeutend. Für die teilnehmenden Maschinenbauer hingegen fallen die Kosten für die einzelnen Aktivitätenkategorien mit 15 bis 26 Prozent gleichmäßiger aus.

Abb. 15 – Anteil der Aktivitätenkategorien an den jährlichen regulatorisch bedingten Personal- und Sachaufwänden

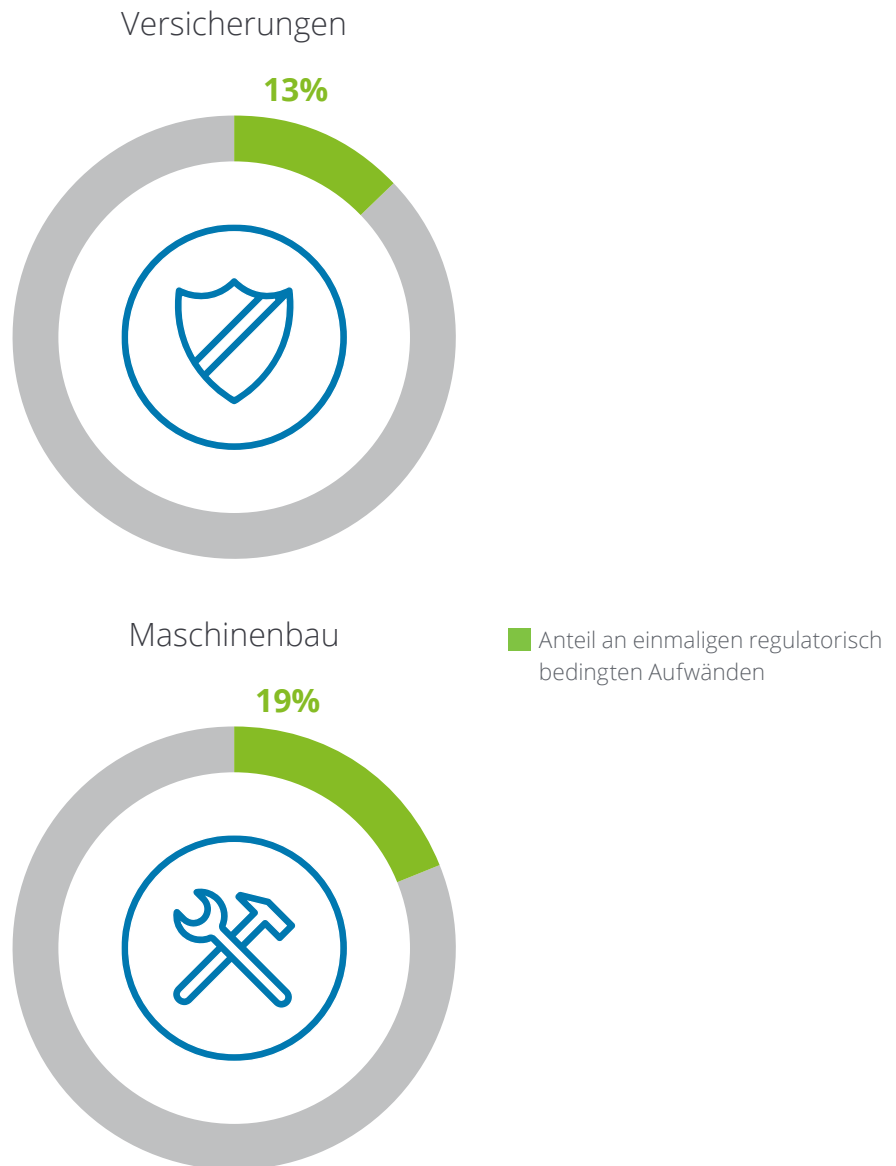


3.2.1.3 Ergebnisse der einmaligen Aufwände

Von den gesamten einmaligen Aufwänden eines Unternehmens bilden regulatorisch bedingte Aufwände nur einen Anteil. Einmalige Aufwände entstehen beispielsweise durch Investitionen in Maschinen, Produktentwicklung, Anpassung von Produktionsprozessen, Erwerb von Patenten oder einmalige Beratungsleistungen. Zur Ermittlung des regulatorisch bedingten Anteils wurden die getätigten (und direkt einzelnen Normen zugeordneten) bzw. noch ausstehenden einmaligen Aufwände für die einzelnen Geschäftsjahre der Unternehmen aggregiert und auf ein Geschäftsjahr skaliert. Diese Unterteilung in bereits getätigte und ausstehende einmalige Aufwände orientiert sich an der in den Unternehmen üblichen Betrachtung von Budgets zur Umsetzung dieser regulationsbedingten Vorgaben.

Die Auswertung zeigt, dass 13 Prozent der gesamten einmaligen Aufwände der befragten Versicherungsunternehmen und 19 Prozent bei den befragten Maschinenbauunternehmen für Regulationsthemen vorgesehen sind (Abbildung 16). Der Großteil der einmaligen Aufwände ist demnach nicht regulatorisch bedingt. Dennoch machen die regulatorisch bedingten einmaligen Aufwände einen nicht unerheblichen Anteil der Gesamtbudgets aus, die in den Unternehmen für einmalige Aufwände bereitgestellt wurden. Dies liefert einen weiteren Erklärungsansatz dafür, warum einmalige Aufwände als mindestens genauso belastend empfunden werden wie jährlich wiederkehrende Aufwände – ein Umstand, auf den Wirtschaftsvertreter und Unternehmer in den letzten Jahren verstärkt hingewiesen haben.

Abb. 16 – Anteil der einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände an gesamten einmaligen Aufwänden Personal- und Sachaufwänden



In Abbildung 17 geht es zum einen um die bereits getätigten einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände der jeweiligen Berichtsjahre 2020 und 2021 selbst sowie der drei vorangegangenen Jahre und zum anderen um die geplanten einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände der drei auf das Berichtsjahr folgenden Jahre. Um der unterschiedlichen Anzahl an ausgewerteten Jahren in den beiden Zeiträumen Sorge zu tragen, wurden die Daten für die beiden Perioden und jedes Unternehmen auf ein einzelnes Jahr skaliert ehe die entsprechenden Anteile kalkuliert wurden.

Die Ergebnisse der befragten Versicherungsunternehmen zeigen, dass der Anteil von bereits getätigten einmaligen Aufwänden aufgrund von Regulatorik mit 72 Prozent sehr hoch ist. Für zukünftige einmalige Aufwände, die sich aufgrund regulatorischer Vorgaben ergeben, sind insgesamt 28 Prozent geplant. Die Zahlen

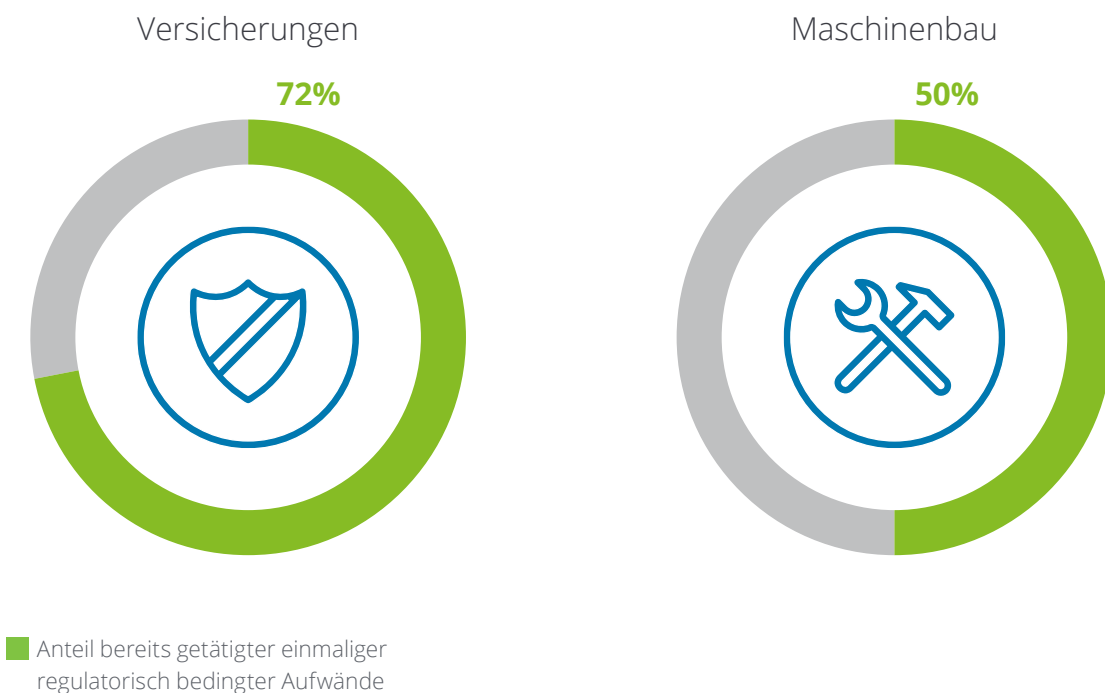
zeigen, dass im Moment der Datenerhebung davon ausgegangen wurde, dass in Zukunft weniger einmalige regulatorisch bedingte Aufwände anfallen. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche neue Normen in den Versicherungsunternehmen implementiert, was sich in einmaligen Aufwänden spiegelt. Beispiele dafür sind die folgenden Normen: Solvency II, Geldwäscheprävention, Versicherungsaufsichtliche Anforderungen an die IT (VAIT), Vorgaben der Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) und Outsourcing-Regulierungen. In der Maschinenbaubranche dagegen beziffern die befragten Unternehmen die bereits getätigten einmaligen Aufwände mit 50 Prozent ihrer gesamten einmaligen Aufwände bzw. ihrer Gesamtinvestitionen. Die Zahlen zeigen, dass davon ausgegangen wurde, dass in Zukunft mindestens genauso viel einmalige regulatorisch bedingte Aufwände anfallen.

Beim Blick auf die Verteilung der einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände nach den Geschäftsjahren zeichnet sich ein Trend ab. Von den befragten Versicherungsunternehmen planen nur 25 Prozent mehr oder zumindest gleichbleibende Investitionen für Aktivitäten ein, die regulatorisch bedingt sind.¹²

Hierfür können mehrere Gründe vorliegen:

- Die Unternehmen kennen zukünftige Regulierungen noch nicht.
- Die Unternehmen kennen zukünftige Regulierungen, schätzen die Kosten hierfür jedoch geringer als in der Vergangenheit ein.
- Die Unternehmen unterschätzen die Kosten für zukünftige und unbekanntere Regulierungen.

Abb. 17 - Anteil an getätigten und geplanten einmaligen regulatorisch bedingten Aufwänden



¹² Aufgrund der geringeren Anzahl an Teilnehmern wird auf die Aussage bei den befragten Maschinenbauunternehmen verzichtet.

Abb. 18 – Anteil der Bereiche an den einmaligen regulatorisch bedingten Aufwänden

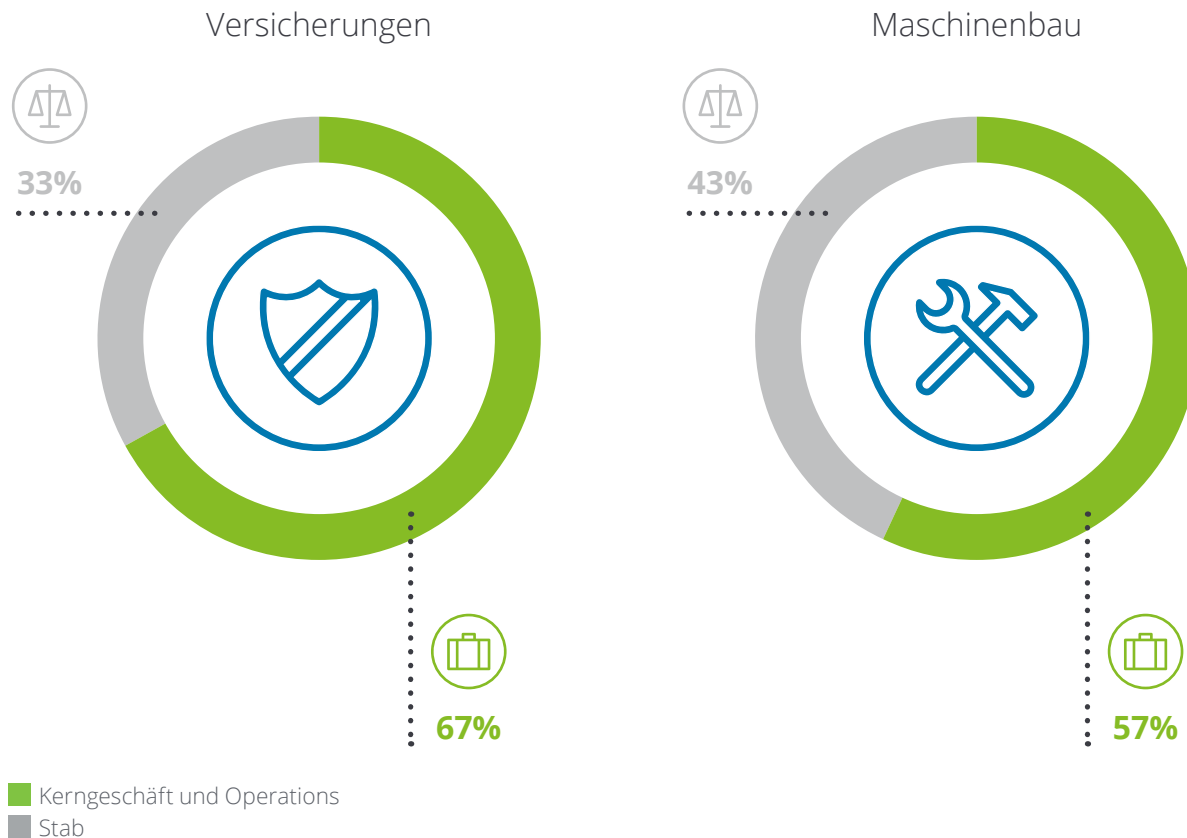


Abbildung 18 zeigt, in welche Bereichsfunktionen die einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände fließen. Die Grafik stellt sowohl bereits getätigte als auch geplante bzw. offene Investitionen dar.

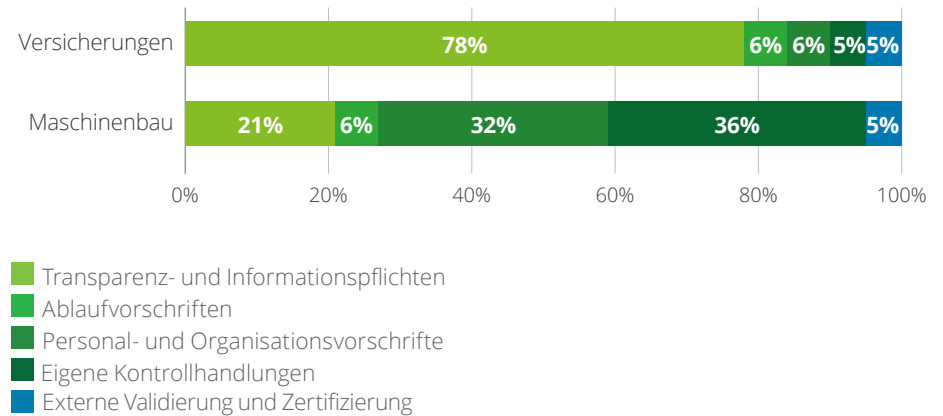
In den befragten Versicherungsunternehmen fließen 67 Prozent der regulatorisch bedingten Investitionssummen in die Bereichsfunktion „Kerngeschäft und Operations“, 33 Prozent in den Bereich „Stab“. Zur Einordnung dieser Zahlen ist ein Vergleich notwendig. Die einmaligen Gesamtinvestitionssummen machen 92 Prozent für das Kerngeschäft und Operations sowie 8 Prozent für den Stab aus. Es ist zu erkennen, dass der Stab in regulatorisch bedingten einmaligen Aufwänden mit dem etwa Vierfachen deutlich überrepräsentiert ist.

Bei den befragten Maschinenbauunternehmen liegen die regulatorisch bedingten Investitionssummen für die jeweiligen Bereiche näher beieinander. Der Anteil an Investitionskosten für „Kerngeschäft und Operations“ beläuft sich auf 57 Prozent. In die Bereichsfunktion „Stab“ fließen die übrigen 43 Prozent der regulatorisch bedingten Investitionssummen. Gegenüber den Anteilen an den Gesamtinvestitionskosten in Höhe von 85 Prozent für die Bereiche Kerngeschäft und Operations und 15 Prozent für den Stab ergibt sich auch hier eine Überrepräsentanz, wenn auch nur in knapp dreifacher Höhe.

Abbildung 19 zeigt den durchschnittlichen Anteil der einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände für die jeweiligen Aktivitätenkategorien. Im Branchenvergleich ergibt sich allerdings auch hier bei der Verteilung eine größere Abweichung. Bei den befragten Versicherungen fallen mit einem Anteil von 78 Prozent die höchsten einmaligen Aufwände für Transparenz- und Informationspflichten an. Mit einem durchschnittlichen Anteil von 5 bzw. 6 Prozent wird deutlich weniger in die übrigen Aktivitätenkategorien investiert.

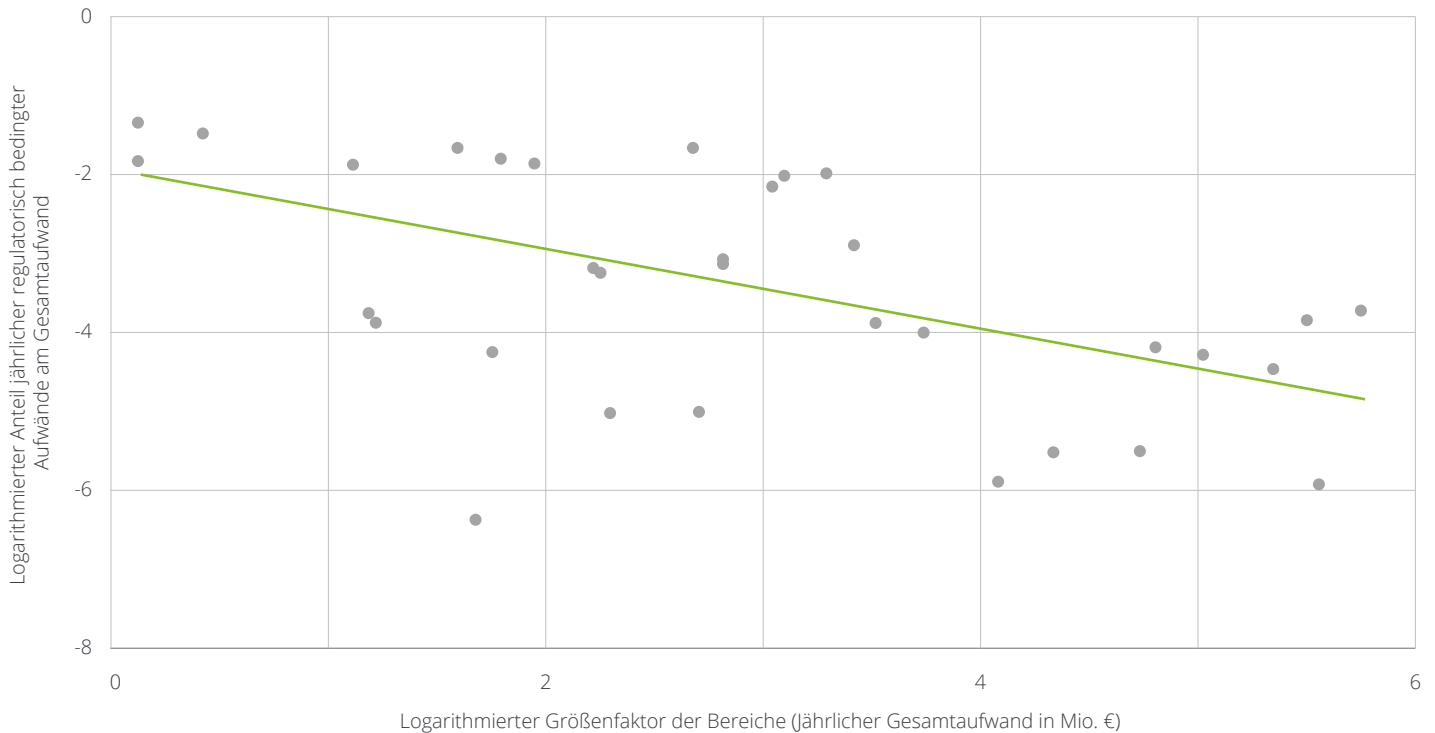
Bei den befragten Maschinenbauern machen die einmaligen regulatorisch bedingten Aufwände für Transparenz- und Informationspflichten lediglich 21 Prozent der einmaligen regulatorisch bedingten Gesamtaufwände aus. Die höchsten einmaligen Aufwände bilden die eigenen Kontrollhandlungen mit einem durchschnittlichen Investitionsanteil von 36 Prozent sowie die Personal- und Organisationsvorschriften mit 32 Prozent ab. Die einmaligen Aufwände in externe Validierung und Zertifizierung sowie in Ablaufvorschriften fallen wie bei den Versicherungen mit 5 bzw. 6 Prozent deutlicher geringer aus.

Abb. 19 – Anteil der Aktivitätenkategorien an den einmaligen regulatorisch bedingten Aufwänden



Der Anteil jährlicher Personal- und Sachaufwände für die Umsetzung von Normen beträgt zwischen 4 und 7 Prozent der jährlichen Gesamtaufwände. Die einmaligen Aufwände zur Implementierung neuer Normen lagen im Durchschnitt zwischen 13 und 19 Prozent des gesamten Budgets für einmalige Aufwände in den befragten Unternehmen.

Abb. 20 – Logarithmierter Anteil jährlicher regulatorisch bedingter Aufwände am logarithmierten und skalierten Gesamtaufwand je Bereichsgröße



3.2.1.4 Ergebnisse in Relation zur Unternehmensgröße

Die nächste Fragestellung ist, ob die ermittelten regulierungsbedingten Aufwände in Abhängigkeit zur Bereichsgröße (gemessen am jährlichen Gesamtaufwand) stehen. Da der Stichprobenumfang nur für die Versicherer ausreichend groß ausfällt, um solch eine Auswertung zu ermöglichen, beschränkt sich dieser Unterabschnitt auf diese Branche.

Als Ausgangsbasis für die Berechnungen dieses Abschnittes dienen die Ergebnisse aus Abbildung 14, die den Anteil jährlicher regulatorisch bedingter Aufwände am Gesamtaufwand getrennt nach Kerngeschäft und Stab wiedergibt. Da aus dieser Abbildung bereits hervorgeht, dass sich die beiden Bereichscluster erheblich im Anteil der regulatorischen Kosten unterscheiden, wird auch in diesem Abschnitt diese Trennung vorgenommen.

Während in den Bereichen, die sich dem Kerngeschäft zuordnen lassen, die

Bereichsgrößen (von 1,4 Mio. € auf 364 Mio. €) sowie die absoluten regulatorisch bedingten Aufwände (von 0,5 Mio. € auf 10,9 Mio. €) zunehmen, indiziert Abbildung 20, dass die jährlichen regulatorisch bedingten Aufwände nur unterproportional wachsen und die entsprechenden Anteile (von 33 auf 3%) abnehmen. Diese Beobachtung wird auch kalkulatorisch von einem Korrelationskoeffizienten von ca. -0,52 gestützt.¹³ Relativ betrachtet wenden größere Bereiche somit tendenziell geringere Summen für regulatorisch bedingte Aufwände auf. Die Streuung in den Daten lässt sich wiederum mit der unterschiedlichen Ausgestaltung bspw. hinsichtlich der Bündelung oder Trennung von Funktionen innerhalb eines Bereiches erklären.

Während die Daten in ihrer ursprünglichen Form einen exponentiell fallenden Verlauf aufzeigen, wurden zu Darstellungszwecken und zur besseren Beschreibbarkeit des Zusammenhangs durch den Korrelationskoeffizienten als Maß eines linearen Trends, beide Größen mittels natürlichem

Logarithmus linearisiert. Die Bereichsgröße wurde vor der Logarithmierung zudem zur Vermeidung von Rückschlüssen auf die teilnehmenden Unternehmen in einen Index umgerechnet.

Mit dem zusätzlichen Abgleich der Bereichsgrößen mit der Unternehmensgröße (gemessen am Jahresumsatz) zeigt sich, dass Bereiche mit hohen Jahresbudgets eher bei den umsatzstärkeren Versicherern vorzufinden sind¹⁴, womit große Unternehmen in ihrem Kernbereich relativ weniger für regulationsgetriebene Themen aufbringen müssen.

¹³ Ein Korrelationswert schwankt zwischen 1 und -1. Ein Wert von 0 würde auf keinen Zusammenhang hindeuten. Ein Wert von weniger als -0,5 zeigt einen Zusammenhang zwischen den Werten. Je größer der eine Wert ist, desto kleiner ist der andere.

¹⁴ Für diesen Abgleich wurde auch die Funktion (IT, Einkauf, Personal etc.) der jeweiligen Bereiche berücksichtigt.



Betrachtet man analog zum Kern der Unternehmen die Stabsfunktionen, zeigt sich erwartungsgemäß ein statischeres Bild hinsichtlich der Anteile in den jeweiligen Bereichen. Die Größe der Bereiche nimmt mit der Unternehmensgröße zwar wieder zu (von 0,5 Mio. € auf 20 Mio. €), der Anteil an regulatorisch bedingten Aufwänden liegt im größten und kleinsten Bereich jedoch vergleichbar bei über 90 Prozent bzw. im Durchschnitt bei den in Abbildung 14 angezeigten 73 Prozent. Ein Trend zeichnet sich damit nicht ab, was auch durch einen Korrelationskoeffizienten nahe Null gespiegelt wird.

3.2.2 Qualitative Ergebnisse

Im Rahmen des qualitativen Teils des Fragebogens wurden die Studienteilnehmer zu den aus deren Sicht besonders belastenden Normen sowie auch zu Verbesserungsvorschlägen befragt.

3.2.2.1 Belastende Normen

In der qualitativen Befragung zeigte sich, dass die befragten Unternehmen keinen Unterschied hinsichtlich der Quelle der Normen machen. Nicht alle der von ihnen als aufwendig bezeichneten Normen wurden auf Bundesebene beschlossen. Die Befragung erfolgte dabei auf der Grundlage offener Fragen. Das bedeutet, dass die Teilnehmer ihre Antworten frei formulieren konnten und nicht etwa aus vorgegebenen Formulierungen auswählen mussten. Ziel war es, dass die Antworten die subjektive Bürokratiewahrnehmung der Befragten in den Unternehmen tatsächlich widerspiegeln.

Das Resultat ist bemerkenswert. Jedes dritte befragte Unternehmen gab an, die Datenschutzvorgaben als besonders belastend wahrzunehmen. Oft wurde auf die EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) verwiesen, die eine direkt geltende Verordnung der Europäischen Union ist, mit der die Vorgaben zur Verarbeitung perso-

nenbezogener Daten durch Unternehmen sowie öffentliche Stellen EU-weit harmonisiert wurden. Deutsche Datenschutzbehörden kontrollieren die Einhaltung der DSGVO bzw. des Bundesdatenschutzgesetzes und können bei Verstößen Bußgelder verhängen.

Mit weitem Abstand wurden die Regelungen der Geldwäscheprävention und der Reisen mit der sogenannten A1-Bescheinigung genannt. Letztere bezieht sich auf die Sozialversicherungspflicht und dokumentiert im Entsendungsfall ins EU-Ausland, ob für einen entsandten Beschäftigten weiterhin das Recht des Entsendestaates (Wohnsitzstaat) gilt oder das Recht des ausländischen Einsatzortes. Dies wird auch bei Dienstreisen relevant und soll Doppelzahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen vermeiden. Durch die verschärften Kontrollen in manchen Ländern und die unterschiedlich strenge Auslegung der Regelungen sind A1-Bescheinigungen zu einem akuten Bürokratiethema in den Personalbereichen geworden. Diese Wahrnehmung spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Studie „Kostbar“ wider.

Die befragten Versicherungsunternehmen nannten Meldeverpflichtungen sowie die Versicherungsaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT) am häufigsten, gefolgt von den Themen Solvency II, Vorgaben der Versicherungsvertriebsrichtlinie (kurz IDD) und Outsourcing-Regulierungen. Die befragten Maschinenbauunternehmen nannten dagegen zahlreiche Einzelthemen, ohne dass sich ein Aspekt in den Vordergrund schob.

Die befragten Unternehmen bemängelten übergreifend, dass die reine Anzahl der zu beachtenden Normen zu hoch und deshalb belastend ist. Zudem äußerten sie das Gefühl, dass die Anzahl der Normen zunimmt. Zusätzlich empfinden sie die Erfüllung der Normen mitunter als reinen

Selbstzweck. Denn die Befolgung von Vorschriften erfordert oftmals Aufwände, die in keinem für die Unternehmen ersichtlichen Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerung stehen. Ebenso besteht der Eindruck, dass mit der Zunahme an regulatorischen Vorgaben zugleich auch die Aufgabenkomplexität steigt. Dies erfordert Mitarbeiter mit höheren Qualifikationen.

3.2.2.2 Verbesserungsvorschläge der Befragten

Der qualitative Befragungsteil befasste sich ebenfalls mit konkreten Hinweisen der Befragten. Die Antworten fielen oft sehr spezifisch aus. Neben Verbesserungsvorschlägen gaben die Befragten auch positive Einschätzungen ab. Einige Studienteilnehmer antworteten beispielsweise: „Viele Vorschriften sind sehr sinnvoll und vermeiden Fehler“ oder „Die Zusammenarbeit mit dem deutschen Gesetzgeber ist produktiver im Vergleich zu anderen Ländern“.

Die allgemeinen Vorschläge für Verbesserungen lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen.

Normen sollten:

- sich auf das Wesentliche konzentrieren, weniger operativ und mehr in Richtung Ziel formuliert sein,
- bei operativen Inhalten praxisorientiert und weniger abstrakt sein,
- klare Standards vorgeben und keine Grauzonen in der Auslegung lassen,
- widerspruchsfrei sein,
- aufeinander aufbauen, möglichst wenig Redundanz aufweisen und mit anderen Normen harmonisiert sein,
- eine geringe Änderungsgeschwindigkeit haben und hohe Planungssicherheit ermöglichen,

- analoge und digitale Lösungen der Regelungen berücksichtigen,
- international harmonisiert sein,
- praxisnahe Übergangsfristen zur Implementierung haben,
- in allen Branchen gleich ausgelegt werden und
- eine tatsächliche Risikoorientierung in der Umsetzung zulassen.

Die konkreten Verbesserungsvorschläge wurden insbesondere von den befragten Versicherungsunternehmen genannt. Sie sehen in den folgenden Punkten Optimierungsbedarf:

- Die Berichtspflichten sollten aufeinander aufbauen sowie inhaltlich und zeitlich harmonisiert werden.
- Die Doppelregulierung durch beispielsweise BaFin und EIOPA sollte vermieden oder harmonisiert werden.
- Der Datenaustausch zwischen den USA und der EU sollte nachhaltig geregelt werden, da die Änderungen signifikante Aufwände durch Vertragsanpassungen verursachen.
- Die Versicherungsaufsichtlichen und Bankenaufsichtlichen Anforderungen an die IT (VAIT und BAIT) sollten vereinheitlicht werden.



4. Einordnung der Ergebnisse

Dieses Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Kapitel 2 und 3 zusammen und vergleicht sie mit weiteren Publikationen.

4.1 Einordnung der Ergebnisse der Kategorisierung von Bundesgesetzen

4.1.1 Anzahl der für Wirtschaftsunternehmen relevanten Normen

Die Studie „Kostbar“ identifiziert insgesamt 2.331 relevante Normen der Bundesebene mit 998 Informationspflichten für Wirtschaftsunternehmen.

Die Studie des Statistischen Bundesamts (2014) identifizierte insgesamt 9.519 Informationspflichten für Unternehmen. Diese klassifizierten Pflichten der Bestandsmessung bilden seitdem die Grundlage der Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Veränderungen werden in der Datenbank des Statistischen Bundesamts kontinuierlich nachgehalten und regelmäßig veröffentlicht. Die Vergleichsstudie lässt im Gegensatz zu dieser Studie auch mehrere Informationspflichten je Norm zu. Daher erklärt sich die höhere Anzahl. In der Konsequenz lässt sich aber die Anzahl der identifizierten Pflichten beider Studien nur schwerlich vergleichen.

4.1.2 Branchenrelevanz von Normen

Die Studie „Kostbar“ klassifizierte alle relevanten Normen der Wirtschaftsunternehmen hinsichtlich ihrer Relevanz für alle Branchen. Die Anzahl der relevanten Normen je Branche schwankt. Die am stärksten betroffene Branche (Verarbeitendes Gewerbe) hat 40 Prozent aller Normen zu beachten und die am wenigsten betroffene Branche (Kunst, Unterhaltung und Erholung) 13 Prozent aller Normen.

Es zeigt sich, dass nur wenige Studien zu Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand einen Branchenfokus haben. Vergleichsstudien wie „Bürokratiekosten in der Kreditwirtschaft“ (Schenkel 2016) analysierten Normen, die sich aus einer Befragung von Unternehmen ergaben. Die vorliegende Studie „Kostbar“ verfolgt hingegen für die erste Zielstellung einen von Befragungen unabhängigen Ansatz. Das Studienteam identifizierte zunächst alle relevanten Normen und klassifizierte diese anschließend nach Branchen. Die Vergleichsstudie von Schenkel lässt im Gegensatz zu dieser Studie auch mehrere Informationspflichten je Norm zu. Daher lässt sich die Anzahl der identifizierten Pflichten beider Studien nur schwerlich vergleichen.

Die 2014 erschienene Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft (Statistisches Bundesamt 2014) identifiziert insgesamt 9.519 Informationspflichten für Unternehmen und zeigt deren Branchenrelevanz auf. Ein Vergleich von Branchen mit den meisten und den wenigsten relevanten Normen zeigt mitunter Übereinstimmungen für „Verarbeitende Gewerbe“ sowie „Erziehung und Unterricht“. Nichtsdestotrotz ist ein Vergleich aufgrund der bereits genannten möglichen Mehrfachzählung von Informationspflichten je Norm schwerlich möglich.

Im Dezember 2019 veröffentlichte das Statistische Bundesamt eine Studie über den Erfüllungsaufwand der Energiewende in Deutschland (Seeliger et al. 2019). Die Studie zur Energiewende untersuchte, wie sich die Bürokratiekosten der Energiewende in der Energieversorgungsbranche im Ver-

gleich mit den Bürokratiekosten zur Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie den Bürokratiekosten in der Gesamtwirtschaft seit 2011 entwickelt haben. Als Datengrundlage dienten der Bürokratiekostenindex, das Verhältnis der branchenspezifischen Bürokratiekosten zur Bruttowertschöpfung und die seit 2012 gemessenen Änderungen der jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwände aus der OnDEA-Datenbank. Die Studie betrachtete unter anderem die Änderung des einmaligen und des jährlichen Erfüllungsaufwands von Transparenz- und Informationspflichten seit 2011 auf Basis der OnDEA-Datenbank. Die Datenbank enthält insgesamt 77 Normen, die Informationspflichten ausschließlich oder überwiegend für Unternehmen der Branche „Energieversorgung“ beinhalten. Im Gegensatz dazu ordnet die Studie „Kostbar“ insgesamt 58 Normen mit Transparenz- und Informationspflichten dieser Branche zu. Die Zahlen zu den relevanten Normen bewegen sich in einer ähnlichen Größenordnung und plausibilisieren daher die Ergebnisse. Die Differenz zwischen den konkreten Zahlen identifizierter Normen beider Studien lässt sich durch die unterschiedliche Anzahl an benutzten Datenbanken für die Klassifikation der Normen erklären. Beide Studien verwenden die Online-Datenbank OnDEA des Statistischen Bundesamtes. Darüber hinaus nutzt die Studie „Kostbar“ auch die Rechtsdatenbank des Bundesamtes für Justiz „Gesetze im Internet“ sowie die Datenbank des privaten juristischen Informationsportals „dejure“.

4.1.3 Notwendige Aktivitäten in Unternehmen aufgrund von Normen

Diese Studie ordnet die relevanten Normen insgesamt sechs Aktivitätenkategorien zu. Die meisten Normen enthalten Ablaufvorschriften (59%). Eigene Kontrollhandlungen sowie eine monetäre Belastung werden nur in 10 Prozent aller Normen gefordert (Siehe Abbildung 9 auf Seite 26 – Mehrfachklassifizierungen von Normen sind möglich).

Die DIHK-Studie zur Senkung von Bürokratiebelastungen am Beispiel des Gastgewerbes (Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting 2020) identifiziert 125 Normen mit Informationspflichten für das Gastgewerbe. Die vorliegende Studie „Kostbar“ findet hingegen insgesamt 185 Normen, die eine Transparenz- und Informationspflicht für das Gastgewerbe nach sich ziehen. Die Anzahl der Informationspflichten ist vergleichsweise ähnlich. Die unterschiedlichen Ergebnisse erklären sich durch den Fokus der Vergleichsstudie auf die Zielgruppe „Gasthöfe und Stadthotels“. Diese stellen nur eine Teilmenge des Gastgewerbes dar. Die Studie „Kostbar“ hingegen berücksichtigt zusätzlich auch Normen für sonstige Beherbergungsstätten und Gastronomiebetriebe. Hierunter fallen u.a. Studentenwohnheime und Cateringbetriebe.

4.2 Einordnung der Ergebnisse der erhobenen Daten zur Aufwandssituation

4.2.1 Einmalige und jährliche Aufwände in Unternehmen aus den Branchen Versicherungen und Maschinenbau aufgrund von Normen

Die Studie „Kostbar“ zeigt für die beiden Branchen Maschinenbau und Versicherungen, dass die jährlichen regulatorisch bedingten Personal- und Sachaufwände im Durchschnitt zwischen 4 und 7 Prozent der jährlichen Gesamtaufwände der Unternehmen beider Branchen liegen. Die durchschnittlichen jährlichen bedingten Aufwände, die in den Bereichen „Kerngeschäft und Operations“ für die Befolgung von Normen anfallen, betragen 3 Prozent der jährlichen Gesamtkosten. In den Bereichen des „Stabs“ hingegen beträgt

der Anteil jährlicher Aufwände für die Befolgung von Normen zwischen 60 und 73 Prozent des Gesamtaufwands. Dabei machen die Personalkosten für die befragten Versicherungen und Maschinenbauern den größten Anteil an den jährlichen Kosten aus. Bei den lediglich einmalig anfallenden Investitionen beträgt der Anteil regulatorisch bedingter Investitionen am Gesamtbudget 13 Prozent bei den befragten Versicherern und 19 Prozent bei den befragten Maschinenbauern.

Andere Studien für die beiden Branchen enthalten nicht die Detailbetrachtung für einen Vergleich. Für die Kreditinstitute wurde eine Studie durchgeführt, in der Kosten der Compliance-Regulierung ins Verhältnis zu den jährlichen Verwaltungsaufwendungen gesetzt werden (Schenkel 2016). Die Auswertung ergibt, dass 79 Prozent der regulatorischen Aufwände auf die Personalaufwendungen und 21 Prozent auf die Investitions- bzw. Sachkosten entfallen. In der Studie „Kostbar“ wurden die einmaligen und die jährlichen Aufwände separat erhoben und auf eine Zusammenführung aufgrund von Schwankungen der einmaligen Aufwände über der Zeit wurde verzichtet. Daher ist ein Vergleich nur schwerlich durchführbar. Zusätzlich unterscheiden sich die Branchen, der Zeitpunkt und teilweise die Anzahl der Normen der beiden Studien signifikant, was die Abweichungen der monetarisierten Compliance-Aufwände erklärbar macht.

Eine Studie des NKR (2019) ermittelt die regulatorische Belastung eines Handwerksunternehmens eines Geschäftsjahres. Der ermittelte laufende Erfüllungsaufwand betrug 47.200 Euro. Dies machte 3,4 Prozent des jährlichen Umsatzes bzw. 6,1 Prozent der jährlichen Personalkosten des untersuchten Betriebs aus. Die Studie „Kostbar“ ermittelte für die Branchen Versicherung und Maschinenbau jährlich regulatorisch bedingte Kosten aufgrund von Normen zwischen 4 und 7 Prozent der jährlichen Gesamtkosten und zeigt daher sehr ähnliche Ergebnisse.

4.2.2 Aufwände für Normen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße

Die Studie „Kostbar“ zeigt am Beispiel der befragten Versicherungsunternehmen, dass ein Zusammenhang zwischen der Unternehmensgröße und den jährlichen Aufwänden für die Befolgung von Normen besteht. Große Versicherungen haben absolut gemessen einen höheren Aufwand für die Befolgung von Normen als kleinere Versicherungen. In einer relativen Betrachtung ändert sich das Bild jedoch. Kleinere Versicherungen haben anteilig höhere Kosten durch die Befolgung regulatorischer Vorgaben als große Versicherungen.

Die Ergebnisse decken sich mit ähnlich gelagerten Studien (vgl. National Association of Manufacturers (2014), NKR (2019), Schenkel (2016), Elink und Pankoke (2016)).

4.2.3 Qualitative Erkenntnisse

Die Studie „Kostbar“ befragte die Studienteilnehmer aus der Versicherungs- und der Maschinenbaubranche nach belastenden Normen und Verbesserungsvorschlägen. Mehr als 30 Prozent der Teilnehmer beider Branchen gaben an, die Datenschutzvorgaben als besonders belastend wahrzunehmen. Die Ergebnisse decken sich mit weiteren Studien zu dieser Thematik (u.a. Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting (2020)). Die Regelungen der Geldwäscheprävention folgen bei den befragten Versicherungsunternehmen an zweiter Stelle. In der befragten Versicherungsindustrie werden zudem branchenspezifische Normen wie Meldeverpflichtungen, Solvency II, IDD und Outsourcing-Regulierungen genannt. Als Gründe für die als hoch wahrgenommene Belastung werden die stetig zunehmende Anzahl und Komplexität von Normen sowie Doppelaufwände durch Normen aufgeführt.

Die Verbesserungsvorschläge aus den verschiedenen Unternehmensbereichen spiegeln oft Forderungen der besseren Rechtsetzung wider. Die allgemeinen Vorschläge lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen.

Die befragten Unternehmen haben Kriterien formuliert, die aus ihrer Sicht ausschlaggebend für die Qualität von neuen Regelungen sind.

Nach Auffassung der befragten Unternehmen sollten Normen:

- sich auf das Wesentliche konzentrieren, weniger operativ und mehr in Richtung Ziel formuliert sein,
- bei operativen Inhalten praxisorientiert und weniger abstrakt sein,
- klare Standards vorgeben und keine Grauzonen in der Auslegung lassen,
- widerspruchsfrei sein,
- aufeinander aufbauen, möglichst wenig Redundanz aufweisen und mit anderen Normen harmonisiert sein,
- eine geringe Änderungsgeschwindigkeit haben und hohe Planungssicherheit ermöglichen,
- analoge Lösung und digitale Lösung der Regelungen berücksichtigen,
- international harmonisiert sein,
- praxisnahe Übergangsfristen zur Implementierung haben,
- in allen Branchen gleich ausgelegt werden und

- eine tatsächliche Risikoorientierung in der Umsetzung zulassen.

Diese Vorschläge reihen sich ein in ähnliche Vorschläge aus Studien, die qualitative Ergebnisse ermittelt haben. Dies untermauert die Relevanz der besseren Rechtsetzung. Dabei korrespondieren die Ergebnisse insbesondere mit der Studie des IfM Bonn zur Bürokratiwahrnehmung in Unternehmen (Holz et al. 2019), aber auch u.a. mit NKR Baden-Württemberg und KPMG (2020), NKR (2019), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V (2019), Schenkel (2016), Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken (2012), Schweizerischer Gewerbeverband (2010).

5. Fazit

Diese Studie zeigt, dass Unternehmen 2.331 Normen zu beachten haben, die bundesrechtlich verankert sind. Das ist eine beachtliche Anzahl. Es ist davon auszugehen, dass ein Vielfaches davon an weiteren Normen auf die Unternehmen wirkt, wie beispielsweise direkt geltende EU-Verordnungen oder von Aufsichtsbehörden beschlossene Vorgaben. Das Thema Rechtsmonitoring ist in Unternehmen eine Aufgabe zur Identifizierung der für die Unternehmen relevanten Normen. Dazu gehört ebenfalls die Identifizierung der betroffenen und letztlich den für die Umsetzung der Norm verantwortlichen Unternehmensbereich. Das Thema Rechtsmonitoring nimmt damit einen immer größeren Stellenwert in den Unternehmen ein. Der erfolgreiche Einsatz von Natural-Language-Processing-Methoden zeigt aber, dass Datentechnologien Unternehmen unterstützen und so eingesetzt werden kann, dass beispielsweise die Aufwände für das Rechtsmonitoring signifikant gesenkt werden können, ohne Abstriche bei der Qualität machen zu müssen. Ebenso sind weitere Anwendungsbereiche in Unternehmen, aber auch im Rahmen der Gesetzgebung vorstellbar.

Der Anteil jährlicher Personal- und Sachaufwände für die Befolgung von Normen beträgt zwischen 4 und 7 Prozent der jährlichen Gesamtaufwände bei den untersuchten Unternehmen der Versicherungs- und der Maschinenbaubranche. Um die Zahlen einordnen zu können, muss man die Rentabilitätskennziffern der Unternehmen ins Verhältnis setzen. Mitunter liegen diese im kleinen einstelligen Bereich, was bedeutet, dass Aufwände zur Umsetzung von Normen einen signifikanten Unterschied in der Rentabilitätsberechnung machen können. Betrachtet man die Aufwände der verschiedenen Unternehmenseinheiten,

zeigen sich signifikante Unterschiede. Die Aufwände von Unternehmenseinheiten, die nah am Kerngeschäft des Unternehmens sind, betragen durchschnittlich 3 Prozent. Im Gegensatz dazu liegen die Aufwände für Stabsfunktionen zwischen 60 und 73 Prozent.

Die einmaligen Aufwände zur Implementierung neuer Normen lagen im Durchschnitt zwischen 13 und 19 Prozent des gesamten Budgets für einmalige Aufwände in den befragten Unternehmen. Demnach ist der einmalige regulatorisch bedingte Umsetzungsaufwand ein bedeutender Treiber in den Unternehmen, lässt aber noch Spielraum für einmalige Investitionen, die nichts mit Regulatorik zu tun haben.

Interessante Ergebnisse ergaben auch die Zukunftseinschätzungen. Die Befragten gaben an zu erwarten, dass die zu beachtenden Normen zunehmen. Es zeigte sich aber auch, dass die bereits geplanten einmaligen Aufwände für die Umsetzung von Normen bei 75 Prozent der befragten Versicherungsunternehmen geringer als in der Vergangenheit sind.

Am Beispiel der befragten Versicherungsindustrie konnte gezeigt werden, dass größere Versicherungen absolut gemessen mehr für Regulatorik zahlen als kleinere Versicherungen. Die relative Belastung für kleinere Versicherungen ist aber größer.

Das Resultat aus dem qualitativen Teil der Befragung von Versicherungs- und Maschinenbauunternehmen ist bemerkenswert. Mehr als 30 Prozent der Teilnehmer nehmen die Datenschutzvorgaben als besonders belastend wahr. Dies ist umso beachtlicher, weil der Fragebogen offene Fragen stellte, also keine Themen als Antwortmöglichkeiten zur Auswahl vorgab. Die Befrag-

ten äußerten sich ebenfalls dazu, wie aus ihrer Sicht die Normen ausgestaltet sein sollten. Die nachfolgende Auflistung stellt eine Auswahl dar. Normen sollten nach Auffassung der befragten Unternehmen

- weniger operativ und mehr in Richtung Ziel formuliert sein,
- bei operativen Inhalten praxisorientiert und weniger abstrakt sein,
- klare Standards geben und keine Grauzonen in der Auslegung lassen,
- aufeinander aufbauen, möglichst wenig Redundanz aufweisen und mit anderen Normen harmonisiert sein,
- eine geringe Änderungsgeschwindigkeit haben und hohe Planungssicherheit ermöglichen und
- analoge und digitale Lösungen der Regelungen berücksichtigen.



Literaturverzeichnis

- ABBL und EY. 2014. „Survey on the cost of regulation and its impact on the Luxembourg financial marketplace.“ Luxemburg.
- Australian Government. 2020. „Regulatory Burden Measurement Framework.“ Canberra.
- Bundesregierung. 2019. „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.“ Wiesbaden.
- Chen, T. und Guestrin, C.. 2016. „XGBoost: A Scalable Tree Boosting System.“ KDD ACM.
- Chlumsky, Schmidt, Vorgrimler, and Waldeck. 2006. "Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene." in: Wirtschaft und Statistik 10/2006, 993-1003, Wiesbaden.
- Craglia, M., Hradec J. und Troussard X. 2020. The Big Data and Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges to Modernise the Policy Cycle. 97-103, European Union: Science for Policy Handbook.
- Crain, M. 2005. „The Impact of regulatory Costs on Small Firms.“ SBA (SBA).
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag und SIRA Consulting. 2020. „Wie ist die Bürokratiebelastung für Unternehmen zu bremsen? - Eine Studie am Beispiel des Gastgewerbes.“ Berlin.
- Devlin, J., Chang M.-W., Lee, K. und Toutanova, K.. 2019. „BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding.“
- Eggers, W., Schatsky, D. und Viechnicki, P.. 2017. AI-augmented government using cognitive technologies to redesign public sector work. Deloitte Center for Government, Deloitte University Press.
- Elink, M. und Pankoke, D.. 2016. „Costs and Benefits of Financial Regulation: An Empirical Assessment for Insurance Companies.“ in: Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice, 41, 529-554, Zürich.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. 2019. „Kosten und Nutzen der Regulierung - Volkswirtschaftliche Analyse mit Fallbeispielen aus der Versicherungswirtschaft.“ Berlin.
- Government Office for Science. 2015. „Artificial Intelligence: Opportunities and implications for the future of decision making.“ United Kingdom, London.
- Holz, Schleppehorst, Brink, Icks, und Welter . 2019. „Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen.“ IfM-Materialien 274 (IfM-Materialien 274).
- Hradec, J., Ostlaender, N., Macmillan, C., Acs, S., Listorti, G., Tomas, R. und Arnes, X.. 2019. „Semantic Text Analysis Tool: SeTA. Supporting analysts by applying advanced text mining techniques to large document collections.“
- Johnstone, N., Agrawala, S., Cornago, E., Udsholt, T. und Vicent-Lancrin, S.. 2019. Using Digital Technologies to Improve the Design and Enforcement of Public Policies. No. 274, OECD: OECD Digital Economy Papers.
- Ke, G. , Meng, Q., Finley, T., Wang, T., Chen, W., Ma, W., Ye, Q. und Liu, T.-Y.. 2017. LightGBM: A Highly Efficient Gradient Boosting. 31st Conference on Neural Information Processing Systems (NIPS).
- McKinsey & Company, und Nationaler Normenkontrollrat. 2019. „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ Düsseldorf/ Berlin.
- Mehr, H. 2017. Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Ministry of Economic Affairs Netherlands und SIRA Consulting. 2014. „CAR Methodology Manual.“ Gravenhage.
- National Association of Manufacturers. 2014. „The Cost of Federal Regulation to the US Economy, Manufacturing, and Small Business.“ Washington DC.
- NKR Baden-Württemberg und KPMG. 2020. „Entlastungen für das Bäckerhandwerk - Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.“ Stuttgart.
- NKR. 2019. „Erfüllungsaufwand eines Handwerksunternehmens.“ Berlin.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. 2020. „Schätzung der Kosten staatlicher Regularien in der österreichischen Versicherungsbranche.“ Wien.
- Schenkel, A. 2016. „Kosten der Compliance-Regulierung: Eine empirische Untersuchung am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken.“ in: Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster.
- Schweizerischer Gewerbeverband. 2010. „Messung der Regulierungskosten für Schweizerische KMU.“ Bern.
- Seeliger, A., Michalik, S., Kühnhenrich, D. und Roller, J.. 2019. „Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand der Energiewende.“ in: WISTA, 6, 59-72, Wiesbaden.
- Simkovic, M. und Zhang, M. B.. 2019. „Measuring Regulation.“
- Statistisches Bundesamt. 2014. „Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell.“ in: Statistik und Wissenschaft Band 14, Wiesbaden.
- Van Ooijen, C., Ubaldi, B. und Welby, B.. 2019. A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance. No. 33, OECD: OECD Working Papers on Public Governance.
- Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken. 2012. „Compliance-Kosten im Schweizerischen Private Banking.“ Zug.
- World Bank Group. 2017. Big Data in Action for Government. Big Data Innovation in Public Services, Policy and Engagement. Input paper for the 2017 World Government Summit Workshop and High-Level Panel on Big Data for Government.

Danksagung

Die vorliegende Studie „Kostbar“ wäre ohne wertvolle Unterstützung nicht möglich gewesen. Wir möchten uns bei allen an der Befragung teilnehmenden Unternehmen für die zur Verfügung gestellten Informationen sowie deren Zeit bedanken.

Ebenso gilt unser Dank dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) sowie dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) für deren Bereitstellung von Kontakten sowie fachlichen Diskussionen.

Dem Statistischen Bundesamt sind wir zu Dank verpflichtet für den Zugang zu und Erklärung von Hintergründen zu „OnDEA“ sowie die Bereitstellung von Daten zum

Bürokratiekostenindex. Namentlich möchten wir David Schmidt und Jonas Roller erwähnen.

Auch waren innerhalb des NKR mehrere Personen mit der Studie „Kostbar“ beschäftigt. Wir danken insbesondere Florian Spengler und Dr. Janina Hatt für ihre wertvollen Hinweise.

Im Team Deloitte waren zahlreiche Mitarbeiter involviert, bei denen wir uns ebenfalls für deren Einsatz bedanken möchten. Insbesondere möchten wir die Kollegen Dr. Alexander Börsch, Ralf Balde-
weg, Christine Fleischer, Sebastian Pachel, Annina Greite, Edward Gallo, Ann-Kathrin Balthasar, Paul Savchenko und Durket Algin erwähnen.

Kontakte

Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Dorit Schroeren

Partner | Risk Advisory
Tel: +49 211 8772 4108
dschroeren@deloitte.de

Dr. Daniel Coppi

Senior Manager | Risk Advisory
Tel: +49 40 32080 4934
dcoppi@deloitte.de

Alexander Becker

Senior Consultant | Risk Advisory
Tel: +49 211 8772 2597
alebecker@deloitte.de

Nationaler Normenkontrollrat

Sandra Matk

nkr@bk-bund.de

Deloitte.

Deloitte bezieht sich auf Deloitte Touche Tohmatsu Limited („DTTL“), ihr weltweites Netzwerk von Mitgliedsunternehmen und ihre verbundenen Unternehmen (zusammen die „Deloitte-Organisation“). DTTL (auch „Deloitte Global“ genannt) und jedes ihrer Mitgliedsunternehmen sowie ihre verbundenen Unternehmen sind rechtlich selbstständige und unabhängige Unternehmen, die sich gegenüber Dritten nicht gegenseitig verpflichten oder binden können. DTTL, jedes DTTL-Mitgliedsunternehmen und verbundene Unternehmen haften nur für ihre eigenen Handlungen und Unterlassungen und nicht für die der anderen. DTTL erbringt selbst keine Leistungen gegenüber Mandanten. Weitere Informationen finden Sie unter www.deloitte.com/de/UeberUns.

Deloitte ist ein weltweit führender Dienstleister in den Bereichen Audit und Assurance, Risk Advisory, Steuerberatung, Financial Advisory und Consulting und damit verbundenen Dienstleistungen; Rechtsberatung wird in Deutschland von Deloitte Legal erbracht. Unser weltweites Netzwerk von Mitgliedsgesellschaften und verbundenen Unternehmen in mehr als 150 Ländern (zusammen die „Deloitte-Organisation“) erbringt Leistungen für vier von fünf Fortune Global 500®-Unternehmen. Erfahren Sie mehr darüber, wie rund 330.000 Mitarbeiter von Deloitte das Leitbild „making an impact that matters“ täglich leben: www.deloitte.com/de

Diese Veröffentlichung enthält ausschließlich allgemeine Informationen. Weder die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch Deloitte Touche Tohmatsu Limited („DTTL“), ihr weltweites Netzwerk von Mitgliedsunternehmen noch deren verbundene Unternehmen (zusammen die „Deloitte-Organisation“) erbringen mit dieser Veröffentlichung eine professionelle Dienstleistung. Diese Veröffentlichung ist nicht geeignet, um geschäftliche oder finanzielle Entscheidungen zu treffen oder Handlungen vorzunehmen. Hierzu sollten Sie sich von einem qualifizierten Berater in Bezug auf den Einzelfall beraten lassen.

Es werden keine (ausdrücklichen oder stillschweigenden) Aussagen, Garantien oder Zusicherungen hinsichtlich der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Informationen in dieser Veröffentlichung gemacht, und weder DTTL noch ihre Mitgliedsunternehmen, verbundene Unternehmen, Mitarbeiter oder Bevollmächtigten haften oder sind verantwortlich für Verluste oder Schäden jeglicher Art, die direkt oder indirekt im Zusammenhang mit Personen entstehen, die sich auf diese Veröffentlichung verlassen. DTTL und jede ihrer Mitgliedsunternehmen sowie ihre verbundenen Unternehmen sind rechtlich selbstständige und unabhängige Unternehmen.