

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43-(0)1 – 388 5511

[www.ecoaustria.ac.at](http://www.ecoaustria.ac.at)



Wien, April 2019

Ergebnisbericht

---

# Ökonomische und fiskalische Effekte der Rückführung bürokratischer Belastungen durch *Gold-Plating*

---

Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung



## Ergebnisbericht

### Ökonomische und fiskalische Effekte der Rückführung bürokratischer Belastungen durch *Gold-Plating*

*Mag. Nikolaus Graf, Mag. Ludwig Strohner, Dr. Tobias Thomas*

**April 2019**

#### **Kurzzusammenfassung:**

In der vorliegenden Studie wird der Frage nachgegangen, welche potenziellen volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit dem Abbau von Gold-Plating, also der Übererfüllung EU-rechtlicher Vorgaben auf nationaler Ebene, in Österreich verbunden sind. Dabei wird nur auf den Erfüllungsaufwand abgestellt, darüber hinausgehende Auswirkungen der Regulierungen auf die Volkswirtschaft werden nicht berücksichtigt. Grundlage für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands bilden Untersuchungen der Europäischen Kommission sowie die detailreiche SKM-Datenbank zu den Informations- bzw. Erfüllungskosten von Unternehmen in Deutschland. Auf dieser Basis wird für Österreich ein Erfüllungsaufwand durch Gold-Plating Vorschriften im Ausmaß von etwa 500 Mio. Euro für die Unternehmen ermittelt.

Die Auswirkungen des Gold-Platings auf die österreichische Volkswirtschaft werden mit Hilfe des Makromodells PuMA („Public Policy Model for Austria“) berechnet. Auf dieser Basis zeigt sich, dass aufgrund des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating Regulierungen das Bruttoinlandsprodukt um rund 0,2 Prozent bzw. knapp 800 Mio. niedriger liegt als ohne den Erfüllungsaufwand durch Gold-Plating. Auch fällt die Beschäftigung um rund 2.300 Personen geringer aus und die Einkommen sind niedriger. Die vollständige Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating würde entsprechende Wachstums- und Beschäftigungseffekte auslösen. Damit verbunden wären auch höhere Einnahmen der öffentlichen Hand, sodass sich das Primärdefizit bei einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating um 0,07 Prozent des BIP verbessert. Dies schafft Spielräume für Steuersenkungen. Wird zusätzlich zum Abbau des Gold-Plating z.B. die Lohn- und Einkommensteuer in diesem Umfang gesenkt, so würde die Wirtschaftsleistung insgesamt um 0,3 Prozent bzw. 1,2 Mrd. Euro gesteigert werden und die Beschäftigung um mehr als 6.000 Personen zulegen. Ebenso würden die Nettoeinkommen zulegen. Hinzu kommen Entlastungen in der Verwaltung, die in der Regel für die Administration der Gold-Plating Regelungen zuständig ist. Werden diese Entlastungen in einer Verwaltungsreform realisiert, so würden sogar größere Potenzialen für eine Steuerreform und volkswirtschaftliche Folgewirkungen frei werden.

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung  
Am Heumarkt 10  
A-1030 Wien  
Tel.: +43-(0)1- 3885511  
[www.ecoaustria.ac.at](http://www.ecoaustria.ac.at)

**Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung.**



# Inhalt

---

<b>1. HINTERGRUND UND MOTIVATION .....</b>	<b>1</b>
<b>2. DARSTELLUNG UND DISKUSSION DER BEGRIFFLICHKEITEN .....</b>	<b>3</b>
<b>3. ABSCHÄTZUNG DES AUSMAßES VON GOLD-PLATING UND DATENGRUNDLAGEN .....</b>	<b>6</b>
3.1. QUANTITATIVE ANALYSE DER RECHTSMATERIEN .....	6
3.2. QUANTITATIVE UNTERSUCHUNGEN DER BÜROKRATIEKOSTEN AUF EU-EBENE.....	9
3.3. MESSUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS IN DEUTSCHLAND.....	11
3.4. ZUSAMMENFASSEnde BETRACHTUNG UND ABLEITUNG DER JÄHRLICHEN KOSTEN VON GOLD-PLATING.....	16
<b>4. ÖKONOMISCHE UND FISKALISCHE EFFEKTE VON GOLD-PLATING .....</b>	<b>18</b>
4.1. SZENARIO 1: REDUKTION DES ERFÜLLUNGSaufwANDS UM 50, 75 UND 100% .....	18
4.2. SZENARIO 2: REDUKTION DES ERFÜLLUNGSaufwANDS UND STEUERSENKUNG.....	22
4.3. SZENARIO 3: REDUKTION DES ERFÜLLUNGSaufwANDS, STEUER- UND VERWALTUNGSaufwANDSSENKUNG.....	24
<b>5. FAZIT .....</b>	<b>27</b>
<b>6. APPENDIX: BESCHREIBUNG VON PUMA – EIN MAKROMODELL FÜR ÖSTERREICH .....</b>	<b>29</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>33</b>



# Abbildungen und Tabellen

---

Tabelle 1: EU-Inputs für österreichische Gesetze und Verordnungen mit EU-Bezug (1995-Juli 2003).....	7
Tabelle 2: Grad von Europäisierung von Bundesgesetzen mit EU-Bezug (1995-Juli 2003).....	8
Tabelle 3: Bundesgesetzgebung in Österreich im Jahr 2003.....	9
Tabelle 4: Jährliche Verwaltungslasten von EU-Rechtsakten nach Rechtsmaterien.....	11
Tabelle 5: Informationspflichten nach Art und Häufigkeit in Deutschland nach SKM-Datenbank zum Zeitpunkt der Ersterfassung.....	13
Tabelle 6: Übersicht über mit Erfüllungsaufwand verbundene Tätigkeiten, die keine Informationspflichten sind.....	14
Tabelle 7: Anzahl der Informationspflichten und Kosten für Unternehmen in Deutschland.....	15
Tabelle 8: Abschätzung der Belastungen aus Gold-Plating in Österreich – Grundlage für die Simulation.....	17
Tabelle 9: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung.....	20
Tabelle 10: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion von 50% des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung.....	21
Tabelle 11: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion von 75% des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung.....	22
Tabelle 12: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario Steuersenkung.....	24
Tabelle 13: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario inklusive Steuer und Verwaltungsaufwandssenkung.....	25





## 1. Hintergrund und Motivation

Bürokratische Belastungen von Unternehmen, privaten Haushalten und öffentlichen Verwaltungen spielen im Wirtschaftsgeschehen eine erhebliche Rolle. Informations- und Erfüllungsverpflichtungen und auch Implementationsprobleme von Regulierungen führen zu höheren Kosten von Unternehmen mit entsprechenden Konsequenzen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit auch der Volkswirtschaft insgesamt. Höherer administrativer Aufwand in den öffentlichen Verwaltungen erfordert zudem ein höheres Steueraufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und beeinflusst auf diesem Weg die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Daher kommt der Frage des Bürokratieaufwandes zur Erfüllung der Regularien eine nicht unerhebliche Bedeutung zu.

In der Europäischen Kommission wird den Bürokratiekosten seit mehr als einem Jahrzehnt ein wesentlicher Stellenwert eingeräumt. Erste Maßnahmen wurden bereits in den 1990er Jahren gesetzt. Auf Anregung des Europäischen Rates, sah die *SLIM-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market)* vor, dass Rechtsvorschriften überprüft werden sollen um deren Qualität zu verbessern und die bürokratische Belastungen zu verringern. Mit dem Start des *Action programme on cutting red tape* im Jahr 2006 hat sich die Europäische Kommission verstärkt mit der Senkung von Bürokratiekosten durch Regulierungen auf EU-Ebene auseinandergesetzt. Ziel war die Reduktion von Bürokratiekosten im Ausmaß von 25 Prozent. Begleitend wurde im Jahr 2007 auch die *High Level Group on Administrative Burdens (HLG)* ins Leben gerufen. Diese hat die Aufgabe, die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogrammes zu unterstützen. Flankiert wurde das Aktionsprogramm durch eine *Smart Regulation Initiative*, um Regulierungen effektiver zu gestalten. Eine Institutionalisierung erfuhr diese Initiative durch das *REFIT<sup>1</sup>* Programm, welches im Jahr 2012 eingerichtet wurde. Ziel des Programms ist es, unnötige Regulierungen zu beseitigen und durch eine kontinuierliche Überprüfung überbordende Belastungen und Ineffizienzen zu ermitteln und zu bewerten.

Neben der EU-Ebene sah das Aktionsprogramm zur Reduktion der Bürokratiekosten auch eine begleitende Reduktion auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten vor. Dies führte in Österreich zum Deregulierungsgesetz des Jahres 2006 mit dem Start der Initiative *Verwaltungskosten senken für Unternehmen*. Im Jahr 2009 folgte dann begleitend die Initiative *Verwaltungskosten senken für Bürger/innen*. In beiden Programmen wurde das Ziel vorgegeben, die Bürokratiekosten im Ausmaß von 25 Prozent zu reduzieren.

---

<sup>1</sup> *Regulatory Fitness and Performance Programme.*

Der Aspekt des Gold-Plating, der eine Schnittstelle zwischen EU-Recht und nationalem Recht einnimmt, wurde lange Zeit kaum beachtet. Seit einigen Jahren findet Gold-Plating jedoch eine stärkere Berücksichtigung. Die Debatte um Gold-Plating wurde insbesondere in Großbritannien und Schweden aufgegriffen. Erste Untersuchungen über die potenzielle Bedeutung von Gold-Plating gab es mit dem Davidson Review (2006) in Großbritannien und in den Niederlanden durch die Universität Leiden und das Asser Institute (2007). Obwohl sich beide Untersuchungen zwar in den Definitionen hinsichtlich Gold-Plating unterscheiden, kommen sie zu einem ähnlichen Ergebnis. Gold-Plating spielt für die Regulierungskosten eine gewisse Rolle, das Ausmaß ist jedoch geringer als zu dieser Zeit teilweise gemutmaßt wurde. Der Eindruck, dass Großbritannien laufend und systematisch EU-Richtlinien überimplementiert<sup>2</sup>, hat sich nicht bestätigt. Dennoch zeigen die beiden Untersuchungen Bereiche auf, in denen eine Übererfüllung vorliegt. Zusätzlich ist auch die Frage der Implementierung von EU-Regulierungen zu berücksichtigen. Höhere Belastungen können auch sehr einfach durch eine ineffiziente Implementierung entstehen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe Voermans (2009), S. 83.

<sup>3</sup> Ebda.

## 2. Darstellung und Diskussion der Begrifflichkeiten

Der Staat beeinflusst das wirtschaftliche Handeln von Unternehmen und privaten Haushalten auf vielfache Art und Weise. So setzt der Staat unter anderem den rechtlichen (Regulierungs-)Rahmen, in dem die wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen stattfinden.<sup>4</sup> Auch stellt die öffentliche Hand Infrastruktur für die Unternehmen zur Verfügung. Infrastruktur ist hierbei breit zu sehen und beinhaltet beispielsweise die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen oder öffentlicher (Grundlagen-)Forschung. Auf der anderen Seite können die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen durch die Regulierung eingeschränkt werden, verbunden mit dem Ziel die Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Wesentliche Beispiele finden sich in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung oder auch Umwelt. Für die Prosperität eines Landes spielt die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle.

Auf der Seite der Unternehmen ist die Erfüllung von regulativen Vorschriften regelmäßig mit Aufwand bzw. Kosten verbunden. In der Literatur werden diese als Erfüllungsaufwand bezeichnet. Nach der Definition der deutschen Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates (2011) in Deutschland umfasst der Erfüllungsaufwand:

*...den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.*

Damit sollen die gesamten Kosten berücksichtigt werden, die für die Unternehmen für die Erfüllung der regulativen Vorschriften anfallen. Dies ist zwar ein vergleichbar umfassender Kostenbegriff, umfasst jedoch nicht alle Kosten, die in der Volkswirtschaft mit einer Vorschrift verbunden sein können. Beispielsweise umfasst der Begriff des Erfüllungsaufwands diejenigen Kosten, die bei Unternehmen aufgrund einer Umweltvorschrift anfallen, wie Installation von Filtern, regelmäßige oder anlassbezogene Wartung von Anlagen, Kosten aufgrund von baulichen Vorschriften, die Bereitstellung von Schutzausrüstung etc., jedoch nicht Auswirkungen auf Betriebsansiedlungen, auf Beschäftigung oder Investitionen. Diese Kosten wären nur in einer umfassenden Analyse der einzelnen Vorschriften zu ermitteln. Demgegenüber werden auch die potenziellen Wohlfahrtsgewinne bzw. -verluste, die von der Regulierung ausgelöst werden, nicht in die Analyse aufgenommen.

Die Initiativen im Rahmen des Projekts *Better Regulation*, welche seit den 1990er Jahren umgesetzt wurden, sind zumeist noch enger gezogen. Regelmäßig umfassen diese Initiativen die reinen

---

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise Tsipouri (2014).

Bürokratiekosten bzw. die administrativen Belastungen<sup>5</sup> der Unternehmen, die mit den Informationspflichten, die sich aus den regulativen Vorschriften ergeben, verbunden sind. Beispielsweise hat sich die Initiative *Verwaltungskosten senken für Unternehmen* in Österreich bzw. *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung* in Deutschland auf die administrativen Lasten bzw. Informationspflichten konzentriert. Im Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates in Deutschland beispielsweise sind Bürokratiekosten wie folgt definiert:<sup>6</sup>

*„Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“*

Zu den Bürokratiekosten gehören Kosten der Informationsübermittlung und der Informationsgewinnung, sowie der Aufbewahrung. Bürokratiekosten sind somit enger gefasst als durch Bürokratie verursachte Kosten, die auch Verwaltungsaufgaben umfassen. Adressaten der Informationen können sowohl die Verwaltungsbehörden sein, als auch durch Gesetze und Verordnungen festgelegte Personenkreise, insbesondere die betroffene Öffentlichkeit.<sup>7</sup> Beispiele für Informationsverpflichtungen sind Steuererklärungen, insbesondere die Umsatzsteuererklärung, statistische Erhebungen, besondere Erfordernisse bei der Rechnungsstellung und Aufbewahrung etc.

Daneben können auch finanzielle Regulierungskosten unterschieden werden. Diese umfassen Zahlungen an Behörden, die sich aus den Regulierungsvorschriften ergeben. Insbesondere Steuern und Gebühren fallen in diesen Definitionsbegriff.<sup>8</sup> Für den Bereich der Umweltpolitik beinhaltet dies beispielsweise Abfallgebühren, Abgaben zur Einleitung von Abwässer oder die Abgaben für die Ausgabe von Umweltzertifikaten.<sup>9</sup>

Für den vorliegenden Bericht wird auf den Erfüllungsaufwand abgestellt, wobei für die Aufwandsschätzung insbesondere auch die Bürokratiekosten Berücksichtigung finden. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die *Better Regulation* Maßnahmen in einzelnen Ländern dazu geführt haben, dass Informationen über das Ausmaß der Bürokratiekosten für Unternehmen erhoben wurden. Insbesondere hat sich mit der Entwicklung des Standardkosten-Modells eine

---

<sup>5</sup> Administrative Kosten von Unternehmen teilen sich auf in Kosten, die auch ohne regulative Vorschriften anfallen, wie Buchhaltung, Kostenstellenrechnung etc. und in administrative Lasten, die sich allein aus den Vorschriften ergeben. Für die weitere Analyse sind nur die administrativen Lasten von Interesse.

<sup>6</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (2014), S. 10.

<sup>7</sup> Siehe Schulze (2009), S. 7.

<sup>8</sup> Siehe Gaskell und Persson (2010), S. 6.

<sup>9</sup> Siehe Schulze (2009).

Methode zur Messung dieser Kosten herauskristallisiert, welche auf breiter Ebene Akzeptanz gefunden hat und angewendet wurde. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass es dennoch zu gewissen Unschärfen in der Erhebung der Kosten kommt.

Eine umfassende Betrachtung inklusive aller nicht direkt messbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen würde selbstverständlich eine wesentlich breiter gestützte Analyse bieten. Dies ist jedoch aufgrund der beträchtlichen Anzahl von Regulierungen und des notwendigen Aufwands der Analyse dieser Maßnahmen sehr aufwendig. Ebenso würde eine umfassende Analyse die Einbeziehung des wohlfahrtsmäßigen Nutzens von Regulierungen (Umwelt, Gesundheit etc.) erfordern. Dies ist aber größtenteils noch aufwendiger und schwieriger zu ermitteln als die umfassenden Kosten. Somit fokussiert die vorliegende Studie insbesondere auf die Erfüllungskosten.

Die zweite Definitionsebene betrifft die Frage, was unter Gold-Plating zu verstehen ist. Hierbei sind Informationen über das Ausmaß von Gold-Plating nur auf sehr aggregierter Ebene verfügbar. Daher wird in der vorliegenden Studie eine vergleichsweise einfache Abgrenzung angewendet. Unter Gold-Plating wird nachfolgend derjenige Teil der Regulierung verstanden, der sich nicht zwingend aus der Übernahme von EU-Richtlinien in das nationale Recht ergibt und der mit zusätzlichen Kosten (Erfüllungskosten) für den Unternehmenssektor verbunden ist. Darüber hinaus bestehen auch noch andere Definitionen, die jedoch teilweise deutlich über die hier vorgenommene Abgrenzung hinausgehen.<sup>10</sup>

Hinsichtlich der Adressaten von Bürokratiekosten stellt diese Studie auf Unternehmen ab und zwar unabhängig von der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nicht in die Analyse gehen Kosten für die privaten Haushalte ein. Dies impliziert, dass eine selbständige Person mit jenen Kosten in die Betrachtung eingeht, die sich aus der Befolgung von Regulierungsvorgaben im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit ergeben. Kosten, die außerhalb der unternehmerischen Tätigkeit entstehen, werden nicht berücksichtigt. Hingegen führen Informationspflichten regelmäßig auch zu Kosten in der öffentlichen Verwaltung. Die Erfassung und Bearbeitung der eingehenden Informationen wie auch die Erstellung der Grundlagen zur Datenerhebung (Formulare, Informationsunterlagen, Online-Portale etc.) sind mit zusätzlichem Aufwand verbunden, für den sowohl Sach- als auch Personalkosten anfallen. Insofern Informationen hierüber abgeschätzt werden können, werden diese ebenfalls in die Analyse aufgenommen.

---

<sup>10</sup> Business Europe (2013) beispielsweise berücksichtigt darüber hinaus die Beibehaltung von Regulierungserfordernissen, die über die Bestimmungen einer Richtlinie hinausgehen als Gold-Plating. Eine weitergehende Definition wurde auch von der niederländischen Regierung angewendet. Nach deren Definition fällt unter Gold-Plating auch die Nichtausschöpfung von Ausnahmeregelungen sowie die nationale Regulierung von Themenbereichen, die mit einer EU-Regulierung in strikter Beziehung steht (siehe Squintani 2013).

### 3. Abschätzung des Ausmaßes von Gold-Plating und Datengrundlagen

Wesentlich für die Bestimmung der Auswirkungen von Gold-Plating auf die österreichische Volkswirtschaft ist das Ausmaß an Aufwand bzw. Kosten, welche den Unternehmen hieraus entstehen. Eine umfassende Messung dieser Kosten für Österreich liegt jedoch bislang nicht vor. Dementsprechend werden in dieser Studie Untersuchungen bzw. Datenquellen herangezogen, die einen Aufschluss über das Ausmaß dieser Kosten geben können. Selbstverständlich ist hinsichtlich der Übertragung internationaler Ergebnisse auf Österreich bzw. der Verwendung anderer Informationsquellen eine gewisse Vorsicht angebracht. Andererseits kann man unterstellen, dass als Folge der großen Häufigkeit der gesetzlichen Regelungen internationale Erfahrungen aus vergleichbaren Ländern, wie z.B. Deutschland, sehr wohl sinnvoll sein können. Eine geringere nationale Regulierung durch Gold-Plating in einem Gesetzesbereich kann sich dadurch mit einer höheren Regulierung in anderen Bereichen aufheben, sodass im Durchschnitt Schlüsse aus internationalen Beispielen gezogen werden können.

#### 3.1. Quantitative Analyse der Rechtsmaterien

Ein erster Ansatz zur Kostenabschätzung besteht darin, den quantitativen Anteil der EU-bedingen Gesetzgebung als Anteil der nationalen Gesetzgebung heranzuziehen. Hierzu bestehen mehrere Untersuchungen, die die Situation in einzelnen Ländern betrachten. Die Europäische Union hat bei der Gesetzgebung eine erhebliche Bedeutung. Hinsichtlich des Ausmaßes gibt es jedoch beträchtliche Unterschiede in den Ergebnissen und öffentlichen Aussagen. Während etwa der ehemalige deutsche Bundespräsident Roman Herzog davon gesprochen hat, dass über 80 Prozent der Gesetze ihren Ursprung in Brüssel hätten, stellen diverse wissenschaftliche Studien einen deutlich niedrigeren Einfluss der EU auf die nationale Gesetzgebung fest. Dabei ist anzumerken, dass diese Studien auf der Auswertung von Rechtsdatenbanken basieren und überwiegend auf EU-Richtlinien abstellen. EU-Verordnungen werden somit in der Regel nicht in die Analyse aufgenommen, da diese zumeist keine weitere nationale Gesetzgebung auslösen.

Für Dänemark ergibt die quantitative Analyse einen Anteil des EU-Einflusses auf die nationale Gesetzgebung (Gesetze oder Verordnungen) von 14 Prozent<sup>11</sup> und für die Niederlande von 13 Prozent<sup>12</sup>. König und Mäder (2008) untersuchen den Einfluss der EU auf die nationale Gesetzgebung in Deutschland, wobei zwischen Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen des EuGHs unterschieden wird. Über den gesamten Zeitraum zwischen den Jahren 1980 und 2005 betrug der Anteil dieser EU-Impulse 24 Prozent, wobei auf die EU-Richtlinien der überwiegende

---

<sup>11</sup> Einen Überblick bietet Miller (2010).

<sup>12</sup> Bovens und Yesilkagit (2010).

Teil entfällt, gefolgt von EU-Verordnungen (insofern die nationale Gesetzgebung involviert ist) und Urteilen des EuGHs. Interessanterweise zeigt sich auch, dass im Zeitverlauf der Anteil des EU-Impulses merklich zugenommen hat und in der letzten betrachteten Wahlperiode von 2002 bis 2005 der Anteil über 35 Prozent betrug. Betrachtet man nur jene Gesetze, die für die öffentliche Hand mit Kosten verbunden sind, dann sind die entsprechenden Anteile der Gesetze mit EU-Impuls verglichen mit Gesetzen mit rein nationalem Hintergrund in etwa gleich hoch.

Jenny und Müller (2010) setzen sich mit der Situation in Österreich auseinander. In Bezug auf den Bestand von Gesetzen und Verordnungen mit EU-Bezug ergibt die Auswertung der Rechtsdatenbanken, dass sich der Anteil für das Jahr 2003 in Österreich auf etwa 10 Prozent bei Bundesgesetzen und auf 14 Prozent bei den Verordnungen beläuft. In Bezug auf die Stammgesetze, also die ursprünglichen Regelungen, wurde mit rund 43 Prozent ein deutlich höherer Anteil festgestellt.

Tabelle 1 stellt die Bedeutung verschiedener Formen von EU-Rechtssetzung für die nationale Gesetzgebung in Österreich dar. Gegeben, dass EU-Verordnungen zumeist ohne weitere nationale Rechtssetzungsakte gelten, ist die große Bedeutung von EU-Richtlinien nicht überraschend. Entscheidungen der EU-Kommission sowie EU-Primärrecht sind ebenso von geringer quantitativer Bedeutung. Dies spiegelt wider, dass Gold-Plating vorrangig im Bereich der EU-Richtlinien stattfindet.

*Tabelle 1: EU-Inputs für österreichische Gesetze und Verordnungen mit EU-Bezug (1995-Juli 2003)*

	Bundesgesetze		Verordnungen	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
EU-Richtlinie	218	86.2%	390	86.5%
EU-Verordnungen	11	4.3%	52	11.5%
Entscheidungen der EU-Kommission	5	2.0%	20	4.4%
Primärrecht und andere EU-Regelungen	24	9.5%	2	0.4%
<b>Gesamt</b>	<b>253</b>	<b>100.0%</b>	<b>451</b>	<b>100.0%</b>

Quelle: Jenny und Müller (2010), S. 46.

Die Autoren untersuchen auch, inwiefern die Initiative bei Bundesgesetzen, die auf EU-Rechtsnormen basieren, vorwiegend auf die EU zurückzuführen ist oder auf nationale Initiative. Im zweiten Fall ist davon auszugehen, dass der Anteil nationaler Inhalte größer ist. Dies wird ermittelt, indem Textvergleiche (durch den Vergleich der Anzahl der Paragraphen) zwischen ursprünglichen EU-Texten und der nationalen Umsetzung durchgeführt wurden. Des Weiteren wurde auch noch die qualitative Bedeutung berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung finden sich in Tabelle 2. Die Autoren kommen zum Schluss, dass bei über 40 Prozent die national umgesetzten Gesetze (fast) ausschließlich den ursprünglichen Rechtstext widerspiegeln. Für weitere 27 Prozent ist zwar die ursprüngliche EU-Rechtsnorm die maßgebende Grundlage, jedoch bestehen auch noch weitere nationale Erweiterungen mit einer nicht unerheblichen Bedeutung. Für die verbleibenden 30

Prozent sind national hinzugefügte Normen von wesentlicher Bedeutung. Diese Differenzierung kann als Indiz für die Bedeutung von Gold-Plating dienen. Diese Ergebnisse zeigen, dass für die Mehrzahl der in das nationale Recht übertragenen EU-Richtlinien gesetzliche Bestimmungen bzw. Präzisierungen hinzugefügt worden sind, die nicht auf eine EU Initiative zurückzuführen sind.

*Tabelle 2: Grad von Europäisierung von Bundesgesetzen mit EU-Bezug (1995-Juli 2003)*

Gesetz nach Europäisierungsgrad	Anzahl	in %
(Beinahe) ausschließlich auf EU Initiative	105	41.5%
Vorwiegend EU Initiative	69	27.3%
Vorwiegend auf nationale Initiative	79	31.2%
<b>Gesamt</b>	<b>253</b>	<b>100.0%</b>

Quelle: Jenny und Müller (2010), S. 47.

Der beträchtliche Unterschied der Bedeutung von EU-Rechtsnormen zu dem häufig erwähnten 80%-igen Einfluss auf die nationale Rechtsetzung liegt, wie bereits angemerkt, darin begründet, dass die zitierten Studien nur auf EU-Richtlinien abstellen bzw. bestenfalls noch auf EU-Verordnungen, die im Rahmen der nationalen Gesetzgebung behandelt wurden. Hoppe (2009) betrachtet dagegen den Gesamtbestand der innerstaatlich verbindlichen Rechtsetzung der Union, also Primärrecht, Richtlinien und Verordnungen. Insbesondere die Verordnungen tragen beträchtlich zum europäischen Einfluss bei. Beispielsweise weist Hoppe für das Jahr 2008 EU-Richtlinien im Ausmaß von rund 2.000 aus, Verordnungen hingegen von über 8.200. Dementsprechend kommt er für Deutschland zu dem Schluss, dass über 80 Prozent der Normen auf EU-Normen zurückzuführen sei. Korrigiert man um den hohen Anteil von Verordnungen im Bereich der Agrarwirtschaft, dann beträgt der Anteil immer noch 65 Prozent.

Weiterhin verdeutlichen die Ergebnisse von Studien über verschiedene EU-Mitgliedstaaten, dass EU-Rechtsnormen je nach Politikbereich eine erheblich unterschiedliche Bedeutung aufweisen. Dies spiegelt sich auch in Österreich wider. Eine besondere Rolle spielen Gesetze und Verordnungen mit EU-Bezug in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Gesundheit und Umweltschutz, dem Transportwesen, Bauwesen und öffentliche Ausschreibungen. Ein geringere, aber immer noch wesentliche Bedeutung besteht im Bereich der Wirtschaft. In den anderen Politikbereichen ist der Anteil mit 4 bis 7 Prozent bei Bundesgesetzen und 0,4 bis knapp 8 Prozent bei den Verordnungen gering. Dabei ist festzuhalten, dass diese quantitative Betrachtung die qualitative Bedeutung deutlich unterschätzen kann, wie der Anteil der EU-Gesetzgebung an den Stammgesetzen andeutet.



Tabelle 3: Bundesgesetzgebung in Österreich im Jahr 2003

Politikbereiche	Bundesgesetze			Verordnungen		
	Anzahl	EU-Bezug	in %	Anzahl	EU-Bezug	in %
Land- und Forstwirtschaft, Veterinärrecht Gesundheit und Umweltschutz	378	96	25,4%	923	341	36,9%
Transportwesen, Technologie, Bauwesen, öffentliche Ausschreibungen	372	81	21,8%	449	123	27,4%
Wirtschaft	386	48	12,4%	612	85	13,9%
Bildung, Wissenschaft, Religion, Kultur und Sport	312	22	7,1%	751	3	0,4%
Verwaltungsrecht und Militärische Angelegenheiten	213	14	6,6%	257	13	5,1%
Arbeitsrecht und Sozialversicherung	1091	70	6,4%	728	25	3,4%
Bank- und Geldwesen	720	42	5,8%	305	16	5,2%
Privatrecht und Strafrecht	704	36	5,1%	209	16	7,7%
Verfassung und Institutionen, Medienrecht	627	27	4,3%	277	2	0,7%
<b>Gesamt*</b>	<b>4110</b>	<b>435</b>	<b>10,6%</b>	<b>4416</b>	<b>623</b>	<b>14,1%</b>

\* Mehrfachnennungen nicht berücksichtigt.

Quelle: Jenny und Müller (2010), S. 49.

### 3.2. Quantitative Untersuchungen der Bürokratiekosten auf EU-Ebene

Als weitere Grundlage können quantitative Abschätzungen der Europäischen Kommission über die Kosten für Unternehmen herangezogen werden. Im Rahmen des Aktionsprogramms zur besseren Rechtssetzung wurden die administrativen Kosten und Belastungen, die durch die EU-Gesetzgebung ausgelöst werden, ermittelt. Dabei wurde, basierend auf den Ergebnissen einzelner Länder auf jene Rechtsbereiche und Gesetze abgestellt, die für den überwiegenden Teil der Kosten verantwortlich sein sollen. Man ging davon aus, dass mit der Auswahl ein sehr großer Teil der administrativen Lasten abgedeckt ist. Ausgehend von den Erfahrungen in anderen Ländern wurde geschätzt, dass etwa 80 Prozent der Bürokratiekosten berücksichtigt sind.<sup>13</sup>

In einem ersten Schritt wurden 42 Rechtsakte aus 13 Rechtsgebieten analysiert. Hiervon waren 29 EU-Richtlinien und 13 EU-Verordnungen. Die administrativen Kosten und Belastungen für Unternehmen wurden mit Hilfe des EU Standard-Kosten-Modells (SKM) ermittelt. Dieses Modell basiert auf den Erfahrungen, die bereits in anderen Ländern gesammelt wurden, insbesondere in den Niederlanden sowie Dänemark, Deutschland, Norwegen oder Schweden. Das Standardkostenmodell erfasst nur die Kosten einer Informationsverpflichtung, potenzielle Nutzen daraus werden nicht in die Betrachtung aufgenommen. Die Kosten umfassen des Weiteren die laufenden, jährlich anfallenden Kosten, aber auch weitergehende Kosten (wie der Wert der Abschreibung), insofern mit der Informationsverpflichtung Investitionen einhergehen.

<sup>13</sup> Siehe COM(2009) 16 final.

Die erstmalige Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass sich die administrativen Lasten der untersuchten 42 Rechtsakte auf 102 Mrd. Euro belaufen.<sup>14</sup> Die Anzahl der untersuchten Informationsverpflichtungen, die sich aus der Anwendung des EU-Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten ergaben, beliefen sich dabei auf mehr als 9.500. Darüber hinaus wurden auch noch 700 weitere nationale Informationsverpflichtungen festgestellt, die sich nicht direkt aus den EU Rechtsakten ergaben.<sup>15</sup> Diese können dementsprechend als Gold-Plating betrachtet werden.

In einer erweiterten Untersuchung wurden zu den ursprünglichen 42 Rechtsakten noch weitere 30 in die Untersuchung aufgenommen, wobei die 13 Rechtsmaterien unverändert blieben. Durch die Ausweitungen haben sich dementsprechend auch die Bürokratiekosten erhöht, von 102 Mrd. Euro auf knapp 124 Mrd. Euro. Eine Auflistung der Kosten nach den Rechtsmaterien findet sich in Tabelle 4. Die bei weitem größten Belastungen finden sich in den Rechtsmaterien Steuern bzw. Zoll sowie Jahresabschlüsse bzw. Gesellschaftsrecht. Daneben sind aber auch die Landwirtschaft mit 5,3 Mrd. Euro, die Lebensmittelsicherheit mit 4,1 Mrd. Euro sowie Verkehr und Arbeitsumgebung bzw. Beschäftigungsverhältnisse mit jeweils knapp 4 Mrd. Euro wesentliche Quellen von Verwaltungslasten. Die Bedeutung ergibt sich zumeist auch aufgrund der Vielzahl der betroffenen Unternehmen. Auch im Bereich der Finanzdienstleistungen ist mit erheblichen Bürokratiekosten für die betroffenen Unternehmen auszugehen, da sich der Betrag auf deutlich weniger Unternehmen verteilt.

Die Untersuchungen haben zusätzlich ergeben, dass etwa 32 Prozent der Bürokratiekosten auf die nationale Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.<sup>16</sup> Als Gründe hierfür werden einerseits ineffiziente nationale Implementierung und andererseits Gold-Plating genannt. Hierbei sollen 28 Prozent auf die ineffiziente Umsetzung und 4 Prozent auf Gold-Plating in den einzelnen Mitgliedstaaten entfallen.<sup>17</sup> Dennoch ist festzuhalten, dass die Grenzziehung zwischen ineffizienter Implementierung und Gold-Plating oft verschwimmt.

---

<sup>14</sup> Die administrativen Kosten, also inklusive der sogenannten Sowieso-Kosten, die auch ohne die entsprechenden Gesetze anfallen, würden sich auf 127 Mrd. Euro belaufen. Dementsprechend betragen die administrativen Lasten bzw. Bürokratiekosten mehr als 80 Prozent der gesamten Kosten, siehe Capgemini, Deloitte und Ramboll (2010).

<sup>15</sup> Siehe COM(2009) 16 final.

<sup>16</sup> Siehe COM(2009) 544 final, S. 6.

<sup>17</sup> Siehe High Level Group on Administrative Burdens (2014), S. 20.

Tabelle 4: Jährliche Verwaltungslasten von EU-Rechtsakten nach Rechtsmaterien

Vorrangiger Bereich	Verwaltungslasten (in Mio. Euro)
Landwirtschaft / Agrarsubventionen	5,290
Jahresabschlüsse / Gesellschaftsrecht	14,589
Kohäsionspolitik	929
Umwelt	1,181
Finanzdienstleistungen	940
Fischerei	74
Lebensmittelsicherheit	4,073
Arzneimittelrecht	944
Öffentliches Auftragswesen	216
Statistik	780
Steuern / Zoll	87,005
Verkehr	3,862
Arbeitsumgebung / Beschäftigungsverhältnisse	3,879
Insgesamt	123,761

Quelle: COM(2009) 544 final, S. 5.

### 3.3. Messung des Erfüllungsaufwands in Deutschland

Zusätzlich zum international festgestellten Ausmaß von Bürokratiekosten und den geschätzten Auswirkungen von Gold-Plating können auch Informationen auf nationaler Ebene herangezogen werden. Eine gute Grundlage hierfür bietet die Standard-Kosten-Modell Datenbank (SKM-Datenbank) von DeStatis in Deutschland. Im Jahr 2006 hat die deutsche Bundesregierung das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ gestartet und dabei festgelegt, dass die Messung von Bürokratiekosten durch das Standard-Kosten-Modell erfolgen soll. Das Modell befasst sich ursprünglich mit Gesetzen und Verordnungen, die als Normadressat die Wirtschaft haben. Die einzelnen Bundesministerien haben hierfür die Informationspflichten, die im Normenbestand festgelegt sind, festgestellt und diese dem Statistischen Bundesamt zur Messung mitgeteilt. Bis Ende des Jahres 2006 haben die Bundesministerien rund 9.500 Informationspflichten für die Wirtschaft identifiziert, die den Anfangsbestand der Datenbank bildeten. Die Messung der Bürokratiekosten wurde im Anschluss durch das Statistische Bundesamt durchgeführt und im Jahr 2008 abgeschlossen. Seither wird die Datenbank auf dem aktuellen Stand gehalten und auch für Informationen für die ex-ante Messung von geplanten Gesetzesvorhaben verwendet.

Grundlage der Datenbank ist nationales Recht bzw. die Implementierung von Bürokratiekosten, wenn sie durch das nationale Parlament beschlossen wurden. Bestehendes EU-Recht ist gemäß einem Beschluss der Bundesregierung nur dann zu berücksichtigen, wenn dieses durch einen

Rechtsetzungsakt des Bundesgesetzgebers in nationales Recht umgesetzt worden ist.<sup>18</sup> Informationspflichten, die ausschließlich auf unmittelbar geltenden EU-Verordnungen basieren, sind offiziell somit nicht Bestandteil der Kostenmessung. Auf Wunsch von Bundesministerien können vereinzelt EU-Verordnungen dennoch aufgenommen werden.

Wirtschaft wird in der Datenbank als die Summe aller Einheiten definiert, die zum Bruttoinlandsprodukt beitragen und dem privaten Sektor zugeordnet werden. Somit werden auch karitative Einheiten und der ehrenamtliche Bereich berücksichtigt. Die NACE Abschnitte L (Verwaltung), P (private Haushalte) und Q (Exterritoriale Körperschaften und Organisationen) sind hingegen nicht Teil der Datenbank.

Die Bürokratiekosten in der Datenbank ergeben sich aus dem Produkt aus Kosten je Zeiteinheit und der Anzahl der notwendigen Zeiteinheiten. Die Kosten setzen sich aus dem Lohnsatz und Zusatzkosten zusammen. Der Lohnsatz wird nach Lohnkostentabellen für die einzelnen Wirtschaftssektoren bestimmt, die Zusatzkosten umfassen sowohl Anschaffungskosten, externe Kosten sowie sonstige Kosten. Anschaffungskosten in Höhe der jährlichen Abschreibung werden dann berücksichtigt, wenn die Anschaffung ausschließlich durch die Informationspflicht bedingt ist. Beispielsweise werden Kosten für Software zur Erfüllung von Zollmeldungen als Anschaffungskosten in die Datenbank aufgenommen. Unter externen Kosten werden beispielsweise Aufwendungen für Steuerberaterinnen und Steuerberater verstanden. Sonstige Kosten sind jene Aufwendungen, die nicht in die obigen Kategorien fallen. Dazu gehören beispielsweise Ausgaben für Porto oder Kopierkosten. Kosten, die den Unternehmen auch ohne Rechtsvorschrift entstehen würden (sogenannte „sowieso-Kosten“), wurden soweit als möglich aus der Kostenmessung ausgeschieden.

Im Gegensatz zu anderen Ländern sind in den Kosten der SKM-Datenbank keine Gemeinkosten inkludiert. Darunter sind pauschale Kosten von Unternehmen zu verstehen.<sup>19</sup> Beispiele hierfür sind Mietkosten bzw. die anteilige Abschreibung für Gebäude sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung, oder Kosten für Telefon, Strom, IT-Ausstattung etc. International üblich wird hierfür ein Zuschlag zu den Kosten in Höhe von 25 Prozent (etwa in den Niederlanden) oder 30 Prozent (in Großbritannien) unterstellt.<sup>20</sup>

Eine Übersicht über die Art der Informationspflichten ist in Tabelle 5 erfasst. Der überwiegende Teil, mehr als ein Drittel aller Informationspflichten, sind Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten. Genehmigungs- und Befreiungsanträge sind mit 18 Prozent ebenso von

---

<sup>18</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (2014).

<sup>19</sup> Darunter kann der Kapitalstock der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstanden werden, die mit der Erfüllung der Bürokratiekosten beschäftigt sind.

<sup>20</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (2014), S. 17.

beträchtlicher Bedeutung. Somit sind in Deutschland mehr als die Hälfte der anfänglich erfassten Informationspflichten auf diese beiden Formen zurückzuführen.

*Tabelle 5: Informationspflichten nach Art und Häufigkeit in Deutschland nach SKM-Datenbank zum Zeitpunkt der Ersterfassung*

Art der Informationspflicht	Anteil in Prozent
Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten	36.2%
Genehmigungs- und Befreiungsanträge	17.5%
Meldungen bestimmter Tätigkeiten	9.0%
Finanz- und steuerrechtliche Informationspflichten	4.6%
Informationspflichten ohne Kennzeichnungscharakter für Dritte, z.B. Veröffentlichung eines Verzeichnisses	4.0%
Kennzeichnungspflichten für Dritte	3.8%
Registrierung und Zertifizierung von Produkten oder Verfahren	3.7%
Kontrollbesuche und Kooperationspflichten	3.2%
Ausübung von Wahlrecht und Optionsmöglichkeiten	1.0%
Subventions- und Beihilfeanträge	0.6%
Sonstige Pflichten	16.4%
<b>Insgesamt</b>	<b>100.0%</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), S. 27.

Mit dem Jahr 2011 wurden mehrere Erweiterungen der SKM-Datenbank durch die Bundesregierung bestimmt, die für die nachfolgenden Jahre ab 2012 systematisch in die Datenbank aufgenommen werden sollten. Dazu gehört einerseits die Erweiterung der Normadressaten auf die privaten Haushalte und die Verwaltung, andererseits sollte auch die Kostenerfassung verbreitert werden. Trotz der Erfassung der Kosten für die Verwaltung sind diese nicht in die öffentlich zugängliche Datenbank aufgenommen worden, sondern stehen lediglich dem Nationalen Normenkontrollrat zur Verfügung. Eine Übersicht über die jährliche Veränderung, nicht jedoch über den Bestand an den Kosten für die öffentliche Hand, findet sich in der jährlichen Publikation des Nationalen Normenkontrollrates.

Die Ausweitung der erfassten Kosten stellt die zweite bedeutende Änderung dar. Seit dem Jahr 2012 wird der gesamte Erfüllungsaufwand für Unternehmen erfasst und nicht nur die Kosten für Informationspflichten. Die Umsetzung erforderte eine Definition des Erfüllungsaufwands. Dieser umfasst gemäß Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.<sup>21</sup> Es

<sup>21</sup> Siehe Statistisches Bundesamt (2011).

werden die für diese Tätigkeiten zu erwartenden Änderungen des Zeit-, Personals- sowie Sachaufwands erfasst. Der Umstellungsaufwand, der lediglich einmal bei der Einführung bzw. Änderung einer Rechtsnorm anfällt, wird in gesonderter Form ausgewiesen. Nicht unter den Erfüllungsaufwand fallen die unmittelbaren Abgabenbelastungen, d.h. Steuern, Sozialversicherungsbeiträge etc. Der Erfüllungsaufwand geht somit über die reinen Bürokratiekosten hinaus. Letztere sind aber eine Teilmenge der Kosten, die Unternehmen bei der Befolgung einer Rechtsnorm entstehen. Der Erfüllungsaufwand bietet somit eine grundlegende Information für die Messung der Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (*Impact Assessment*) einer Rechtsnorm. Einen Überblick darüber, welche Tätigkeiten mit Erfüllungsaufwand verbunden sind, die jedoch keine Informationspflicht darstellen, enthält Tabelle 6.

*Tabelle 6: Übersicht über mit Erfüllungsaufwand verbundene Tätigkeiten, die keine Informationspflichten sind*

Tätigkeit	Erläuterung
Beschaffen von Waren- und Sachleistungen	Ändert sich der Aufwand für die Teilnahme an Ausschreibungen, Bestellungen, Annahme der Ware?
Beschaffen von Dienstleistungen und/oder zusätzlichem Personal	
Erbringen von eigenen Leistungen	Ändert sich der Aufwand z.B. bei der Installation von Maschinen und Ähnlichem?
Anpassen von internen Prozessabläufen	Entsteht Aufwand für die Analyse des Ist-Zustands, das Definieren des Soll-Prozesses, entsprechende Anpassungen bei der EDV, Merkblättern, Unterlagen etc. aufgrund der neuen Vorgabe?
Überwachungsmaßnahmen	Ändert sich der Aufwand z.B. bei der Kontrolle, inwieweit die umgesetzte Vorgabe korrekt durchgeführt oder Grenzwerte eingehalten wurden?
Lagerhaltung, Warenwirtschaft, Produktion	Ändert sich der Aufwand z.B. bei der notwendigen Bewirtschaftung von Waren oder in der Produktion?

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), S. 22.

Die Anzahl der Informationspflichten laut SKM-Datenbank im Jahr 2017 belaufen sich für Deutschland auf rund 13.600. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel (knapp 9.400) auf das nationale Recht und ein Drittel auf die Implementierung von EU- und internationalem Recht in die deutsche Rechtsordnung, wobei hinsichtlich der Anzahl der Informationspflichten der etwas größere Teil (rund 2.200) ohne nationale Anpassungen übernommen werden. Rechtliche Vorgaben, die nicht in das nationale Recht übernommen werden müssen (vorrangig EU-Verordnungen) sind, wie bereits erwähnt, nicht in der SKM-Datenbank inkludiert. Informationspflichten, die zwar durch internationales oder EU-Recht veranlasst sind, jedoch bei der Umsetzung in nationales Recht erweitert wurden (erweitertes EU- und internationales Recht) machen 15 Prozent der Informationspflichten aus. Hinsichtlich der jährlich anfallenden Kosten für die Unternehmen weist die Datenbank für das Jahr 2017 einen Betrag von 51 Mrd. Euro aus. Davon entfällt der größere Teil, rund Zweidrittel, auf Informationspflichten, die das nationale Recht als Grundlage haben. EU- und internationales Recht verursachen Kosten in Höhe von 12,4 Mrd. Euro, was etwa einem Viertel der Kosten entspricht. Hinsichtlich dem erweiterten EU- und internationalen Recht beträgt die Belastung der Unternehmen im Jahr 2017 4,8 Mrd. Euro in Deutschland. Die Ergebnisse sind in Tabelle 7 zusammengefasst.

Tabelle 7: Anzahl der Informationspflichten und Kosten für Unternehmen in Deutschland

Informationspflichten	Anzahl an Informationspflichten 2017		Kosten 2017 in Mio. Euro		Veränderung Kosten in Mio. Euro 2012-2017	
	Anzahl	Anteil	Summe	Anteil	2012	2017
Erweitertes EU- und internationales Recht	2.042	15,0%	4.817	9,4%	343	10,8%
EU- und internationales Recht	2.214	16,2%	12.383	24,3%	100	3,1%
nationales Recht	9.369	68,8%	33.802	66,3%	2.745	86,1%
<b>Insgesamt</b>	<b>13.625</b>	<b>100,0%</b>	<b>51.001</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.187</b>	<b>100,0%</b>

Quelle: SKM-Datenbank, eigene Berechnungen.

Wie bereits erwähnt, bietet die Datenbank nicht nur Informationen über die Informationspflichten und die damit verbundenen Kosten, sondern es werden seit dem Jahr 2012 auch weitergehende Kosten erfasst, die durch die Regulierung entstehen. Die Summe aus den Informationskosten und diesen weitergehenden Kosten ergibt den gesamten Erfüllungsaufwand. Hintergrund für die Erfassung ist, dass diese Kostenabschätzung im Rahmen des *Impact Assessments* bei neuen Gesetzesvorhaben erfolgt. Bezieht man die weitergehenden Kosten für die Jahre 2012 bis 2017 auf die Kosten für Informationspflichten desselben Zeitraums, dann zeigt sich, dass die weitergehenden Kosten das Eineinhalbfache (150 Prozent) der Kosten für Informationspflichten ausmachen. Somit beträgt der gesamte Erfüllungsaufwand 250 Prozent der Kostenbelastung aus Informationspflichten.

Um ein umfassenderes Bild zu erhalten, sind für eine Bewertung neben den laufenden Kosten auch die einmalig anfallenden Umstellungskosten für die Einführung von gesetzlichen Regulierungen zu berücksichtigen. Diese werden zwar in der Datenbank erfasst, können aber nicht direkt ausgelesen werden. Aus diesem Grund wird für die Bestimmung des Ausmaßes dieser Kosten auf die zusammenfassende Darstellung des Jahresberichts der deutschen Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung zurückgegriffen.<sup>22</sup> Nachteil dieser Herangehensweise ist, dass eine Unterteilung nach den verschiedenen Gesetzgebungsebenen, d.h. nationales Recht, EU- und internationales Recht sowie erweitertes EU- und internationales Recht, nicht vorgenommen wird. Obwohl im Schnitt der Jahre 2012 bis 2017 der auf Jahre gerechnete einmalige Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) mit 1,7 Mrd. Euro<sup>23</sup> in Deutschland erheblich ist, beträgt er lediglich 1,3 Prozent des gesamten laufenden Erfüllungsaufwands.

Zusätzlich kann in die Betrachtung neben dem Erfüllungsaufwand der Wirtschaft noch der Aufwand aus der Vollziehung der Regulierungsvorschriften für die Verwaltung aufgenommen werden. Wie bereits oben erwähnt, werden die Kosten für die Verwaltung vom Statistischen Bundesamt seit dem Jahr 2012 zwar abgeschätzt und erfasst, sie sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. Daher werden

<sup>22</sup> Siehe Bundesregierung (2018).

<sup>23</sup> Basierend auf Bundesregierung (2018), Anlage 6, S. 52. Werte auf das Jahr 2017 valorisiert.

im Rahmen der vorliegenden Studie wiederum die Jahresberichte der deutschen Bundesregierung zur Besseren Rechtsetzung für die Jahre 2013 bis 2017 herangezogen. Diese enthalten Informationen über die jährliche Änderung des Erfüllungsaufwandes. Um die relative Größe des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung zu dem der Wirtschaft zu bestimmen, wird die Veränderung in jedem Jahr auf die Veränderung der Kosten für Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger bezogen.<sup>24</sup> Auf Basis dieser Methode ergibt sich, dass sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung auf etwa ein Viertel des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft beläuft.

### 3.4. Zusammenfassende Betrachtung und Ableitung der jährlichen Kosten von Gold-Plating

Um die Auswirkungen von Gold-Plating auf die Volkswirtschaft ermitteln zu können, ist die Herleitung des Anteils von Gold-Plating an den Kosten der Informationspflichten notwendig. Dazu wird in einem ersten Schritt auf die Abschätzung der EU zurückgegriffen. Diese hat im Jahr 2009 Gesamtkosten im Ausmaß von 102 Mrd. Euro ergeben, wobei die untersuchten Informationspflichten für geschätzte 80 Prozent der Kosten verantwortlich sind.

Dementsprechend können die Kosten aus sämtlichen Informationsverpflichtungen aus den EU-Regelungen mit 127,5 Mrd. Euro angenähert werden. Geht man weiters davon aus, dass sich diese entsprechend den Anteilen am BIP der EU-28 auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen, dann würde auf Deutschland ein Betrag von über 25 Mrd. Euro entfallen. Die SKM-Datenbank weist für das Jahr 2008 jedoch nur 14,3 Mrd. Euro aus, ein Anteil von 56 Prozent. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass Informationskosten die im Zusammenhang mit EU-Verordnungen stehen, nicht in der SKM-Datenbank inkludiert sind.

Geht man von den von der Europäischen Kommission für die EU-Ebene ermittelten 4 Prozent Gold-Plating Anteil an den gesamten Informationsverpflichtungen aus, dann würde dies auf die SKM-Datenbank angewendet einen Anteil von 7,1 Prozent (4 Prozent dividiert durch 0,56, den Erfassungsgrad der SKM-Datenbank) an den Informationspflichten aus EU- Recht und erweitertem EU-Recht ergeben bzw. 27,7 Prozent der Kosten für erweitertes EU-Recht (die relevante Referenzgröße) ergeben. Zieht man diesen Satz für den Wert des Jahres 2018 heran und überträgt ihn auf Österreich<sup>25</sup> würde sich für Österreich ein Gold-Plating Volumen an den Informationsverpflichtungen von 150 Mio. Euro ergeben. Für die chemische Industrie in Deutschland hat Schulze (2009) eine Abschätzung des Gold-Plating bei den Informationskosten vorgenommen. Er hat dabei einen Anteil von 17,4 Prozent am erweiterten EU-Recht ermittelt. Der

---

<sup>24</sup> Die Abschätzung berücksichtigt nur neu eingeführte Regulierungen, abgeschaffte Regulierungen gehen nicht ein.

<sup>25</sup> Auf Basis des Verhältnisses des BIP.



etwas niedrigere Wert kann neben Unterschieden in der Untersuchungsmethode auch auf sektorale Unterschiede zurückführbar sein.

In einem weiteren Schritt erfolgt die Hochrechnung von den Informationspflichten auf den Erfüllungsaufwand. Basierend auf den Ergebnissen in Deutschland sind hierzu 150 Prozent auf die Informationskosten aufzuschlagen. Letztlich ist zu berücksichtigen, dass die administrativen Kosten nach der SKM-Datenbank keine Gemeinkosten umfassen. Im Einklang mit der Literatur<sup>26</sup> wird an dieser Stelle ein Aufschlag von 25 Prozent hierfür unterstellt, sowohl für die Unternehmen, als auch für die Verwaltung.

Auf Basis dieser Vorgehensweise lassen sich der laufende Erfüllungsaufwand aus Gold-Plating für die Wirtschaft und der einmalige Erfüllungsaufwand ableiten. Der laufende Erfüllungsaufwand würde sich dementsprechend auf rund 470 Mio. Euro belaufen, der einmalige Erfüllungsaufwand auf 6 Mio. Euro (1,3 Prozent des laufenden Aufwands). Im Bereich der öffentlichen Verwaltung würde sich darüber hinaus ein Betrag von über 115 Mio. Euro (25 Prozent des laufenden Aufwands für Unternehmen) für den laufenden und über 2 Mio. Euro für den einmaligen Erfüllungsaufwand ergeben. Die entsprechenden Werte sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

*Tabelle 8: Abschätzung der Belastungen aus Gold-Plating in Österreich – Grundlage für die Simulation*

Ausgangsbasis für Simulation	
Laufender Erfüllungsaufwand Wirtschaft	471
Einmaliger Erfüllungsaufwand Wirtschaft	6
Laufender Erfüllungsaufwand Verwaltung	115
Einmaliger Erfüllungsaufwand Verwaltung	2

Inwiefern lassen sich diese Ergebnisse auf Österreich übertragen? Umfassende Informationen über das Ausmaß der Kosten an Gold-Plating liegen für Österreich nicht vor. Die Untersuchung von Jenny und Müller (2010) deutet aber darauf hin, dass ein beträchtlicher Anteil der in die österreichische Rechtsordnung übernommenen EU-Rechnormen einen erheblichen Gold-Plating Anteil aufweist (siehe Tabelle 2). Insgesamt beläuft sich deren Anteil auf etwas unter 60 Prozent. Geht man nach der SKM-Datenbank (siehe Tabelle 7), dann sind von den im Jahr 2017 bestehenden rund 4.250 Informationspflichten 2.042 dem erweiterten EU-Recht zuzurechnen, also knapp 50 Prozent. Nimmt man die Anzahl der entsprechenden Rechtsvorschriften als Maßstab, dann kann man daraus schließen, dass die oben gewählte Annäherung für Österreich über die Situation in Deutschland plausibel ist.

---

<sup>26</sup> Siehe beispielsweise Statistisches Bundesamt (2006), S. 21.

## 4. Ökonomische und fiskalische Effekte von Gold-Plating

Die Analyse der ökonomischen Effekte von Gold-Plating auf die österreichische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt erfolgt auf Grundlage der abgeschätzten Kosten aus Tabelle 8 des Kapitels 3. Die Auswirkungen werden mit Hilfe des Makromodells PuMA ermittelt. Die „europäische Version“ dieses Modells, EU-LMM (EU Labour Market Model), wurde von den Autoren für die DG EMPL der Europäischen Kommission für 14 EU-Mitgliedstaaten entwickelt (siehe Berger et al. 2009 bzw. Berger et al. 2012), jüngst aktualisiert (Berger et al. 2016) und im Rahmen der vorliegenden Studie auf die Forschungsfrage hin erweitert. Mit der detaillierten Abbildung des öffentlichen Sektors und des Arbeitsmarktes eignet sich das Modell besonders gut für die Analyse. Eine kurze Beschreibung des Modells und der Aktivitäten der wesentlichen Akteure findet sich im Appendix (Kapitel 6).

Im Folgenden werden die Ergebnisse mehrerer Simulationen dargestellt und diskutiert. In einem ersten Schritt erfolgt die Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen verschiedener Varianten der Reduktion von Gold-Plating (vollständige Abschaffung sowie Abschaffung im Ausmaß von 50 Prozent bzw. 75 Prozent der Erfüllungskosten) für die österreichischen Unternehmen auf die heimische Volkswirtschaft. Die kräftigere wirtschaftliche Expansion verbessert die budgetäre Situation des öffentlichen Haushalts (zusätzliche Einnahmen aus Abgaben), was in einem zweiten Schritt dazu genutzt wird, die steuerliche Belastung zu reduzieren. Hierzu wird die Lohn- und Einkommensteuer gesenkt. In einem dritten Schritt wird noch die Entlastung der Verwaltungstätigkeit in die Gesamtbetrachtung aufgenommen. Dies ist einerseits mit einer Reduktion der öffentlichen Verwaltungstätigkeit bzw. des öffentlichen Konsums verbunden, was eine weitere Steuerentlastung ermöglicht.

### 4.1. Szenario 1: Reduktion des Erfüllungsaufwands um 50, 75 und 100%

Zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte, die direkt mit Gold-Plating von EU-Richtlinien verbunden sind, wird an die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse angeknüpft. Entsprechend verursacht Gold-Plating Erfüllungskosten für die heimische Wirtschaft im Ausmaß von rund 0,15 Prozent des BIP und belastet so die Unternehmen.<sup>27</sup>

Aus ökonomischer Sicht bedeutet eine Verringerung des Erfüllungsaufwands (Informationspflichten und darüberhinausgehende Kosten zur Erfüllung der Regulierungsvorschriften), dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die dazugehörige Kapitalausstattung effektiver im Unternehmen für die eigentliche Unternehmenstätigkeit eingesetzt werden können. Dementsprechend legt auch die Produktivität der Beschäftigten zu. Dieser Zuwachs

---

<sup>27</sup> Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Ergebnis als Folge der mangelnden Datenverfügbarkeit lediglich um eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands handelt.

spiegelt sich in den ökonomischen Wirkungen einerseits direkt in der Wertschöpfung und andererseits in der Einkommensentwicklung wider. Die nominellen Arbeitskosten legen leicht zu, die Nettoeinkommen in vergleichbarem Ausmaß. Die Simulationsergebnisse einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating sind in Tabelle 9 dargestellt. Die Werte in den Ergebnistabellen sind als Abweichungen vom Basisszenario ohne Maßnahmen zur Reduktion von Gold-Plating zu verstehen. Ein Anstieg des BIP beispielsweise um 0,2 Prozent im dritten Jahr bedeutet damit, dass das BIP im dritten Jahr nach der Reform um 0,2 Prozent höher als im Basisszenario ausfällt.

Die Arbeitsproduktivität wächst jedoch stärker als die nominellen Arbeitskosten, sodass aufgrund besserer preislicher Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen die in- und ausländische Nachfrage nach diesen Gütern und Dienstleistungen zulegt. Dies resultiert auch in zusätzlicher Arbeitsnachfrage. Auf der Angebotsseite implizieren die höheren Nettoerwerbseinkommen ein etwas kräftigeres Arbeitsangebot. Sowohl die Erwerbsquote, als auch die Zahl der gearbeiteten Stunden legt leicht zu. Dies resultiert in einem Zuwachs der Beschäftigung um 2.000 bis 2.300 Personen. Hinsichtlich der Ausbildungsgruppen sind die Auswirkungen der Reform relativ gleichmäßig verteilt, ebenso bei den Einkommen.

Auf der Nachfrageseite führen die höheren Einkommen der privaten Haushalte infolge des Beschäftigungs- und Einkommenszuwachses zu einem zusätzlichen Wachstum der privaten Konsumnachfrage, die um mehr als 0,1 Prozent zulegt. Der reale öffentliche Konsum bleibt entsprechend dem Simulationsdesign unverändert. Die höhere Wettbewerbsfähigkeit und die zusätzliche Beschäftigung stärken auch die Investitionsanreize der Unternehmen, sodass die Investitionen um 0,2 Prozent kräftiger ausfallen als ohne die vollständige Abschaffung von Gold-Plating Regulierungen. Der Zuwachs an inländischer Nachfrage treibt zwar die Importe, dennoch liefert der Außenbeitrag einen positiven zusätzlichen Wachstumsimpuls, da die Exporte aufgrund der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit stärker zulegen. Der Außenbeitrag legt um rund 0,05 Prozent des realen BIP zu. Das reale BIP selbst fällt um rund 0,2 Prozent höher aus als ohne Maßnahmen gegen Gold-Plating Regulierungen. Dies entspricht bezogen auf das Jahr 2017 zwischen 700 Mio. Euro (kurzfristig) und 800 Mio. Euro (mittelfristig). Das aggregierte Nettoarbeitseinkommen der Erwerbstätigen legt um rund 200 Mio. Euro bzw. 250 Mio. Euro mittelfristig zu. Das Nettojahreseinkommen einer ganzjährig Vollzeit beschäftigten Person steigt um rund 40 Euro.

*Tabelle 9: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung*

Gold-Plating / Jahr nach Reform	1	2	3	4	5	10
BIP, real	0.18%	0.19%	0.20%	0.20%	0.20%	0.21%
Investitionen, real	0.23%	0.23%	0.22%	0.22%	0.22%	0.20%
Privater Konsum, real	0.11%	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%	0.13%
Öffentlicher Konsum, real	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0.04%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%
-niedrig	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%
-mittel	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
-hoch	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.06%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0.11%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%
-niedrig	0.08%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%	0.11%
-mittel	0.10%	0.11%	0.11%	0.11%	0.12%	0.12%
-hoch	0.13%	0.14%	0.14%	0.14%	0.14%	0.15%
Gearbeitete Stunden je beschäftigter Person	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
-niedrig	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
-mittel	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
-hoch	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00
Beschäftigung	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-niedrig	0.06%	0.06%	0.07%	0.07%	0.07%	0.06%
-mittel	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-hoch	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.05%	0.06%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.03
-niedrig	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03
-mittel	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
-hoch	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
BIP (in Mio. Euro)	672	714	724	732	739	771
Beschäftigung (in Tausend Personen)	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3
Veränderung Nettoarbeitseinkommen (in Mio. Euro)	206	224	228	231	234	247
Nettojähreseinkommen (in Euro)*	37	40	41	41	42	44

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. \*Nettojähreseinkommen bezogen auf ganzjährig Vollzeit beschäftigte Person. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

Die Ergebnisse in Tabelle 9 stellen die Effekte einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating dar. Entsprechend handelt es sich um die maximalen volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Gold-Plating Abbauprogramms.<sup>28</sup> Realistischerweise ist von der Abschaffung des gesamten Bestands an Gold-Plating Bestimmungen jedoch nicht auszugehen. Aus diesem Grund finden sich in Tabelle 10 und Tabelle 11 die Ergebnisse zweier weiterer Simulationen. Im ersten Fall wird angenommen, dass Gold-Plating Bestimmungen im Ausmaß von 50 Prozent des Bestandes reduziert werden kann. Im zweiten Fall wird eine Quote von 75 Prozent unterstellt. Qualitativ sind die Wirkungszusammenhänge dieser Szenarien dieselben wie in der 100 Prozent Variante. Aus quantitativer Sicht entsprechen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen weitgehend dem Verhältnis zur ursprünglichen Variante, das heißt 50 bzw. 75 Prozent jener Werte bei Vollabschaffung von Gold-Plating.

<sup>28</sup> Unter Vernachlässigung der nicht-berücksichtigten volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Regulierungen selbst sowie möglicher positiver Wohlfahrtsgewinne der Regulierung.

Tabelle 10: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion von 50% des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung

Gold-Plating - 50%Reduktion / Jahr nach Reform	1	2	3	4	5	10
BIP, real	0.09%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%
Investitionen, real	0.12%	0.12%	0.12%	0.11%	0.11%	0.10%
Privater Konsum, real	0.05%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.07%
Öffentlicher Konsum, real	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
-niedrig	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
-mittel	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%
-hoch	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0.05%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.07%
-niedrig	0.04%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-mittel	0.05%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%
-hoch	0.07%	0.07%	0.07%	0.07%	0.07%	0.08%
Gearbeitete Stunden je beschäftigter Person	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
-niedrig	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
-mittel	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
-hoch	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Beschäftigung	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%	0.03%	0.03%
-niedrig	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
-mittel	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%
-hoch	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
-niedrig	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
-mittel	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
-hoch	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
BIP (in Mio. Euro)	334	355	360	364	368	386
Beschäftigung (in Tausend Personen)	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
Veränderung Nettoarbeitsinkommen (in Mio. Euro)	103	112	114	116	118	124
Nettojahreseinkommen (in Euro)*	19	20	21	21	21	23

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. \*Nettojahreseinkommen bezogen auf ganzjährig Vollzeit beschäftigte Person. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

Tabelle 11: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion von 75% des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario ohne Steuersenkung

Gold-Plating - 75%Reduktion / Jahr nach Reform	1	2	3	4	5	10
BIP, real	0.14%	0.14%	0.15%	0.15%	0.15%	0.16%
Investitionen, real	0.17%	0.17%	0.17%	0.17%	0.16%	0.15%
Privater Konsum, real	0.08%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.10%
Öffentlicher Konsum, real	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0.02%	0.02%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
-niedrig	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
-mittel	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
-hoch	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0.08%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%	0.10%
-niedrig	0.06%	0.07%	0.08%	0.08%	0.08%	0.08%
-mittel	0.08%	0.08%	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%
-hoch	0.10%	0.10%	0.11%	0.11%	0.11%	0.11%
Gearbeitete Stunden je beschäftigter Person	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
-niedrig	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
-mittel	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02
-hoch	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00
Beschäftigung	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
-niedrig	0.04%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-mittel	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
-hoch	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
-niedrig	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.03
-mittel	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
-hoch	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
BIP (in Mio. Euro)	503	534	542	548	554	579
Beschäftigung (in Tausend Personen)	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7
Veränderung Nettoarbeitseinkommen (in Mio. Euro)	155	168	171	174	176	186
Nettojahreseinkommen (in Euro)*	28	30	31	31	32	34

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. \*Nettojahreseinkommen bezogen auf ganzjährig Vollzeit beschäftigte Person. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

#### 4.2. Szenario 2: Reduktion des Erfüllungsaufwands und Steuersenkung

Die kräftigere wirtschaftliche Entwicklung einer Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating hat auch Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Im Falle einer vollständigen Reduktion verbessert sich das Primärdefizit um 0,07 Prozent des BIP (kurzfristig ist der Effekt etwas niedriger). Diese zusätzlichen öffentlichen Mittel können herangezogen werden, um eine Reduktion der Abgabenbelastung herbeizuführen. Dieser Effekt wird im nächsten Szenario zusätzlich berücksichtigt. In Bezug auf die potenziellen Abgaben für eine Abgabensenkung kommen mehrere Kandidaten in Frage. In dieser Analyse wird eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer vorgenommen, die nach der theoretischen und empirischen Literatur besonders kräftige verzerrende Effekte auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage aufweist.

Die Ergebnisse der Simulation der Abschaffung von Gold-Plating Regulierungen bei gleichzeitiger Anpassung der Lohn- und Einkommensteuer sind in Tabelle 12 zu finden. In diesem Szenario fallen die volkswirtschaftlichen Effekte kräftiger aus, als in jenem ohne zusätzliche Steuerreduktion. Die Beschäftigung legt um 0,1 Prozent bis 0,15 Prozent zu (mittelfristig), was einem Zuwachs um 5.000

bis 6.300 Beschäftigten entspricht. Dies spiegelt einerseits die kräftigere Auswirkung auf das Arbeitsangebot wider, welches durch den zusätzlichen Anstieg der realen Nettoeinkommen stärker zulegt (Erwerbsquote als auch Arbeitsstunden). Die aggregierten Nettoarbeitseinkommen steigen um 570 Mio. Euro bzw. 730 Mio. Euro auf mittlere Frist. Das Nettojahreseinkommen einer ganzjährig Vollzeit beschäftigten Person legt in diesem Szenario um rund 130 Euro (kurzfristig 100 Euro) zu.

Die Arbeitsnachfrageseite spiegelt die Auswirkungen auf die Nachfrage nach heimischen Gütern wider. Deutlich kräftiger gegenüber dem ersten Szenario ist der Zuwachs bei der Inlandsnachfrage. Sowohl die realen Investitionen, als auch der reale private Konsum wachsen mit 0,4 Prozent bzw. 0,3 – 0,4 Prozent in höherem Ausmaß. Der reale öffentliche Konsum bleibt wiederum unverändert und trägt dementsprechend nicht zum Wachstum bei. Gegeben, dass die Inlandsnachfrage nun in größerem Umfang zunimmt und damit die Inflation gegenüber dem ersten Szenario 1 antreibt, legen die Exporte schwächer zu, sodass der Außenbeitrag nun leicht negativ zum Wachstum beiträgt. Das BIP liegt in dieser Reform, gegenüber einem Basisszenario unter Beibehaltung der Gold-Plating Regelungen, um 0,3 Prozent bzw. 1,1 bis 1,2 Mrd. Euro (kurzfristig 900 Mio. Euro) höher. Kurzfristig niedrigere Effekte sind insbesondere auf den Aufbau des Kapitalstocks zurückzuführen. Die Unternehmen weiten zwar kurzfristig die Kapitalnutzung aus, jedoch werden Kapazitätsausweitungen und Direktinvestitionen zeitlich etwas verzögert umgesetzt.

Tabelle 12: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario Steuersenkung

Gold-Plating - Steuerreduktion / Jahr nach Reform	1	2	3	4	5	10
BIP, real	0.25%	0.28%	0.29%	0.29%	0.30%	0.32%
Investitionen, real	0.44%	0.44%	0.44%	0.43%	0.42%	0.37%
Privater Konsum, real	0.34%	0.37%	0.38%	0.38%	0.39%	0.41%
Öffentlicher Konsum, real	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0.04%	-0.04%	-0.03%	-0.03%	-0.03%	-0.01%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0.06%	0.06%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-niedrig	0.02%	0.04%	0.04%	0.04%	0.03%	0.03%
-mittel	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%
-hoch	0.09%	0.09%	0.08%	0.09%	0.09%	0.08%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0.30%	0.34%	0.35%	0.36%	0.37%	0.39%
-niedrig	0.24%	0.30%	0.31%	0.32%	0.32%	0.34%
-mittel	0.29%	0.33%	0.34%	0.35%	0.36%	0.38%
-hoch	0.35%	0.39%	0.40%	0.41%	0.42%	0.44%
Gearbeitete Stunden je beschäftigter Person	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
-niedrig	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06
-mittel	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06
-hoch	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Beschäftigung	0.12%	0.13%	0.14%	0.14%	0.14%	0.15%
-niedrig	0.14%	0.16%	0.17%	0.17%	0.17%	0.18%
-mittel	0.12%	0.13%	0.14%	0.14%	0.14%	0.14%
-hoch	0.10%	0.11%	0.11%	0.12%	0.12%	0.14%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0.05	-0.06	-0.06	-0.06	-0.06	-0.07
-niedrig	-0.06	-0.07	-0.08	-0.08	-0.08	-0.08
-mittel	-0.05	-0.06	-0.06	-0.06	-0.06	-0.07
-hoch	-0.05	-0.06	-0.06	-0.06	-0.06	-0.06
BIP (in Mio. Euro)	915	1028	1059	1080	1098	1169
Beschäftigung (in Tausend Personen)	5.0	5.6	5.8	5.9	6.0	6.3
Veränderung Nettoarbeitseinkommen (in Mio. Euro)	568	641	666	679	690	729
Nettojahreseinkommen (in Euro)*	104	117	122	124	126	134

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. \*Nettojahreseinkommen bezogen auf ganzjährig Vollzeit beschäftigte Person. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

### 4.3. Szenario 3: Reduktion des Erfüllungsaufwands, Steuer- und Verwaltungsaufwandssenkung

Im dritten untersuchten Szenario wird zusätzlich zur Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating für die Unternehmen und steuerliche Maßnahmen auch noch die Realisierung von Einsparungspotenzialen in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt. Die Analyse in Kapitel 3 weist für die öffentliche Hand ein Potenzial von etwa 115 Mio. Euro aus, um welches administrative Tätigkeiten aufgrund des Wegfalls von Gold-Plating reduziert werden können. Für die Simulation wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Konsum in diesem Ausmaß reduziert werden und eine zusätzliche Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer in entsprechendem Ausmaß vorgenommen werden kann. Die Ergebnisse der kumulativen Simulation (vollständige Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating, Steuerreduktion, Verwaltungsreform) sind in Tabelle 13 dargestellt. Im Gegensatz zu den anderen beiden Simulationen bleibt in dieser Untersuchung die reale öffentliche Konsumnachfrage nicht konstant, sondern reduziert sich um etwas weniger als 0,2 Prozent. Die Kompensation über eine Verringerung der Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer führt qualitativ zu den gleichen volkswirtschaftlichen Effekten wie im



vorangegangenen Szenario (siehe Tabelle 12). Quantitativ betrachtet sind die Auswirkungen aber etwas ausgeprägter. Dementsprechend überkompensiert die Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer die Reduktion der realen öffentlichen Nachfrage.

*Tabelle 13: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating Regulierungen – Szenario inklusive Steuer und Verwaltungsaufwandssenkung*

Gold-Plating - Wirtschaft und Verwaltung / Jahr nach Reform	1	2	3	4	5	10
BIP, real	0.27%	0.30%	0.31%	0.32%	0.32%	0.34%
Investitionen, real	0.47%	0.48%	0.47%	0.46%	0.45%	0.41%
Privater Konsum, real	0.43%	0.46%	0.47%	0.47%	0.48%	0.50%
Öffentlicher Konsum, real	-0.16%	-0.16%	-0.16%	-0.16%	-0.16%	-0.16%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0.05%	-0.04%	-0.03%	-0.03%	-0.03%	-0.02%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
-niedrig	-0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%
-mittel	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
-hoch	0.07%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.05%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0.37%	0.41%	0.43%	0.44%	0.44%	0.47%
-niedrig	0.30%	0.36%	0.38%	0.39%	0.39%	0.41%
-mittel	0.36%	0.41%	0.42%	0.43%	0.43%	0.46%
-hoch	0.43%	0.47%	0.49%	0.50%	0.51%	0.53%
Gearbeitete Stunden je beschäftigter Person	0.03%	0.03%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
Erwerbsquote (15-69-jährige, in Prozentpunkten)	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
-niedrig	0.05	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07
-mittel	0.05	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07
-hoch	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03
Beschäftigung	0.14%	0.16%	0.16%	0.17%	0.17%	0.18%
-niedrig	0.17%	0.20%	0.21%	0.21%	0.21%	0.21%
-mittel	0.14%	0.16%	0.16%	0.17%	0.17%	0.17%
-hoch	0.12%	0.13%	0.14%	0.14%	0.14%	0.16%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0.06	-0.07	-0.07	-0.08	-0.08	-0.08
-niedrig	-0.07	-0.09	-0.09	-0.09	-0.10	-0.10
-mittel	-0.06	-0.07	-0.07	-0.07	-0.07	-0.08
-hoch	-0.06	-0.07	-0.07	-0.07	-0.07	-0.08
BIP (in Mio. Euro)	985	1119	1154	1177	1196	1273
Beschäftigung (in Tausend Personen)	6.1	6.8	7.0	7.1	7.2	7.5
Veränderung Nettoarbeitsinkommen (in Mio. Euro)	693	780	809	824	835	878
Nettojahreseinkommen (in Euro)*	126	143	148	151	153	161

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario. \*Nettojahreseinkommen bezogen auf ganzjährig Vollzeit beschäftigte Person. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+). Quelle: EcoAustria, PuMA-Simulationsmodell.

Aus Tabelle 13 lässt sich entnehmen, dass die Beschäftigung durch das Reformprojekt zwischen 6.100 (kurzfristig) und 7.500 Personen zulegt. Die Nettoarbeitsinkommen nehmen um knapp 700 Mio. Euro (880 Mio. Euro mittelfristig) zu, das Nettojahreseinkommen einer ganzjährig Vollzeit beschäftigten Person steigt um knapp 160 Euro und das BIP erhöht sich um knapp 1,3 Mrd. Euro. Somit lässt sich in vergleichsweise umfassender Sicht festhalten, dass der Erfüllungsaufwand von Gold-Plating auf Basis der internationalen Erfahrungen merkliche Auswirkungen auf die Beschäftigung ausübt und die Einkommen der erwerbstätigen Frauen und Männer dämpfen. Dies

schlägt sich in niedrigerem privaten Konsum und schwächerer Investitionstätigkeit der Unternehmen nieder.<sup>29</sup>

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Belastung von Unternehmen durch Gold-Plating merkliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ausübt. Der Aufwand zur notwendigen Erfüllung von Regulierungen erfordert den Einsatz von Personal und Kapital. Die damit verbundenen Kosten für die Unternehmen reduzieren deren Wettbewerbsfähigkeit und infolge der niedrigeren Nachfrage auch den Arbeitseinsatz und die Wertschöpfung in Österreich. Die Ergebnisse zeigen, dass bei unterstelltem Erfüllungsaufwand für Gold-Plating die Beschäftigung niedriger ist, die Einkommensentwicklung gedämpfter ausfällt und die Arbeitslosigkeit etwas höher liegt. Berücksichtigt man, dass dies auch in geringere öffentliche Einnahmen bzw. teilweise höhere Ausgaben (beispielsweise Arbeitslosenversicherung) mündet, dann fällt der volkswirtschaftliche Effekt in noch stärkerem Ausmaß dämpfend aus. Eine Senkung des Erfüllungsaufwands aus Gold-Plating würde entsprechend mehr Wachstum, Einkommen und Beschäftigung auslösen. Zudem würden die damit verbundenen Mehreinnahmen des Staates eine Reduktion, z.B. der Lohn und Einkommensteuer ermöglichen, was weitere positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung impliziert. Zuletzt sind Regelungen zumeist auch noch durch die öffentliche Hand zu vollziehen. Dies erfordert zusätzliches Personal und Steueraufkommen zur Finanzierung dieser Ausgaben. Wird dieser Effekt in der Analyse auch noch mitbedacht, dann gehen von einer Reduktion von Gold-Plating weitere positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft aus.

---

<sup>29</sup> An dieser Stelle sei nochmals darauf hinzuweisen, dass ökonomische Verhaltensänderungen, die durch die betrachteten Gold-Plating Regulierungen induziert werden, aufgrund der Fülle von Regelungen nicht in der Analyse berücksichtigt sind.

## 5. Fazit

Bürokratische Belastungen von Unternehmen, privaten Haushalten und öffentlichen Verwaltungen spielen im Wirtschaftsgeschehen eine erhebliche Rolle. Informations- und Erfüllungsverpflichtungen und auch Implementationsprobleme von Regulierungen führen zu höheren Kosten für Unternehmen mit entsprechenden Konsequenzen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit auch der Volkswirtschaft insgesamt. Höherer administrativer Aufwand in den öffentlichen Verwaltungen erfordert zudem ein höheres Steueraufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und beeinflusst auf diesem Weg die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Die Europäische Union und einzelne Nationalstaaten, insbesondere die Niederlande, setzen sich daher schon seit den 1990er Jahren mit dem Umfang dieser Kosten und deren Reduktion auseinander. Vorrangig ist hierbei das Augenmerk auf die Bürokratiekosten gelegt worden, das heißt auf jene Kosten, die bei der Erfüllung von Informationspflichten entstehen. Insbesondere handelt es sich hierbei um Informationen für die öffentliche Verwaltung oder die Statistikbehörden. In Österreich hat man sich ebenfalls mit den Bürokratiekosten beschäftigt und im Rahmen des Programms „Verwaltungskosten senken“ eine Reduktion angestrebt. Über die Bürokratiekosten hinaus beinhaltet der Erfüllungsaufwand weitere Kosten, die sich aus der Erfüllung gesetzlicher Regelungen ergeben.

Im Zusammenhang mit Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand wird seit längerer Zeit auf EU-Ebene bzw. auf Ebene der Mitgliedstaaten der Aspekt des Gold-Plating, also die Übererfüllung EU-rechtlicher Vorgaben auf nationaler Ebene, thematisiert. In einigen Ländern, wie Großbritannien oder den Niederlanden<sup>30</sup>, wurden Richtlinien für den Gesetzgebungsprozess erlassen, um Gold-Plating nur unter besonderen Umständen oder gar nicht zu betreiben. Auch die *High Level Group on Administrative Burden* empfiehlt, dass Gold-Plating in den Mitgliedstaaten transparenter gemacht werden sollte. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Zuordenbarkeit von politischen Verantwortlichkeiten von Relevanz.

In der vorliegenden Studie wurde der Frage nachgegangen, welche potenziellen volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit dem Abbau von Gold-Plating in Österreich verbunden sind. Dabei wird auf eine enge Abgrenzung von Gold-Plating abgestellt, d.h. auf Regelungen die im Rahmen der Implementierung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht zusätzlich implementiert wurden und damit über das erforderliche Maß, welches von der EU gefordert wird, hinausgehen. Des Weiteren wurde im Rahmen der Studie nur auf den Erfüllungsaufwand abgestellt, darüber hinausgehende Einflüsse von Regulierungen auf die Volkswirtschaft wurden nicht

---

<sup>30</sup> Siehe beispielsweise Squintani (2013).

berücksichtigt. Ebenso wurden auch potenzielle Wohlfahrtsgewinne der Regulierung nicht untersucht.

Grundlage für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands bilden Untersuchungen der Europäischen Kommission sowie die detailreiche SKM-Datenbank zu den Informations- bzw. Erfüllungskosten von Unternehmen in Deutschland. Auf Basis dieser Untersuchungen wurde für die Unternehmen in Österreich ein Erfüllungsaufwand durch Gold-Plating Vorschriften im Ausmaß von etwa 500 Mio. Euro ermittelt.

Die Auswirkungen des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating auf die Volkswirtschaft wurden mit Hilfe des Makromodells PuMA berechnet. Auf Basis der Berechnungsergebnisse zeigt sich, dass der Erfüllungsaufwand durch Gold-Plating Regulierungen negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ausübt. Das Bruttoinlandsprodukt liegt um rund 0,2 Prozent bzw. knapp 800 Mio. niedriger als ohne diese Erfüllungskosten. Auch fällt die Beschäftigung um rund 2.300 Personen geringer aus und die Einkommen sind niedriger. Die vollständige Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating würde entsprechende Wachstums- und Beschäftigungseffekte auslösen. Damit verbunden wären auch höhere Einnahme der öffentlichen Hand, so dass sich das Primärdefizit bei einer vollständigen Reduktion des Erfüllungsaufwands durch Gold-Plating um 0,07 Prozent des BIP verbessert. Dies schafft Spielräume für Steuersenkungen. Wird zusätzlich zum Abbau des Gold-Plating z.B. die Lohn- und Einkommensteuer in diesem Umfang gesenkt, so würde das Niveau der Wirtschaftsleistung insgesamt um 0,3 Prozent bzw. 1,2 Mrd. Euro gesteigert werden und die Beschäftigung um mehr als 6.000 Personen zulegen. Ebenso würden die Nettoeinkommen zulegen. Hinzu kommen Entlastungen in der Verwaltung, die in der Regel für die Administration der Gold-Plating Regelungen zuständig ist. Werden diese Entlastungen in einer Verwaltungsreform realisiert, so würden sogar größere Potenziale für eine Steuerreform frei werden und die Effekte entsprechend kräftiger ausfallen.

## 6. Appendix: Beschreibung von PuMA – ein Makromodell für Österreich

Das Makromodell PuMA (Public policy Model for Austria) ist ein allgemeines dynamisches Gleichgewichtsmodell (dynamic computable general equilibrium model DCGE), mit besonderem Fokus auf den Arbeitsmarkt und den öffentlichen Sektor. Es eignet sich speziell für die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft. Einige Beispiele dafür sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der staatlichen Pensionen, der Aus- und Weiterbildung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch eine Analyse der Auswirkungen von Regulierungskosten für Unternehmen. Die dynamische Struktur des Modells erlaubt die Untersuchung von kurz-, mittel- und langfristigen Effekten. Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Reaktionen genau analysiert werden. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr mobil und der heimische Zinssatz durch weltweite Kapitalnachfrage und -angebot bestimmt wird. Die Kalibrierung von PuMA repliziert die gegenwärtige Situation der österreichischen Volkswirtschaft im Modell. Dieses Modell ist eine Weiterentwicklung von EU-LMM, das die Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission entwickelt haben und das regelmäßig von den Autoren upgedatet wird, siehe etwa Berger et al. (2009), Berger et al. (2012) und Berger et al. (2016).

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Volkswirtschaft wird mit Hilfe sogenannter überlappender Generationen modelliert. Altersspezifische Variablen bestimmen den Übergang in die nachfolgende Altersgruppe bzw. die Sterbewahrscheinlichkeit. Das Grundmodell wurde von Blanchard (1985) entwickelt und von Gertler (1999) adaptiert. PuMA basiert auf der Arbeit von Grafenhofer et al. (2007), welche das Konzept von Gertler erweitert, indem zusätzliche Altersgruppen implementiert werden. Die Arbeitslosigkeit wird als Sucharbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Mortensen, 1986 bzw. Mortensen und Pissarides, 1999). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, das die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt.

Keuschnigg und Kohler (2002) bzw. Ratto et al. (2009) folgend werden Unternehmen in Investitionsgüter- und Endproduktproduzenten unterteilt. Investitionsgüterproduzenten transformieren Endprodukte, die sie aus dem In- und Ausland beziehen, in Investitionsgüter. Diese Unternehmen maximieren den Gegenwartswert der Dividendenzahlungen über die optimale Wahl des Investitionsniveaus und stellen die Investitionsgüter wiederum den Endproduktproduzenten für die Produktion zur Verfügung. Kapital wird mit einer variablen Rate abgeschrieben, die von der Kapitalnutzung abhängt, ab. Auf dem Investitionsgütermarkt herrscht perfekter Wettbewerb.

Durch die optimale Wahl der Kapital- und Arbeitsnachfrage produzieren Endproduktunternehmen Güter für die private und öffentliche Konsumnachfrage, die Investitions- und die Auslandsnachfrage. Darüber hinaus wählen sie das optimale Niveau an Weiterbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter und an Kapitalnutzung. In PuMA wird unvollkommene Substituierbarkeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsgruppen in der Produktion angenommen. Wie in Jaag (2009) und Krusell et al. (2000) wird in PuMA Kapital-Ausbildungs-Komplementarität unterstellt. Das bedeutet, dass Höherqualifizierte und der Kapitaleinsatz stärker zueinander komplementär sind (weniger einfach substituiert werden können) als die bei Geringqualifizierten der Fall ist. Endproduktproduzenten unterliegen monopolistischer Konkurrenz mit freiem Markteintritt: Jedes Unternehmen produziert eine eigene Marke, welche sich von den Konkurrenzprodukten unterscheidet. Die Nachfrage basiert auf Dixit-Stiglitz (1977) Präferenzen, wobei die einzelnen Marken unvollkommene Substitute darstellen.

Löhne werden in PuMA durch Nash-Lohnverhandlungen zwischen Endproduktunternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bestimmt. Der Ertrag eines Arbeitsplatzes, vereinfacht gesprochen die Differenz zwischen marginalem Produkt der Arbeit und Rückfallposition von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wird über die Maximierung des Nash-bargaining Produktes zwischen den Verhandlungspartnern auf Basis der Verhandlungsmacht verteilt. Zusätzlich erhält auch die öffentliche Hand über die Abgaben auf Erwerbseinkommen einen wesentlichen Teil des Ertrags.

In PuMA ist die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen unterteilt, von welchen die ersten fünf Gruppen die Personen im erwerbsfähigen Alter umfassen, während die restlichen drei Gruppen die ältere Bevölkerung abbilden. Die fünfte Altersgruppe unterscheidet sich von den ersten vier Gruppen dahingehend, dass sie eine Mischgruppe darstellt, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und passt sich bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen an. Weiters wird eine Unterscheidung in drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus vorgenommen, nämlich Geringqualifizierte (kein Schulabschluss bzw. maximal Pflichtschulabschluss, ISCED 0-2), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, AbsolventInnen einer mittleren bzw. höheren Schule etc., ISCED 3-4) und Hochqualifizierte ((Fach)HochschülerInnen und AbsolventInnen von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation, wodurch der notwendige zeitliche Aufwand für Bildung berücksichtigt wird. Für die Modellierung der Auswirkungen von Zuwanderung wird zusätzlich eine Unterteilung der Bevölkerung nach Herkunft vorgenommen.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, Individuen im Modell unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Dazu gehören z.B. die Arbeitsproduktivität, um das Lohnprofil in Österreich gut nachbilden zu können und Investitionen in die Weiterbildung.

Altersabhängige Charakteristika sind z.B. Sterbewahrscheinlichkeiten und Gesundheitsausgaben. Durch die Struktur des Modells kann die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der privaten Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen, Abfertigungsansprüchen sowie aus den sonstigen Transfer- und Sachleistungen des Staates an die Haushalte zusammen. Gegeben, dass öffentliche Pensionsleistungen im Durchschnitt geringer als das vor Pensionsantritt erwirtschaftete Einkommen sind, sparen Erwerbstätige, um das Einkommen in höherem Alter durch Auflösung von Ersparnissen aufzustocken.

Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität nach einer Arbeitsstelle, ihrer Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Bestimmung der Sparquote. Die Wahl des Arbeitseinsatzes ist abhängig vom Nettolohn und berücksichtigt zusätzlich generierte Ansprüche an die öffentlichen Sozialversicherungsträger (zukünftige Pensions-, Arbeitslosenansprüche) sowie Abfertigungsansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle. Diese Entscheidung ist abhängig vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Unternehmen wählen eine optimale Anzahl an ausgeschriebenen offenen Stellen. Eine sogenannte „matching function“ führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und Ausbildungsgruppen und nach Geburtsland kann PuMA alters-, ausbildungs-, bzw. herkunftsabhängige Arbeitslosenquoten abbilden. Die Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die Partizipationsentscheidung wird im Wesentlichen vom Nettoarbeitseinkommen und der Nettoersatzrate bzw. der sozialen Absicherung bestimmt. Die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (inkl. Opportunitätskosten durch Verdienstentgang) ab.

Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen im Sozialversicherungsbereich können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Zuschüsse aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und nachgeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum (inklusive Verwaltung), für die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die privaten Haushalte und Unternehmen und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (wie Lohn- und

Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Lohnsummensteuern) explizit modelliert. PuMA bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem, als auch das System der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) und weitere lohnabhängige Abgaben ab.



## 7. Literaturverzeichnis

- Berger, J., G. Biffl, U. Schuh und L. Strohner (2016). Updating of the Labour Market Model, EcoAustria und Donauuniversität Krems Studie im Auftrag von DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). Development/Maintenance of the Labour Market Model – Final Report. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Blanchard, O. J. (1985). Debt, Deficits and Finite Horizons, *Journal of Political Economy* 93, 223-247.
- Boone, J. und L. Bovenberg (2002). Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.
- Bovens, M. und K. Yesilkagit (2010). The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands, *Public Administration* 88(1), S. 57-74.
- Bundesregierung (2018). Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt – Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2018-05-15-jahresbericht%202017.pdf? blob=publicationFile&v=2>.
- Bundesregierung (2017). Bessere Rechtsetzung 2016: Mehr Zeit für das Wesentliche – Bericht der Bundesregierung 2016 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Normenkontrollrates, <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-05-03-jahresbericht-2016.pdf? blob=publicationFile&v=5>.
- Bundesregierung (2016). Bessere Rechtsetzung 2015: Mehr Entlastung. Mehr Transparenz. Mehr Zeit für das Wesentliche. – Bericht der Bundesregierung 2015 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2016-04-27-jahresbericht-2015.pdf? blob=publicationFile&v=5>.
- Bundesregierung (2015). Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar – Bericht der Bundesregierung 2014 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2015-04-23-jahresbericht-2014.pdf? blob=publicationFile&v=4>.
- Bundesregierung (2014). Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden – Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Buerokratieabbau/2013-03-18-jb-2013.pdf? blob=publicationFile&v=2>.
- Capgemini, Deloitte und Ramboll Management (2010). EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs: Final Report, incorporating report on Module 5.2 – Development of Reduction Recommendations, Final Version.
- Dixit, A. und J.E. Stiglitz (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, *American Economic Review* 67(3), S. 297–308.
- Europäische Kommission (2009). Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions, COM(2009) 544 final.
- Gertler, M. (1999). Government Debt and Social Security in a Life-Cycle Economy, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50, 61-110.
- Grafenhofer, D., C. Jaag, C. Keuschnigg und M. Keuschnigg (2007). Probabilistic Aging, CESifo Working Paper 1680.

- High Level Group on Administrative Burdens (2011). Europe can do better – Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way, Report an die Europäische Kommission.
- High Level Group on Administrative Burdens (2014). Cutting Red Tape in Europe – Legacy and outlook, Final Report, Brüssel.
- Hoppe, T. (2009). Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6/2009, S. 168-169.
- Jaag, C. (2009). Education, demographics, and the economy, Journal of Pension Economics and Finance 8(2), S. 189-223.
- Jenny, M. und W. C. Müller (2010). From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria, Public Administration 88(1), S. 36-56.
- Keuschnigg, C. und W. Kohler (2002). Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth for Austria?, Review of International Economics 10(2), S. 324-342.
- Krusell, P., L.E. Ohanian, J.V. Rios-Rull und G.L. Violante (2000). Capital-skill complementarity and inequality: A macroeconomic analysis, Econometrica 68(5), S. 1029-1054.
- Miller, V (2010). How much legislation comes from Europe?, House of Commons Research Paper 10/62.
- Mortensen, D. (1986). Job search and labour market analysis, in: Ashenfelter, O., Layard, R. (Hrsg.), Handbook of Labour Economics, vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1999). New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.
- Ratto, M., W. Roeger und J. in't Veld (2008). Quest III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy, Economic Modelling 26, S. 222-233.
- Schulze G. G. (2009). Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie – Potenziale zur ihrer Reduktion, Studie im Auftrag des Verbandes der Chemischen Industrie e.V.
- Squintani, L. (2013). The Dutch policy on gold-plating and the transposition of Directive 2008/98/EC on waste, Environmental Law Network International 1+2/13, S. 44-50.
- Statistisches Bundesamt (2014). Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell, Statistik und Wissenschaft Band 14, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2011). Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Publikation im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006). Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung – Einführung des Standardkosten-Modells – Methodenhandbuch der Bundesregierung, Publikation im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.