

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Vorsitzender  
des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Günter Neugebauer, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

18. September 2007

## **Bürokratiekostenmessung in Deutschland**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich komme zurück auf den in seiner 42. Sitzung geäußerten Wunsch des Finanzausschusses, sich mit dem Thema „Bürokratiekostenmessung“ vertieft befassen zu wollen, und lege hierzu einen Sachstandsbericht vor.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Klaus Schlie  
Staatssekretär

Anlage



Bericht an den Finanzausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages:

Bürokratiekostenmessung  
in Deutschland

1. Einleitung.....	3
2. Bürokratiekostenmessung auf Bundesebene .....	4
2.1 Ausgangslage .....	4
2.2 Institutioneller Rahmen auf Bundesebene .....	6
2.3 Verfahren auf Bundesebene .....	9
2.4 ex-ante-Bürokratiekostenschätzung.....	12
3. Methodische Grundlagen und Durchführung des Standard-Kostenmodells .....	13
3.1 Berechnungsmodell .....	13
3.2 Phasen zur Durchführung einer SKM-Messung.....	17
3.3 SKM-Scan.....	18
4. Pilotprojekte.....	19
5. Schlussbetrachtung .....	21

## **1. Einleitung**

Der Finanzausschuss hat in seiner 42. Sitzung am 21. Sept. 2006 im Zusammenhang mit der abschließenden Beratung des Berichts der Landesregierung „Bürokratiekosten messen und begrenzen“ (Drs. 16/774 (neu)) und in seiner Zeitplanung vorgesehen, sich auf Grundlage eines Sachstandsberichts bzw. einer Präsentation der Landesregierung sich intensiv mit der Thematik zu befassen.

Der vorliegende Bericht greift diese Absicht auf und nimmt ausdrücklich Bezug auf die o.g. Drucksache, geht im Nachfolgenden auf die zwischenzeitlichen Entwicklungen auf Bundesebene ein und stellt die Bürokratiekostenmessung nach dem Standard-Kostenmodell (SKM) vertieft dar.

## 2. Bürokratiekostenmessung auf Bundesebene

### 2.1 Ausgangslage

Die Bundesregierung hatte sich durch Kabinettsbeschluss am 25. April 2006 im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ verpflichtet,

*“... Bürokratiekosten, vor allem solche, die durch rechtlich vorgegebene Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung entstehen, messbar zu senken und neue Informationspflichten zu vermeiden.“*

(vgl. dazu: Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (BGBl I 2006, S. 1866)

Zur Identifizierung und Messung von Bürokratiekosten von auf Bundes- oder EU-Recht beruhender Informationspflichten (IP) wurde das Standard-Kostenmodell bestimmt. Dabei konzentriert sich der Bund zunächst auf die IP der Wirtschaft. In einem weiteren Schritt, beginnend ab Ende des Jahres 2007, ist die Identifizierung und Messung der Bürokratielasten vorgesehen, die den Bürgerinnen und Bürgern entstehen.

Das Bundeskabinett hat am 28. Februar 2007 ein nationales Abbauziel, die Reduzierung der auf IP beruhenden aktuellen Bürokratiekosten um 25% bis zum Jahr 2011, festgelegt. Unterstellt, dass die derzeitigen gesetzlichen IP in Deutschland einen ähnlichen Umfang wie in den Niederlanden aufweisen, dann betragen die administrativen Belastungen in der Bundesrepublik über 78 Milliarden Euro. Gelingt es, das nationale Abbauziel zu erreichen, ließe sich also ein gesamtwirtschaftliches Einsparpotenzial von annähernd 20 Milliarden Euro jährlich erzielen.

Die Bundeskanzlerin konnte unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Rahmen des EU-Frühjahrgipfels am 8./9. März 2007 einen entsprechenden Beschluss auf EU-Ebene durchsetzen: Bis zum Jahr 2012 soll auch der von EU-Rechtsvorschriften verursachte Verwaltungsaufwand um ein Viertel reduziert werden. Die Messung der Bürokratiekosten durch die EU soll im Herbst 2007 beginnen.

Auf Bundesebene wurden zwischenzeitlich folgende wesentliche Instrumente zur Erreichung des nationalen Ziels geschaffen bzw. umgesetzt:

- Einsetzung eines Normenkontrollrates (NKR)
- Einführung des Bürokratiekosten-Messverfahrens nach SKM
- Einrichtung einer Koordinatorin im Bundeskanzleramt

Die Bundesregierung nutzt für die Erfassung bestehender und zur Abschätzung neuer bürokratischer Belastungen das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell. Mit Hilfe dieses Modells können „durchschnittliche“ Verhaltensweisen von Normadressaten bei Erfüllung der ihnen auferlegten IP anhand von Standardaktivitäten (daher der Name) beschrieben und mittels Zuordnung weiterer Parameter (Tarif, Zeitbedarf, Anzahl der Betroffenen, Häufigkeit der Erfüllung) deren Kostenbelastung im Schätzwege beziffert werden.

Informationspflichten (IP) sind in diesem Zusammenhang *„auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“* (§ 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates).

Andere durch Normen entstehende Kosten werden demnach nicht berücksichtigt. Entscheidend ist einerseits, dass die IP staatlicherseits auferlegt wurde. Der „Empfänger“ der Information braucht qua Definition nicht zwingend eine staatliche Stelle sein. Vielmehr können auch Dritte, wie etwa Verbraucher oder eine Organisation nach Privatrecht, direkte Empfänger dieser Information sein. Es muss auch nicht die Information nach Erhebung sogleich weitergeben werden, die IP kann auch in einer „Vorratshaltung“ bestehen. Andererseits müssen die Informationen im Sinne des SKM aber letztlich dem Staat (oder einem vom Staat beauftragten Dritten) direkt oder indirekt als Kontroll- und Entscheidungsinstrument dienen.

Die im Zusammenhang mit dem SKM ermittelten Kosten der notwendigen administrativen Tätigkeit („Informationskosten“, „Bürokratiekosten“ oder auch „Verwaltungsaufwand“) sind begrifflich von den Kosten zu unterscheiden, die sich

aus der Befolgung *inhaltlicher* Verpflichtungen ergeben (bspw. Anforderungen an die Ausführung von Bauvorhaben). Diese Kosten („Regulierungskosten“) werden durch die Methodik des SKM nicht erfasst.

Der Unternehmensbegriff nach SKM orientiert sich an der statistischen Wirtschaftszweigklassifikation. Danach werden alle wirtschaftlich selbstständigen Einheiten berücksichtigt, bei denen in der Regel Wirtschaftsgüter bzw. Dienstleistungen unter Marktbedingungen mit Gewinnabsicht hergestellt oder angeboten werden.

Zweck einer Bürokratiekostenmessung unter Einsatz des SKM ist die Kostenentlastung der Normadressaten durch die Identifizierung und schließlich durch den Abbau tendenziell kosten- und zeitintensiver IP. Die Ermittlung der Kosten für IP auf Basis des SKM ist dabei nicht vergleichbar mit einer repräsentativen Umfrage. Die Standardkosten werden vielmehr durch Gesetzesanalyse sowie ggf. durch Interviews mit Experten und Unternehmen ermittelt. Bei der Anzahl der Interviews handelt es sich nicht um repräsentative, statistisch korrekte Umfragen, sondern es wird eine relativ kleine Anzahl von „typischen“ Unternehmen befragt. Das SKM ist somit nicht ein exaktes wissenschaftliches Messverfahren, sondern hat vielmehr den Charakter eines genormten Schätzverfahrens, um den beschriebenen Zweck zu erfüllen.

## **2.2 Institutioneller Rahmen auf Bundesebene**

Basierend auf dem Koalitionsvertrag der großen Koalition wurde 2005 zwischen CDU, CSU und SPD u.a. die Einrichtung eines Normenkontrollrates vereinbart. Diese Vereinbarung wurde durch das von den Koalitionsfraktionen des Bundestages eingebrachte Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates umgesetzt (vgl. BT-Drs. 16/1406), das am 18. August 2006 in Kraft trat (BGBl I 2006, S. 1866).

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein unabhängiges Gremium, das die Bundesregierung beim Abbau bestehender und bei der Vermeidung neuer bürokratischer Belastungen berät und unterstützt. Neue Regelungsvorhaben der

Bundesministerien werden auf Belastungen durch IP (so genannte „ex-ante“-Bürokratiekostenabschätzung) geprüft, außerdem wird sukzessive der Bestand an Bundesregelungen auf Vereinfachungsmöglichkeiten überprüft. Außerdem obliegt dem NKR die methodische Weiterentwicklung des SKM und die Begleitung der Initiativen auf europäischer Ebene.

Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin hat der Bundespräsident am 19. September 2006 die acht Mitglieder in den Normenkontrollrat berufen. Vorsitzender ist Dr. Johannes Ludewig. Die auf ehrenamtlicher Basis tätigen Mitglieder werden für eine Amtszeit von fünf Jahren berufen.

Zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags tagt der NKR in der Regel wöchentlich und entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Am 1. Februar 2007 hat EU-Kommissar Verheugen an einer Sitzung des NKR teilgenommen. Dabei wurde eine weitere Zusammenarbeit zwischen Kommission und Bundesregierung vereinbart.

Durch Neufassung des § 45 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist der NKR mit Wirkung vom 1. Dezember 2006 in Gesetzgebungsvorhaben wie ein Ressort einzubinden. Die Bundesministerien haben bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen die voraussichtliche Bürokratiekostenbelastung aus IP nach dem Standard-Kostenmodell zu ermitteln und gesondert im Vorblatt der Gesetzesvorlage auszuweisen.

Eine inhaltliche bzw. materielle Prüfung des Regelungszwecks durch den NKR, d.h. insbesondere eine Bewertung des politischen Regelungswillens, findet grundsätzlich nicht statt. Der NKR kann aber Gesetzentwürfe dahingehend prüfen, inwieweit die Bürokratiekosten im Gesetzentwurf nachvollziehbar dargestellt werden und inwieweit Alternativen gesucht und umgesetzt wurden, die u.U. weniger Bürokratiekosten verursachen. Die Stellungnahme des NKR wird im Vorblatt des Gesetzentwurfs aufgenommen und im Rahmen der Drucksache veröffentlicht.

Eines der ersten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, das vom NKR geprüft wurde, war das zweite Mittelstandsentlastungsgesetz (vgl. BT-Drs. 16/4764).

Der NKR berichtet jährlich der Bundeskanzlerin. Die Bundesregierung berichtet jährlich dem Bundestag über Erfahrungen bei der Anwendung der Methodik sowie den Stand des Bürokratieabbaus.

Ein im Bundeskanzleramt eingerichtetes Sekretariat, dem gegenwärtig insgesamt sieben Mitarbeiter angehören, unterstützt das Gremium.

Der Gesamtprozess der Bürokratiekostenmessung wird von dem Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau“ und der Koordinatorin (bzw. dem Koordinator) gesteuert. Die Koordinatorin ist Vorsitzende des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau, dem alle Bundesressorts angehören. Sie sorgen gemeinsam für die Etablierung und Durchführung der Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des SKM.

Zu den Aufgaben zählen insbesondere die Umsetzung und Koordinierung des „Programms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“, die Beschlussfassung über eine einheitliche und verbindliche Methodik für die Messungen nach dem SKM, die Vorbereitung von quantitativen Bürokratieabbauzielen, die Steuerung, Überprüfung und Fortschreibung der Methodik sowie die Zusammenarbeit mit den Ressorts und dem NKR. Die Aufgabe der Koordinatorin der Bundesregierung wurde im April 2006 Frau Staatsministerin Hildegard Müller übertragen. Seit Oktober 2006 bis voraussichtlich Ende 2007 wird sie von Herrn Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus vertreten.

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau trat erstmals am 15. Mai 2006 zusammen.

Unterstützt wird der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau von einer im Bundeskanzleramt eingerichteten „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“, deren insgesamt zwölf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedenen Bundesressorts angehören und auf Abordnungsbasis tätig sind.

Darüber hinaus wurden in jedem Ressort Ansprechpartner für die interne Koordination und Beratung auf der Fachebene benannt.

## 2.3 Verfahren auf Bundesebene

Das Statistische Bundesamt DESTATIS (StBA) ist mit der Durchführung der Messungen sowie der Sammlung und Aufbereitung der Daten in einer SKM-Datenbank beauftragt worden.

Von Juli bis Dezember 2006 haben die Ressorts die Messphase mit der Erfassung und Aufbereitung aller auf Bundes- sowie EU-Recht beruhenden IP in einer Datenbank vorbereitet. Weiterhin war erforderlich, Personal beim Statistischen Bundesamt zur Durchführung der Messungen und zur Schulung von Personal zu rekrutieren. Das StBA hat mittlerweile rund 500 Beschäftigte aus den Ressorts geschult. Zugleich wurde ein Methodenhandbuch zur Bürokratiekostenmessung - abgestellt insbes. auf den Kostenträger „Unternehmen“ als Normadressat - erarbeitet und am 17. August 2006 veröffentlicht (auf der Internetseite [www.bundesregierung.de/buerokratieabbau](http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau) unter „Wie werden Bürokratiekosten gemessen?“ abrufbar).

Das Handbuch enthält neben einer allgemeinen Einführung in die Thematik notwendige Begriffsdefinitionen, insbes. was als IP im Sinne des SKM zu verstehen ist, und erläutert detailliert die Verfahrensschritte von der Identifikation der IP bis zur Messung und Berechnung der Kosten anhand der entsprechenden Parameter.

Aus den durch die Ressorts erfassten IP haben sich in der Datenbank mittlerweile rund 10.900 IP ergeben. IP, die weniger als zwei Jahre in Kraft sind, werden erst nach Ablauf dieser Frist einer Messung unterzogen, da vor Ablauf dieses Zeitraums meist noch kein regulärer Prozess bei den Normadressaten zur Erfüllung der IP etabliert ist und bewertet werden kann.

Das Statistische Bundesamt hat im Januar 2007 mit den Messungen der Bürokratiekosten begonnen, die der Wirtschaft durch Erfüllung von bundes- und EU-rechtlichen Informationsverpflichtungen zum Stichtag 30. September 2006 entstehen (sog. Bestandsnullmessung). Versucht wurde, vorrangig die IP zu messen, bei denen eine hohe Belastung vermutet wird (basierend auf internationale Erfahrungen und

aus den Erfahrungen der Pilotprojekte; „Pareto-Prinzip“; 80/20-Regel: 80% der Kosten werden durch 20% der IP verursacht) (vgl. dazu bspw. „Bewertungen des Länderberichts Niedersachsen - Schlussfolgerungen“ zum länderübergreifenden Pilotprojekt „SKM-Messung Landesbauordnungen“; im Internet abrufbar unter [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C30625437\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C30625437_L20.pdf)).

Identifiziert werden diese IP über eine gewichtete Mengenkategorie, die bei ca. 3.000 IP von den Ressorts im Rahmen der Datenerfassung mit angegeben wurde. Bei den restlichen IP ohne Mengenkategorie wird über eine detaillierte Wirtschaftsbereichsbestimmung die „Reichweite“ der IP bestimmt. Die geschätzte Reichweite bei der weiteren Priorisierung berücksichtigt. Die genaue Mengenbestimmung erfolgt dann sukzessive im Rahmen der Zeitaufwandsmessungen. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Ursache-Wirkungs-Relation tatsächlich noch wesentlich ausgeprägter als bislang vermutet vorhanden ist: Es zeichnet sich die Tendenz ab, dass durch nur rd. 5 bis 10% der IP sogar 90 bis 95% der Kosten verursacht werden.

Die erste Messwelle (rd. 75 IP) umfasste sowohl IP mit kurzfristigem Entlastungspotenzial als auch IP, die nach den beim StBA vorhandenen Daten unter Berücksichtigung methodischer Gesichtspunkte offensichtlich relevant sind. Sie diente gleichzeitig als Testphase im Umgang mit der Methodik und den Beteiligten in der Wirtschaft.

Die nach dem Stichtag für die Bestandserfassung (30. September 2006) in Kraft getretenen und dem NKR noch nicht zugeleiteten Gesetze (1. Dezember 2006 als Stichtag für die Anwendung der aktualisierten GGO) werden durch die Bundesressorts nacherfasst und dem Bestand zugerechnet.

Der Zeitplan des Bundes lässt sich wie folgt skizzieren:

März 2007

Prüfung und Freigabe der Ergebnisse der 1. Messwelle durch die Ressorts (rd. 75 IP).

Beginn der 2. Messwelle (IP mit voraussichtlich hoher Kostenbelastung; ca. 2.000 IP). Parallel dazu weitere Recherche der fehlenden Angaben aus der Erfassung, insbesondere MengenkompONENTEN.

Sommer 2007

Vorliegen der Ergebnisse der 2. Messwelle. Im Anschluss erste, interne Hochrechnung der Belastung sowie Start der dritten Messwelle (rd. 5.000 IP)

Herbst 2007

Mitte Oktober 2007 ist ein Bericht der Bundesregierung über den Sachstand mit Ergebnissen der zweiten Messwelle vorgesehen.

Ende 2007

Abschluss der Messung des nationalen und des umgesetzten EU-Rechts

Anfang 2008

Start der vierten Messwelle (direkt geltendes internationales Recht) (rd. 3.500 IP).

Sommer 2008

Abschluss der Bestandsmessungen aller IP der Wirtschaft.

In rund Zweidrittel aller Fälle enthalten die Datensätze keine Mengenangaben. Das StBA muss diese Angaben ermitteln, z.B. aus eigenen Statistiken, Informationen von zuständigen Behörden/Ämtern sowie Verbänden und Kammern. Weitere Informationen können bei Landesbehörden vorliegen. Im Falle so genannter „Regulierungskaskaden“ (Kostenbelastung bei Unternehmen ergibt sich aus der Summe von IP von Bund und Land) sind daher Informationen über Vollzugs-

regelungen der Länder sowohl bei der Messung als auch bei der Diskussion über Abbauziele für den Bund von Interesse.

Bund und Länder arbeiten eng und vertrauensvoll auf dem Gebiet des SKM in einer etablierten Bund-Länder-Gesprächsrunde unter Beteiligung des StBA zusammen. Erfahrungen auf Länderebene in der Anwendung des SKM nutzt der Bund, um den Ablauf der eigenen Messungen zu optimieren. Unterschiede in der Methodik werden erörtert und zu Vergleichszwecken transparent gemacht.

Die Länder übermitteln dem StBA bei Bedarf entsprechende Informationen, soweit diese ohne größeren Mehraufwand und ohne zusätzliche Kosten erhoben werden können.

Einzelheiten zur Umsetzung des nationalen Abbauziels werden gegenwärtig noch diskutiert und bedürfen abschließender Entscheidungen auf politischer Ebene. Der Bund hat zugesagt, die Länder über die weitere Entwicklung auf dem Laufenden zu halten. Die Umsetzung von Vereinfachungsvorschlägen wird von dem für die IP federführenden Bundesressort geplant und durchgeführt. Die Überwachung erfolgt durch die beim Bundeskanzleramt angesiedelte Geschäftsstelle Bürokratieabbau.

## **2.4 ex-ante-Bürokratiekostenschätzung**

Seit 1. Dezember 2006 haben die Ressorts bei allen neuen Regelungsvorhaben eine Bürokratiekostenschätzung nach SKM vorzunehmen und das Ergebnis sowie dessen Herleitung dem NKR gemeinsam mit dem Regelungsentwurf zuzuleiten. Als „neu“ gelten in diesem Zusammenhang Regelungsvorhaben, für die die Ressortabstimmung bis zu diesem Stichtag noch nicht eingeleitet wurde. Sofern diese bereits vor dem 1. Dezember 2006 begonnen hat (Altfälle), ist die Beteiligung des NKR optional. In dieser Kostenschätzung sind nicht nur die voraussichtlichen Belastungen der Wirtschaft, sondern auch für Bürger und Verwaltung anzugeben. Die bereits nach altem Recht anzugebenden Kostenauswirkungen auf die Wirtschaft werden dadurch nicht ersetzt, sondern um einen speziellen Punkt „Bürokratiekosten nach SKM“ ergänzt. Als Arbeitshilfe für die Ressorts haben die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und das StBA einen entsprechenden Leitfaden entwickelt.

### **3. Methodische Grundlagen und Durchführung des Standard-Kostenmodells**

#### **3.1 Berechnungsmodell**

Einer verbindlichen und fundierten Methodik mit einer systematischen Dokumentation und einer einheitlichen Vorgehensweise kommt bei einer Kostenanalyse nach dem SKM große Bedeutung zu, um belastbare und politisch verwertbare Ergebnisse zu erhalten. Außerdem können so anhand der SKM-Messungen nicht nur bezogen auf Einzelnormen, sondern auch für ganze Gesetzgebungsbereich Richtwerte zum Belastungsumfang ermittelt werden.

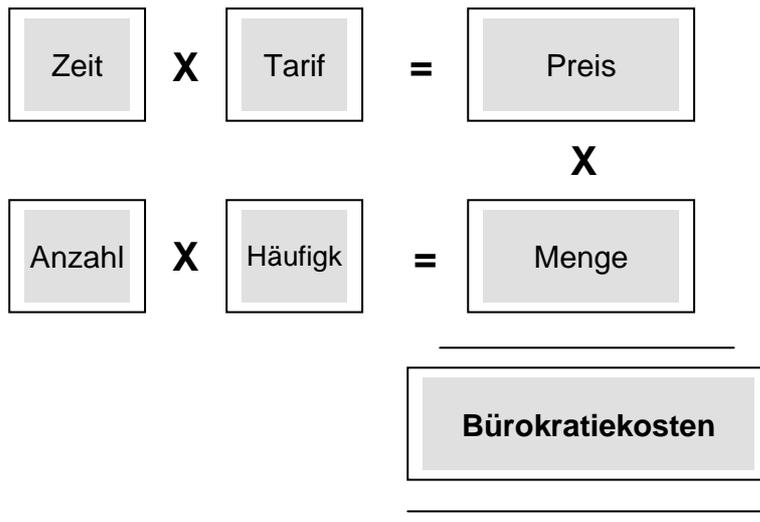
Die eingangs genannte Definition der IP ist gesetzlich festgeschrieben (§ 2 Abs. 1 d. Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates) und bildet die Grundlage für Vorbereitung und Durchführung der Messungen auf Bundesebene.

Nachstehend wird in Anlehnung des Methodenhandbuchs der Bundesregierung das Berechnungsmodell nach dem SKM skizziert:

Zur Berechnung der Kosten für IP sind - unabhängig von der Kostenberechnung für bestehende oder neue IP - im Wesentlichen vier Faktoren von Bedeutung:

Der Zeitaufwand, die Kosten je Zeiteinheit („Tarif“), die jährl. Anzahl der Fälle bzw. der betroffenen Normadressaten sowie die Übermittlungshäufigkeit pro Jahr .

Daraus ergeben sich die Informationskosten der erforderlichen administrativen Tätigkeit („Bürokratiekosten“ oder auch: „Verwaltungsaufwand“):



Unter dem Parameter „Zeit“ ist die Dauer der jeweiligen (Standard-) Tätigkeiten für die Erfüllung der IP in Minuten zu verstehen.

Bei der Ermittlung der relevanten Tätigkeiten sind Abgrenzungen erforderlich: Zum einen gibt es gewöhnliche Tätigkeiten eines Unternehmens, zum anderen Tätigkeiten zur Befolgung inhaltlicher Pflichten sowie die hier relevanten erforderliche Tätigkeiten aufgrund gesetzlicher IP.

Unter gewöhnlichen Tätigkeiten sind alle Handlungen umfasst, die nicht auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung ausgeführt werden und deshalb zur normalen Betriebsführung eines Unternehmens gehören (z.B. Lagerverwaltung).

Darüber hinaus führen Unternehmen eine Reihe von Tätigkeiten auf Grundlage einer inhaltlichen Verpflichtung aus (z.B. Hinweisschilder auf Tabakverpackungen), die den Regulierungskosten zuzurechnen sind.

Die Tätigkeiten, die notwendig sind, um den gesetzlichen IP nachzukommen, kennzeichnen sich grundsätzlich dadurch aus, dass sie nicht ausgeführt würden, gäbe es nicht die staatlich auferlegte Pflicht dazu. Aus pragmatischen Gründen wird davon der Unterfall der „Sowieso-Verwaltungstätigkeiten“ allerdings nicht ausgeklammert, also Informationen, die im Rahmen der regulären betrieblichen Tätigkeit „sowieso“ ermittelt werden.

Der „Tarif“ sind der Lohn- bzw. das Gehalt der Person(en), die die erforderliche(n) Tätigkeit(en) im Unternehmen ausführen, ggf. differenziert nach den Standardaktivitäten. Zur Preisermittlung müssen ggf. noch Kosten für erforderliche Anschaffungen (Betreibsausrüstung) hinzugerechnet werden.

Die „Anzahl“ beziffert die Größe der Zielgruppe, also die von der spezifischen IP Betroffenen (also bspw. Unternehmen).

Die „Häufigkeit“ gibt die Anzahl der erforderlichen Erfüllungen einer bestimmten IP bei einem Normadressaten pro Jahr an.

Das Ergebnis stellt die standardisierten Kosten der Normadressaten zur Erfüllung einer IP dar.

Im Sinne einer Repräsentativität werden bei Anwendung des SKM zur Bewertung des Zeitaufwands für die normbedingten Informationsanforderungen „typische“ Verhaltensweisen zugrunde gelegt. Extreme in der Effizienz der Arbeitsweise der einzelnen Unternehmen bleiben also in der Messung unberücksichtigt.

Das SKM arbeitet mit „Standardaktivitäten“, die für die Erfüllung der IP in einem Unternehmen bzw. bei dem „IP-Pflichtigen“ erforderlich sind. Dabei wird die IP in max. vierzehn Standardaktivitäten „zerlegt“:

1. Einarbeitung/Routinebildung im Zusammenhang mit der IP
2. Empfang der Information
3. Sammeln erforderlicher Informationen
4. Einschätzung der erforderlichen Informationen und Daten
5. Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten
6. Durchführung von Berechnungen und/oder Schätzungen
7. Ausdrucken/Protokollieren der Ergebnisse
8. Kontrolle und mögliche Korrektur der Ergebnisse
9. Einholen von Informationen bei Dritten
10. Konsultation (zusätzlicher Rat Dritter erforderlich?)
11. Erklärungen, Erläuterungen

12. Ausführen von Zahlungsanweisungen
13. Senden der Informationen
14. Archivierung von Informationen

Dieses Vorgehen stellt also nicht unbedingt auf einen einzelnen Paragraphen oder ein einzelnes Gesetz ab. Eine IP setzt sich u.U. aus einer Vielzahl unterschiedlicher, ggf. normübergreifender Vorschriften zusammen. Daher ist zur Berechnung und systematischen Darstellung von Informationskosten eine strukturelle Gliederung der IP zu einem messbaren Untersuchungsgegenstand, der Tätigkeiten, die zur Befolgung der IP erforderlich sind, Voraussetzung.

Anzumerken ist, dass zur Erfüllung spezifischer IP natürlich nicht stets alle vierzehn Standardaktivitäten anfallen.

Als Standardzeit für die Erfüllung der gesamten IP ergibt sich als Summe der einzelnen Standardzeiten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das Ergebnis nicht bei einem Unternehmen direkt ermittelt wird, sondern einen Mittelwert (der „Median“) aus den gemessenen Werten darstellt. Dies kann zur Folge haben, dass kein Unternehmen tatsächlich die auf diesem Wege ermittelte Zeit für die IP benötigt. Die Standardzeit ist die Zeit, die ein Unternehmen benötigt, wenn es alle Standardaktivitäten gemäß den Standardzeiten je Tätigkeit erfüllt. Weicht das Unternehmen in einer der 14 Kategorien ab, so weicht seine Zeit von der ermittelten Standardzeit ab.

Aufbauend auf diese Standardprozesse werden die Zeitparameter und die „Tarife“ für die erforderlichen Tätigkeiten erhoben.

Bei der Bestandsnullmessung, die Messung bestehender Normen (ex-post-Betrachtung) werden die Mengenparameter, also die Anzahl der Betroffenen und die Häufigkeit der jährl. Erfüllung, in der Regel durch die für die IP zuständigen Bundesressorts angegeben. Sofern die nicht oder nur teilweise möglich ist, werden hilfsweise andere Informationsquellen (insbes. statistische Daten, Wirtschaftsverbände, Länder oder Expertenpanels) herangezogen.

Dagegen weicht das Verfahren bei der ex-ante-Abschätzung, also der Bürokratiekostenabschätzung bei neuen Regelungsvorhaben, ab: Hier ist es Aufgabe des für die jeweilige Regelung zuständigen Bundesministeriums, diese Parameter zu ermitteln. Zur Unterstützung hat die Geschäftsstelle Bürokratieabbau in Zusammenarbeit mit dem StBA, dem Sekretariat des NKR und den Ressorts einen speziellen Leitfaden zur Durchführung dieser Erhebungsvariante erstellt.

### **3.2 Phasen zur Durchführung einer SKM-Messung**

Die Durchführung einer SKM-Messung vollzieht sich in vier Phasen.

In der ersten Phase wird der Gesetzgebungsbereich definiert und analysiert. Dabei werden die staatlichen Normen, die im Rahmen der SKM-Messung untersucht werden, bestimmt. Abhängig von der Zielsetzung kann der Untersuchungsgegenstand eine einzelne IP, eine staatliche Norm bzw. ein formelles Gesetz, einen Gesetzgebungsbereich oder auch den gesamten Gesetzesbestand beinhalten.

In der zweiten Phase wird für jede IP ein standardisierter Arbeitsprozess festgelegt. Dabei werden vom Untersucher alle Arbeitsschritte anhand des Rasters der 14 möglichen „Standardaktivitäten“ identifiziert, die in einem Unternehmen zur Erfüllung der IP notwendig sind. Die Gesamtheit aller erforderlichen Arbeitsschritte für eine Informationsanforderung bildet den Arbeitsprozess. Abgestellt auf den Arbeitsprozess der Unternehmen werden die notwendigen Informationen bei geeigneten Quellen beschafft; der Untersucher und ggf. der hinzugezogene Experte müssen den Prozess kennen, der Unternehmer kann die benötigte Daten über die Zeitangaben und die Lohnkosten liefern. Zum Abschluss dieser Phase muss Klarheit herrschen, wie sich ein typischer Prozess, abgestellt auf den Normadressatenkreis, darstellt.

In der dritten Phase werden auf der Grundlage der festgelegten Standardprozesse die Kostenparameter ermittelt. Bei der Ermittlung kommen drei Möglichkeiten in Betracht: Entweder werden Erfahrungswerte und Statistiken herangezogen oder die Zeit- und Tarifparameter werden in typischen Unternehmen erhoben oder

Vollzugsbehörden und andere Institutionen können Auskunft über Häufigkeitsparameter geben. Es müssen also nicht für alle erforderlichen Tätigkeiten, die im Standardprozess festgelegt wurden, die Daten vor Ort, im Unternehmen, erhoben werden. Für eine große Anzahl von Tätigkeiten können Erfahrungswerte herangezogen werden. Anschaffungskosten werden insoweit zu den Informationskosten gezählt, als sie vorrangig für die Erfüllung der IP erforderlich sind, ggf. unterteilt in jährliche Kostensätze.

In der vierten Phase wird das Untersuchungsergebnis ermittelt. Die Daten werden ausgewertet, standardisiert und mit allen relevanten Akteuren validiert. Die in einer Datenbank systematisch erfassten Informationen werden schließlich in einem Untersuchungsbericht zusammengeführt.

Als ungefähre Anhaltspunkt lässt sich als durchschnittliche Laufzeit einer SKM-Untersuchung (SKM-Ermittlung ex post, ausgehend von ca. 20 mittelkomplexen IP) zwischen acht und zwölf Wochen angeben, hinreichend methodische Kenntnisse und entsprechende organisatorische Strukturen vorausgesetzt. Diese Einschätzung kann keine Untersuchungsplanung im Einzelfall ersetzen, der tatsächliche Zeitbedarf hängt vom konkreten Untersuchungsgegenstand und den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Auch der Zeitbedarf bei Ermittlung der Mengenparameter steht in direktem Zusammenhang mit der Datenlage.

### **3.3 SKM-Scan**

Da das Verfahren der Messungen nach dem SKM sehr aufwändig ist, lässt sich mit einer weniger präzisen Analyse, dem SKM-Scan (oder auch „Quick-Scan“) der Aufwand begrenzen. Hier wird die gesetzliche Regelung nur bis zu den IP untersucht. Ermittelt wird der „Gehalt“ an IP in gesetzlichen Regelungen. Eine Zerlegung der Informationsanforderungen in die beim Normadressaten erforderlichen einzelnen Arbeitsschritte unterbleibt dabei. Der für die Kostenberechnung benötigte Zeitaufwand wird grds. nicht durch Beteiligung von Experten, sondern anhand von vergleichbaren Erfahrungswerten bereits durchgeführter SKM-Messungen geschätzt. Liegen diese nicht vor, können die aus Bestandsmessungen gewonnenen Erkenntnisse herangezogen werden. Diese Daten sind in die so genannte CASH-

Tabelle eingeflossen (dabei steht CASH für „Klassifizierung administrativer Standardtätigkeiten“ - ein Akronym aus dem niederländischen Wortlaut). Diese Tabelle weist für jede Tätigkeit Minutenwerte, differenziert nach Komplexität der Tätigkeiten (einfach, mittel, sehr komplex) aus. Somit bilden diese Annäherungswerte auch den Hauptgrund für mögliche Ungenauigkeiten im Vergleich zu einer SKM-Messung.

Dieses Schätzverfahren entspricht jedoch in seinen Grundzügen der allgemeinen Systematik einer SKM-Messung, so dass ein Vergleich zwischen einer SKM-Messung und einem SKM-Scan durchaus möglich wäre.

SKM-Messungen finden vorzugsweise Anwendung auf ein einzelnes Gesetz, der SKM-Scan lässt sich insbesondere zur ex-post-Betrachtung eines Gesetzgebungsbereiches nutzen, um Kostentendenzen aufzuzeigen.

#### **4. Pilotprojekte**

In Pilotprojekten, initiiert durch die Bertelsmann Stiftung, wurde die Anwendbarkeit des SKM in Deutschland überprüft und es konnten erste praktische Erfahrungen mit dem Instrument gesammelt werden.

Die Bertelsmann Stiftung führte im Jahr 2006 ein länderübergreifendes Pilotprojekt zur Messung der Bürokratiebelastung von Unternehmen durch. Ziel dieses Projektes mehrerer Bundesländer (Teilnehmer waren Brandenburg, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland) war es, die Übertragbarkeit und den Nutzwert des in den Niederlanden entwickelten SKM unter deutschen Bedingungen nachzuweisen. Als Untersuchungsgegenstand wurde das Bauordnungsrecht ausgewählt, vor allem deshalb, weil dieses Rechtsgebiet in besonderer Weise vom Landesrecht bestimmt wird.

Zusammenfassend lässt sich als ein Ergebnis festhalten, dass die Informationskosten in diesem Rechtsbereich bei weitem kein so hohes Gewicht haben, wie mitunter vermutet. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Stückkosten der IP relativ gering sind. (ausführliche Ergebnisse hierzu

abrufbar bspw. für Mecklenburg-Vorpommern: [http://www.mv-regierung.de/im/pages/deregulierung/SKM-LBauO\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.mv-regierung.de/im/pages/deregulierung/SKM-LBauO_Abschlussbericht.pdf); für Niedersachsen: [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C30625276\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C30625276_L20.pdf) .)

Ein weiteres länderübergreifendes Pilotprojekt zur Schätzung von Bürokratiebelastungen führte die Bertelsmann Stiftung im gleichen Jahr durch. Gegenstand dieses Projektes war ein SKM-Scan des Landesrechtes. Teilnehmer waren Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen. Das Projekt sollte aufzeigen, welche IP für Unternehmen durch Landesgesetze und Landesverordnungen bestehen sowie eine Schätzung der durch diese IP verursachten Belastung abgeben und eine Rangfolge der Landesgesetze bezüglich der Kostenbelastung ermitteln. Erkenntnis dieses Scans ist, dass nennenswerte Informationskosten nur durch einige wenige Normen verursacht werden. So verursachen bspw. in Niedersachsen neun Normen rund 91% der Informationskosten. Die Kostentreiber konnten mit dieser Untersuchung identifiziert werden: Auf „TOP 1“ steht in Niedersachsen die Verordnung zur Durchführung des Tierzuchtgesetzes, die allein über 32% der gesamten Bürokratielasten auf sich vereinigt (vgl. dazu Abschlussbericht Land Niedersachsen „SKM-Scan des Landesrechts auf Bürokratiekosten“, Februar 2007; im Internet veröffentlicht unter [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34462769\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34462769_L20.pdf) ).

Neben dem Testen der Belastbarkeit und Aussagekraft der ermittelten Ergebnisse haben die Pilotprojekte die grundsätzliche Anwendbarkeit des SKM in Deutschland gezeigt. Es hat sich in diesen Pilotprojekten allerdings auch herausgestellt, dass der Umfang der Messungen nach SKM von großer Komplexität ist und Anforderungen an das Projektmanagement bei Steuerung und Durchführung nicht zu unterschätzen sind. Messungen nach SKM erfordern verschiedene Kompetenzen und Erfahrungen (z.B. fachbezogene, juristische u. statistische Kenntnisse, Methodenkompetenz, Befragungstechniken), abgesehen von dem Beherrschen der Gefahr einer „Bürokratisierung“ des Projektmanagements. Nicht eine Person allein kann Messungen mit dem SKM durchführen, notwendig ist vielmehr ein interdisziplinäres Projektteam. Die Messung in einer Projektstruktur ist damit entscheidende Voraussetzung für die Durchführbarkeit. Mit Blick auf das Nutzen-/Kostenverhältnis der SKM-Messungen empfiehlt es sich zudem, grundsätzlich nur solche

Rechtsnormen zu untersuchen, die – relativ zu anderen Rechtsnormen – eine hohe durch die IP bedingte Kostenbelastung mit sich bringen. Dies ist gerade bei geringen Fallzahlen regelmäßig nicht der Fall.

Weitere Schlussfolgerung aus den Pilotprojekten ist, dass in den Rechtsgebieten, bei denen die überwiegende Mehrheit der identifizierten IP auf originärem Landesrecht beruht und damit unmittelbar vom Landesgesetzgeber beeinflussbar ist, die Bürokratiekostenbelastung der Wirtschaft eher gering ist. Die primären Bürokratiekostentreiber liegen nicht im Landesrecht, sondern ganz überwiegend im Bundesrecht und im EU-Recht. Hinzu kommt, dass nach ersten Schätzungen der Bertelsmann Stiftung die Länder für höchstens 5% der Informationskosten verantwortlich sind und mindestens 95% der Kostentreiber auf EU- und Bundesrecht beruhen (jüngste Schätzungen gehen sogar von einer 1% : 99% Verteilung aus).

## **5. Schlussbetrachtung**

Der in der bundesdeutschen Umsetzung aufgegriffene Ansatz des niederländischen SKM, keine politischen Ziele in Frage zu stellen, sondern „wertfrei“ und ohne Nutzenbetrachtung sich auf die IP und auf die dadurch induzierten Bürokratiekosten zu konzentrieren („entpolitisierter Ansatz“), wird durch die volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung getragen.

Der Aspekt der IP macht zugleich das latente Spannungsverhältnis zwischen angestrebter Eigenverantwortung einerseits und Beibehaltung staatlicher Kontrolle bzw. steigender Nachfrage nach allgemeiner Rechtssicherheit andererseits deutlich: Gerade bei spektakulären Unfällen oder Pannen wird einerseits häufig aus einem Vorsorgegedanken heraus schnell die Forderung erhoben, die Kontrollfunktion des Staates zu verstärken. Unter Deregulierungsaspekten und zur Vermeidung von Bürokratie ist andererseits die Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben und Stärkung der Eigenverantwortung des Einzelnen und der Kontrollfunktion des Marktes anzustreben. Daher ist zweifelhaft, ob sich IP tatsächlich stets entpolitisiert und ohne Berücksichtigung des Nutzens betrachten lassen.

Kritisch anzumerken ist ferner, dass die aufgebaute aufwändige Methodik und der institutionelle Rahmen für diese enge Definition der Bürokratiebelastung ungenutzt bleiben, weitergehende, auch betriebswirtschaftlich spürbare Entbürokratisierungseffekte zu erzielen. Unbestritten bleibt die Signalwirkung, die durch nationale Abbauziele erreicht wird. Damit einher geht die - zwangsläufige - Auseinandersetzung der im Gesetzesverfahren beteiligten Akteure mit den (Neben-) Kosten, die Regelungen mit sich bringen, womit eine Sensibilisierung hinsichtlich ökonomischer Effekte erreicht wird. - Dies kann ein geeigneter Weg sein, der seit langem unveränderten „Gesetzgebungskultur“ neue Impulse zu geben.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Erkenntnis, dass der ganz überwiegende Teil der IP durch Rechtsnormen auf EU- u. Bundesebene geschaffen wird, erscheint es aus Sicht des Bericht erstattenden Finanzministeriums nicht zielführend, auf Ebene eines Bundeslandes Entbürokratisierung mit einer Deregulierung, die überwiegend auf der SKM-Methode beruht, durchzuführen. Von hier wird ein prozessorientierter Ansatz für viel versprechender gehalten, zumal die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Anlass gibt, Verfahren (u. Rechtsnormen) unter diesem Aspekt zu überprüfen: So verlangt die EU-Dienstleistungsrichtlinie (ABl. L 376/36 v. 27.12.2006) u.a. eine Überprüfung des Normenbestandes (vgl. dazu insbes. Art. 9, 39) sowie eine Überprüfung der Verfahren und Formalitäten (Art. 5 Abs. 1) der Mitgliedstaaten. Dies sieht die Landesregierung auch als Chance, den Normenbestand und Verwaltungsverfahren umfassend im Sinne einer Deregulierung zu überprüfen, transparente und wirtschaftsfreundliche Strukturen zu schaffen und hierdurch schließlich auch das Problem- und Kostenbewusstsein der Akteure zu schärfen (vgl. dazu auch LT-Drs. 16/1552 u. 16/1353). Angedacht ist, dieses Verfahren durch externen Sachverstand, insbes. durch „Praktiker“, die Betroffenen aus der Wirtschaft, zu ergänzen bzw. zu unterstützen. Bei den Untersuchungen liegt es nahe, auch Komponenten, die den Aspekt der IP berücksichtigen, einzubeziehen. Denkbare Möglichkeiten der Erleichterung können hier bspw. die Beschränkung auf bestimmte Branchen oder Größenklassen von Unternehmen sein, die Gewährung von Ausnahmen von der IP oder die Verringerung der Häufigkeit, mit der bestimmte Informationen übermittelt werden müssen (z.B. jährliche statt halb- oder viertel-jährliche Intervalle zur Erhebung von Informationen, Bündelung an einen statt mehrfach an verschiedene Empfänger).