

Dipl.-Ökonom Jürgen Chlumsky, Dipl.-Ökonom Bernd Schmidt, Dr. Daniel Vorgrimler,
Dipl.-Verwaltungswirt (FH) Hans-Peter Waldeck

Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 entschieden, das in mehreren europäischen Ländern bereits etablierte Standardkosten-Modell (SKM) zur Messung der Bürokratielasten in Deutschland einzuführen. Das Statistische Bundesamt nimmt dabei zentrale Funktionen bei der Einführung und bei der Durchführung des SKM wahr. So war das Amt neben der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt maßgeblich an der Erarbeitung eines Handbuchs zur Ermittlung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten beteiligt. Dieses Handbuch legt eine einheitliche Methodik für die Anwendung des SKM in der Bundesverwaltung fest. Es wurde vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau verabschiedet und am 17. August 2006 in Berlin der Öffentlichkeit vorgestellt.

In diesem Beitrag wird der Theorierahmen des SKM beschrieben und unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Statistischen Bundesamtes die Umsetzung des Modells in der Bundesverwaltung bei bereits bestehenden Informationspflichten vorgestellt.¹⁾

1 Grundlagen und Definitionen

Beim Standardkosten-Modell handelt es sich um einen methodischen Ansatz, mit dem ein wesentlicher Ausschnitt bestehender bürokratischer Belastungen systematisch ermittelt wird:

Gemessen werden die Belastungen der Wirtschaft, der Bürger und der Verwaltung, die auf gesetzlich vorgeschriebenen Informations- und Berichtspflichten (Anträgen, Formularen, Statistiken, Nachweisen usw.) beruhen. Ziel ist es, die meist subjektiven Einschätzungen zur Bürokratiebelastung durch eine objektive Messung zu ersetzen, die auf einer klar umrissenen Methodik basiert. Dabei wird bewusst in Kauf genommen, dass man sich lediglich auf einen Ausschnitt der Bürokratielasten beschränkt. Inhaltliche Pflichten, die der Staat der Gesellschaft auferlegt, werden nicht betrachtet. So werden die Kosten eines Schadstofffilters, den ein Betreiber einer Produktionsanlage einbauen muss, nicht zu den Bürokratielasten nach dem SKM gezählt. Der Nachweis über die Wartung des Filters, den ein Anlagenbetreiber eventuell jährlich erbringen muss, ist jedoch eine Informationspflicht im Sinne des SKM.

Im SKM wird davon ausgegangen, dass einer

- staatlich auferlegten Informationspflicht (Was wird gemessen?)
- von den Normadressaten (Wer sind die Zielgruppen?)
- auf „normal effiziente“ Weise (Welche Annahmen liegen der Messung zugrunde?)

nachgekommen wird. In den folgenden Abschnitten werden der Messgegenstand, die Normadressaten (Zielgruppen) und die Erfüllung der Informationspflicht über den so genannten Standardprozess näher erläutert.

¹⁾ Das Standardkosten-Modell wird auch eingesetzt, um Informationspflichten aus Gesetzesvorhaben nach deren Belastungswirkung abzuschätzen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Beschreibung der Anwendung bei bereits bestehenden Informationspflichten, da die konkrete Vorgehensweise der Kostenabschätzung bei Gesetzesvorhaben und die dabei anfallenden Verfahrensschritte gegenwärtig erst mit dem inzwischen eingesetzten Nationalen Normenkontrollrat abgestimmt werden.

1.1 Der Messgegenstand

Messgegenstand im Rahmen des SKM sind Informationspflichten. Bei der Abgrenzung der Informationspflichten hat sich die Bundesregierung an der internationalen Vorgehensweise orientiert. Im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866) sind gemäß § 2 Abs. 1, Satz 2 „... auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln ...“ Informationspflichten.

Mit dieser Definition geht ein breit gefächertes Spektrum an Pflichten einher. Genannt werden können:

- Meldepflichten (Beispiel: Erklärungen gegenüber Finanzbehörden),
- Genehmigungspflichten (Beispiel: Bau- oder Betriebsgenehmigung),
- Anträge auf Gewährung von staatlichen Geldleistungen (Beispiel: Wohngeldantrag),
- Eintragungspflichten, Registrierungspflichten (Beispiel: Grundbucheintrag),
- Berichts- und Dokumentationspflichten (Beispiel: amtliche Statistiken),
- Produkt-/Verfahrenszertifizierungen (Beispiel: Zertifizierung als ökologisches Landwirtschaftsunternehmen).

Unter Informationspflichten fallen nicht nur Pflichten gegenüber einer staatlichen Stelle, sondern alle nach staatlicher Normvorgabe zu leistenden Pflichten, auch gegenüber Dritten (z. B. Wirtschaft gegenüber Verbrauchern). Es kann sich dabei sowohl um eine Pflicht handeln, die unmittelbar zu einem schriftlichen, elektronischen oder mündlichen Informationstransfer führt, als auch um Pflichten mit der Maßgabe der Bereithaltung von Daten (z. B. das Führen eines Besucherregisters), die nur im Bedarfsfall abgerufen werden. Bei Informationspflichten handelt es sich schließlich um Verpflichtungen, denen sich Wirtschaft, Bürger und Verwaltung nicht entziehen können, ohne gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf Finanzmittel, Beihilfen oder sonstige beantragte Leistungen zu verlieren.

Wichtig insbesondere aus Sicht der politischen Durchsetzbarkeit ist, dass sich das SKM auf eine reine Kostenbetrachtung beschränkt. Der Nutzen, der mit einer gesetzlichen Regelung verbunden ist, wird nicht gemessen und auch nicht in Frage gestellt. Ziel ist es vielmehr, die mit einer bestimmten Regelung einhergehenden fachlichen Inhalte möglichst effizient, das heißt mit so wenig administrativen Lasten für die Betroffenen wie möglich zu realisieren.

1.2 Die Zielgruppen

Gemessen werden alle gesetzlichen Informationspflichten, denen die Wirtschaft, die Bürger und die Verwaltung nachkommen müssen. Zur Zielgruppe Wirtschaft gehört jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, welche zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Zum Privatsektor werden hierbei auch karitative Organisationen und der ehrenamtliche Sektor gezählt. Nicht darunter fallen die Verwaltung (z. B. das Statistische Bundesamt), private Haushalte und extratoriale Organisationen und Körperschaften.

Als Verwaltung gelten die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betrauten Verwaltungsträger. Hierzu gehören rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ebenfalls als Verwaltung gelten Beliehene im Rahmen der ihnen übertragenen hoheitlichen Kompetenzen (z. B. der Technische Überwachungsverein).

Alle Informationspflichten, die sich an natürliche Personen richten und nicht die Verwaltung oder die Wirtschaft betreffen, sind Informationspflichten des Bürgers. Ist eine natürliche Person Unternehmer, dann sind diejenigen Informationspflichten, die sich an die Person als Unternehmer richten, Informationspflichten der Wirtschaft.

Gemessen werden im ersten Schritt die Informationspflichten, die sich an die Wirtschaft richten. Im Anschluss daran werden dann die Bürokratielasten der Bürger und der Verwaltung quantifiziert. Der Fokussierung der Messung zunächst auf die Informationspflichten der Wirtschaft liegt die Überlegung zugrunde, dass die „Entfesselung“ der Unternehmen und Betriebe von bürokratischen Hemmnissen am ehesten mit Wachstumschancen für die Volkswirtschaft verbunden sein dürfte.

1.3 Annahmen bei der Messung

Zwei Annahmen sind für die (Zeit-)Messung zentral:

- (1) Die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Arbeitsschritte lassen sich in so genannte Standardaktivitäten zerlegen.
- (2) Es wird von der durchschnittlich effizienten Erfüllung der Informationspflichten ausgegangen.

Zu (1):

Beim Standardkosten-Modell werden die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Arbeitsschritte in Standardaktivitäten zerlegt und diese als Grundlage für die Zeitmessung verwendet. Die Gesamtheit der notwendigen Standardaktivitäten ergibt den Standardprozess. Diesem Vorgehen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass es zwar sehr viele unterschiedliche Informationspflichten gibt, die zur Erfüllung der Informationspflichten notwendigen Arbeitsschritte aber häufig sehr ähnlich sind und sich in einige wenige Kategorien einteilen lassen. Tabelle 1 zeigt die Stan-

Tabelle 1: Standardaktivitäten am Beispiel der Niederlande

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	Allgemeine Fragestellung
1	Einarbeitung/Routinebildung im Hinblick auf die Informationspflicht	Welche Erfahrungen besitzt eine relevante Zielgruppe im Umgang mit einer Informationspflicht?
2	Empfang der Information	Welche Rahmenbedingungen bestehen für den Informations-transfer von der Behörde zum Unternehmen?
3	Sammeln erforderlicher Informationen	Welche Informationen sind im Unternehmen verfügbar?
4	Einschätzung der erforderlichen Informationen und Daten	Sind die Informationen zur Erfüllung der Informationspflicht ausreichend?
5	Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten	Wie werden die Daten eingegeben (Hand/automatisiert)?
6	Durchführung von Berechnungen und/oder Schätzungen	Welche Berechnungen, Bewertungen, Zählungen oder Schätzungen müssen vom Unternehmen getätigt werden?
7	Ausdrucken/Protokollieren der Ergebnisse	Wie sind die gewonnenen Daten aufzubereiten?
8	Kontrolle und mögliche Korrektur von Ergebnissen	Wie hoch ist der Aufwand für Kontroll- und Korrekturmaßnahmen?
9	Einholen von Informationen bei Dritten	Sind bestimmte Anschaffungen oder externe Informationsbeschaffungen zwingend notwendig?
10	Konsultation	Benötigt der Unternehmer zusätzlichen Rat Dritter zur Befolgung der Informationspflicht?
11	Erklärungen, Erläuterungen	Müssen neben den fest vorgeschriebenen Formularen noch weitere zusätzliche Erklärungen vorgenommen werden?
12	Ausführen von Zahlungsanweisungen	Welche Schritte werden für zwingend notwendige Aufträge an Dritte getätigt?
13	Senden der Informationen	Welche Rahmenbedingungen bestehen für den Informations-transfer vom Unternehmen zur Behörde?
14	Archivierung von Informationen	Welche Anforderungen werden an den weiteren Umgang mit Daten im Unternehmen gestellt?

Standardaktivitäten, die im Rahmen der niederländischen SKM-Messung zugrunde gelegt wurden.

Zu (2):

Im Rahmen des SKM werden bürokratische Prozesse sowie Verwaltungshandeln und -kosten standardisiert, indem von „normalen“ bzw. durchschnittlichen Verhaltensweisen ausgegangen wird. Das heißt, beim SKM wird unterstellt, dass die Unternehmen normal effizienten Verhaltensweisen folgen.²⁾ Es ist nicht Aufgabe des SKM, die tatsächlichen Kosten eines einzelnen Unternehmens zur Erfüllung einer Informationspflicht zu ermitteln.

Die beiden Annahmen (1) und (2) spiegeln sich auch in dem Begriff „Standardkosten-Modell“ wider.

2 Das Berechnungsmodell

Dem SKM liegt eine einfache „Preis-mal-Menge-Betrachtung“ zugrunde. Die einmalige Erfüllung einer Informationspflicht durch den Normadressaten wird monetär bewertet und mit der Übermittlungshäufigkeit multipliziert, die angibt, wie oft die Informationspflicht von den Normadressaten jährlich erfüllt werden muss. Der gesamte Verwaltungsaufwand, der aufgrund von gesetzlichen Informationspflichten jährlich in der Gesellschaft anfällt, berechnet sich somit nach der Formel:

$$(1) \quad VA = \sum_{i=1}^n T_i \cdot Z_i \cdot AN_i \cdot H_i,$$

wobei:

VA = Verwaltungsaufwand aufgrund gesetzlicher Informationspflichten

T_i = Kosten je Zeiteinheit (Lohnsatz) für die Durchführung der Verwaltungstätigkeit bei der Informationspflicht i ,

Z_i = Zeit für die Durchführung der Verwaltungstätigkeit bei der Informationspflicht i ,

AN_i = Anzahl der von der Informationspflicht i betroffenen Normadressaten,

H_i = Übermittlungshäufigkeit, das heißt die Angabe, wie oft ein Normadressat einer Informationspflicht nachkommen muss,

n = Anzahl an Informationspflichten.

Die Kosten je Zeiteinheit (T), die benötigte Zeit (Z), die Anzahl der betroffenen Normadressaten (AN) und die Übermittlungshäufigkeit (H) sind die Parameter, die den Verwaltungsaufwand aufgrund von Informationspflichten bestimmen. Schon die Veränderung eines dieser Parameter genügt, damit sich der durch Informationspflichten induzierte Verwaltungsaufwand verändert.

Die Kosten je Zeiteinheit (T), die durch die Ausführung einer Verwaltungstätigkeit entstehen, setzen sich zusammen aus dem Lohnsatz und aus eventuell anfallenden Anschaffungskosten. Der Lohnsatz gibt den Preis für die Ausführung einer Verwaltungstätigkeit bei den Normadressaten (Unternehmen, Verwaltung) je Zeiteinheit an. Dabei wird zwischen einem internen Lohnsatz – Lohnsatz des im Unternehmen Beschäftigten, der die Informationspflicht erfüllt – und einem externen Kostensatz – zum Beispiel der Stundensatz eines Steuerberaters, falls eine externe Person der Informationspflicht nachkommt – unterschieden. Bei Informationspflichten, die den Bürger betreffen, wird kein Lohnsatz ermittelt, sondern nur der Zeitaufwand quantifiziert. Neben dem Lohnsatz und den Anschaffungskosten spielen auch Gemeinkosten eine Rolle. Allerdings wird in Deutschland auf einen pauschalen Gemeinkostenaufschlag verzichtet. Da aber in anderen europäischen Ländern zum Teil Gemeinkostenaufschläge berücksichtigt werden, müssen für internati-

²⁾ Siehe hierzu Merk, R. (Hrsg.): „Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland“, Fachhochschule des Mittelstands, Vorabdruck, Oktober 2005, S. 48 ff.

onale Vergleiche die deutschen SKM-Ergebnisse nachträglich mit einem vergleichbaren Faktor multipliziert werden.³⁾

Unter dem Parameter Zeit (Z) ist der Zeitbedarf in Minuten zur Erfüllung einer Informationspflicht zu verstehen (z. B. die Zeit, die für die Ausfüllung eines Antrags auf Wohngeld benötigt wird). Dieser Zeitbedarf (Z) multipliziert mit dem Parameter Kosten je Zeiteinheit (T) ergibt die Preiskomponente (P) zur Erfüllung einer Informationspflicht.

Die Übermittlungshäufigkeit (H), die bestimmt, wie oft pro Jahr eine Informationspflicht erfüllt werden muss, multipliziert mit der Anzahl der betroffenen Normadressaten (AN) ergibt die Mengenkompone (Q) der Informationspflicht. Die Formel (1) lässt sich demnach auch darstellen als:

$$(2) \quad VA = \sum_{i=1}^n P_i \cdot Q_i,$$

wobei:

VA = Verwaltungsaufwand aufgrund gesetzlicher Informationspflichten

P_i = Preiskomponente der Informationspflicht i ,

Q_i = Mengenkompone der Informationspflicht i ,

n = Anzahl an Informationspflichten.

3 Anwendung des Standardkosten-Modells auf Bundesebene

In den nachfolgenden Ausführungen werden die an der Umsetzung des Standardkosten-Modells in der Bundesverwaltung beteiligten Institutionen kurz beschrieben und der sich in den drei Phasen

- Identifikation und Erfassung von Informationspflichten,
- Festlegung der Messreihenfolge (Priorisierung) und
- Zeitaufwandsmessung und Berechnung der Bürokratiekosten

vollziehende Ablauf der Messungen näher erläutert.

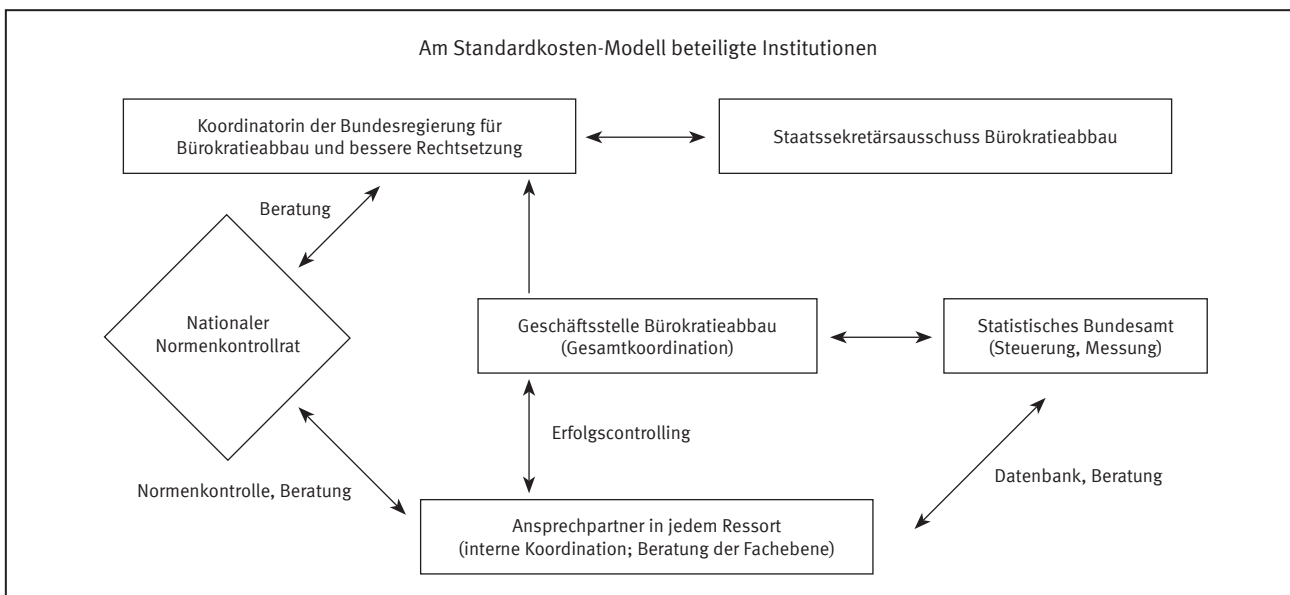
3.1 Die beteiligten Institutionen

Schaubild 1 zeigt, welche Institutionen an der Umsetzung der Bürokratiemessung nach dem SKM beteiligt sind.

Die Steuerung des Gesamtprozesses der Einführung einer Bürokratiekostenmessung obliegt der Koordinatorin der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Frau Staatsministerin Hildegard Müller⁴⁾, und dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Die Koordinatorin für Bürokratieabbau leitet die vielschichtigen Aufgaben und Maßnahmen und ist Ansprechpartnerin auf nationaler und auf internationaler Ebene. Sie hat auch den Vorsitz im Staatssekretärsausschuss inne, der als Steuerungsgremium und Bindeglied in die Ressorts fungiert und dort die Abstimmung und Umsetzung der Maßnahmen des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung unterstützt. Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, die Bundesressorts und das Statistische Bundesamt teilen sich die Aufgaben der operativen Umsetzung der Bürokratiekostenmessung nach dem SKM.

Der Nationale Normenkontrollrat soll als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium Rechtsetzungsvorhaben und geltende Rechtsvorschriften des Bundes auf ihre kostenmäßigen bürokratischen Auswirkungen überprüfen. Ihm ste-

Schaubild 1



3) Zu den Gemeinkostenaufschlägen in anderen Ländern siehe Kreibohm, H. u. a.: „Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland“, Fachhochschule des Mittelstands (Hrsg.), Bielefeld 2005, S. 28.
 4) Für den Zeitraum vom 1. Oktober 2006 bis Ende des Jahres 2007 wird Frau Staatsministerin Müller durch Herrn Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus vertreten.

hen als Bewertungsinstrument die Ergebnisse der Bürokratielastmessung nach dem SKM zur Verfügung.

3.2 Identifikation und Erfassung von Informationspflichten

Die für die jeweiligen Bundesnormen zuständigen Ressorts identifizieren und erfassen die in ihrem Bereich relevanten Informationspflichten. Das Statistische Bundesamt hat hierzu eine webbasierte Eingabemaske entwickelt (siehe Schaubild 2).⁵⁾ Diese ermöglicht das dezentrale Arbeiten in den Ressorts und die gesicherte Übermittlung der Daten an das Statistische Bundesamt als zentraler Messstelle.

Erfasst – das heißt in die IDEV-Eingabemaske eingegeben – werden im ersten Schritt alle Informationspflichten der Wirtschaft, die auf Bundesrecht oder auf europäischem Recht beruhen. Untersucht werden alle Gesetze und Rechtsverordnungen. Verwaltungsvorschriften einzubeziehen liegt im Ermessen der Ressorts. Zunächst sollen Informationspflichten aus Verwaltungsvorschriften mit hoher Belastungswirkung in die Messungen einbezogen werden, vorausgesetzt es liegen hierüber entsprechende Informationen

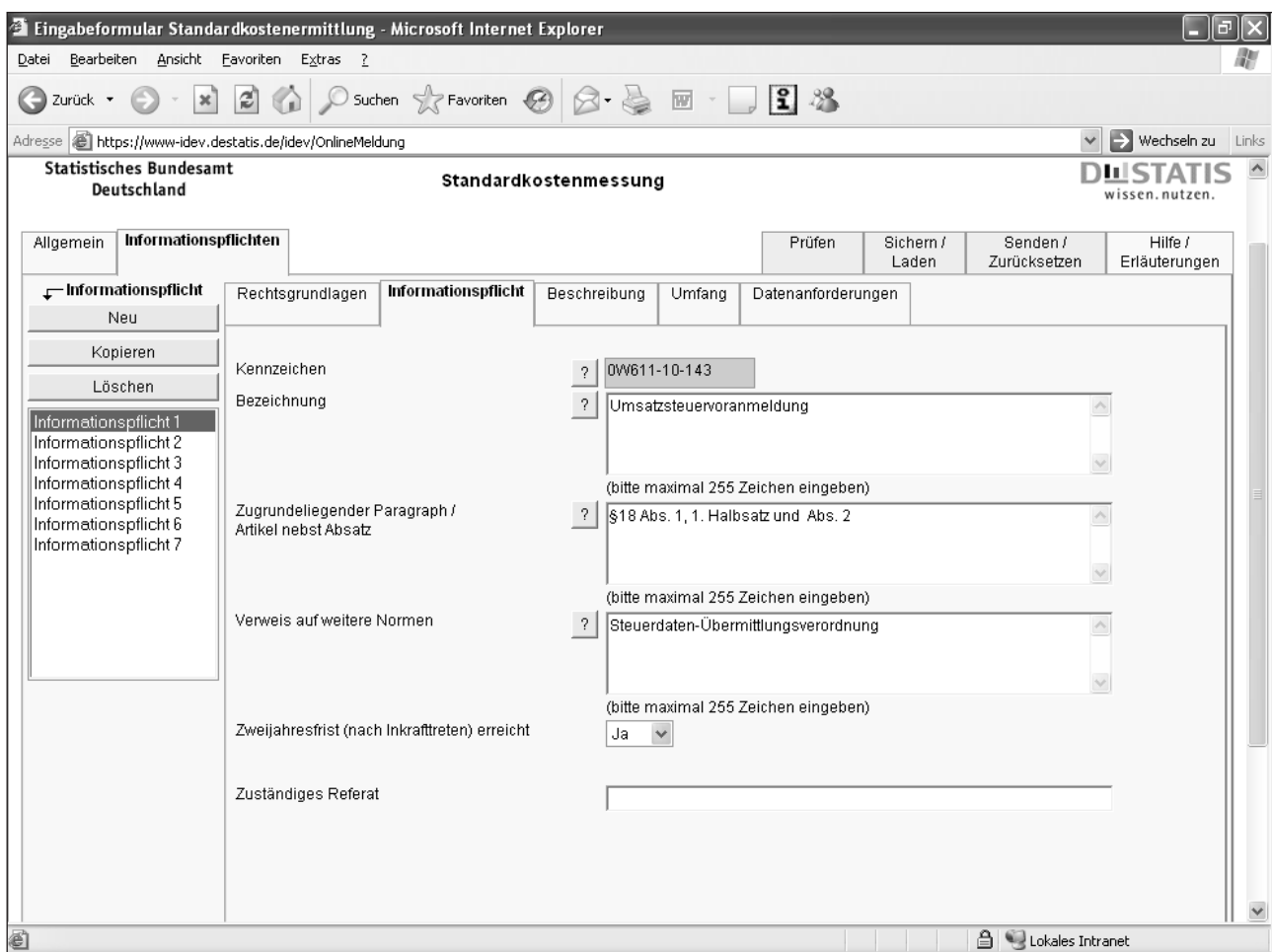
vor. In späteren Schritten sollen alle Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung erfasst werden. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, ist es den Ressorts freigestellt, die Informationspflichten, die sich an die Bürger und die Verwaltung richten, bereits jetzt mitzuerfassen. Einige Ressorts – so zum Beispiel das Bundesministerium des Innern – gehen entsprechend vor.

Informationspflichten, die ausschließlich auf europäischem Recht beruhen, werden vorerst lediglich über IDEV erfasst, bei der Zeitermittlung aber nicht berücksichtigt. Eine Ausnahme stellt bestehendes EU-Recht dar, das national umgesetzt wurde und bei dem der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Umsetzung eine zusätzliche Informationspflicht begründet oder eine von der Europäischen Union eingeführte Informationspflicht verschärft hat. Diese Informationspflichten werden ebenfalls sofort gemessen.

3.3 Festlegung der Messreihenfolge

Die Ermittlung des Zeitbedarfs bei den Normadressaten – im ersten Schritt lediglich bei den Unternehmen – findet unter hohen zeitlichen und personellen Restriktionen statt. Da-

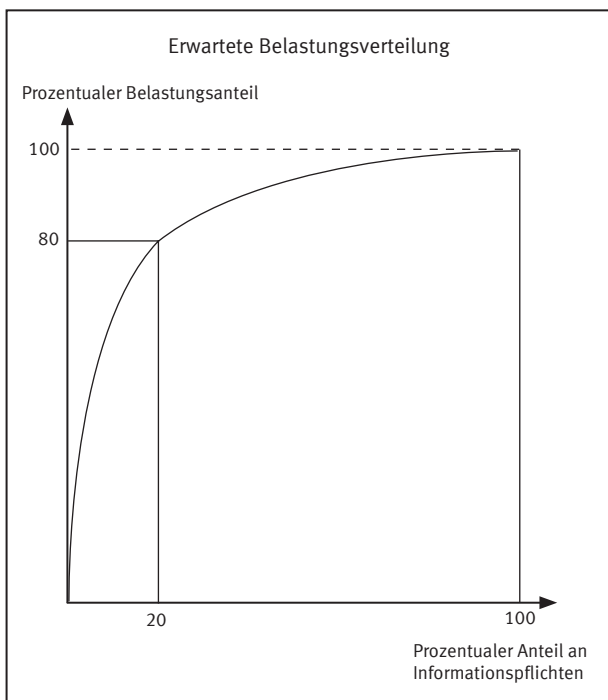
Schaubild 2



5) Die webbasierte Eingabemaske basiert auf der Software-Anwendung IDEV, die im Bereich der amtlichen Unternehmenserhebungen bereits seit längerem im Einsatz ist (IDEV steht für Internet-Datenerhebung im Verbund). Das Statistische Bundesamt konnte daher bei der Einführung des SKM auf Bundesebene auf vorhandenes Wissen zurückgreifen. Insofern war es möglich, in relativ kurzer Entwicklungszeit eine praxistaugliche Lösung für die Datenerfassung anzubieten.

her ist die Planung und Umsetzung der Zeitmessungen mit großen Herausforderungen verbunden. Erfahrungen in anderen Ländern und aus ersten Pilotprojekten in Deutschland zeigen, dass die einzelnen Informationspflichten sehr unterschiedlich zum Verwaltungsaufwand beitragen.⁶⁾ Daher ist davon auszugehen, dass ein relativ kleiner Anteil an Informationspflichten einen großen Anteil am gesamten Verwaltungsaufwand für die Normadressaten auf sich vereint (siehe Schaubild 3).

Schaubild 3



Deshalb dürfte es möglich sein, über die „richtige“, das heißt bei den größten Kostentreibern ansetzende Auswahl an zu messenden Informationspflichten belastbare Ergebnisse zum Verwaltungsaufwand bereits deutlich vor Abschluss der gesamten Messung zu präsentieren. Um zu erreichen, dass die Zeitmessungen zunächst bei den belastungsintensivsten Informationspflichten durchgeführt werden, ist es notwendig, die Informationspflichten vorab nach ihrem voraussichtlichen Verwaltungsaufwand zu bewerten (zu priorisieren).

3.3.1 Formale Darstellung

Wie in Formel (1) und (2) dargestellt, definiert sich der Verwaltungsaufwand über eine Preis- und eine Mengenkompone. Bei der Ermittlung der Preiskompone wird primär der Parameter Zeit gemessen und gegebenenfalls der Lohnsatz (Tarif) des für die Erfüllung der Informationspflicht zuständigen Mitarbeiters im Unternehmen noch mit erhoben. Die Mengenkompone hingegen wird vom Statistischen Bundesamt zusammen mit den Bundesressorts in der Regel schon im Vorfeld außerhalb der eigentlichen Feld-

arbeit ermittelt. Angaben zur Anzahl der betroffenen Unternehmen (AN) und zur Übermittlungshäufigkeit (H) sollen nach Möglichkeit schon beim Identifizieren und Erfassen der Informationspflichten von den in den Ressorts für die jeweiligen Gesetze und Normen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemacht werden. Hierzu ist in der Eingabemaske eine separate Registerkarte vorgesehen. Des Weiteren werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts um eine Einschätzung der Komplexität (K) einer Informationspflicht gebeten, und zwar nach den drei Abstufungen „einfache“, „mittlere“, „hohe“ Komplexität. Diese Komplexitätseinschätzung ersetzt in der Eingangsmformel (1) die Preiskompone, sodass sich diese für eine Informationspflicht (i) schreiben lässt als:

$$(3) \quad BF_i = K_i \cdot AN_i \cdot H_i$$

Der Komplexitätsfaktor (K) stellt in der Formel (3) einen Gewichtungsfaktor dar, mit dem die Mengenkompone (AN·H) multipliziert wird. Aus der Multiplikation resultiert keine monetäre Größe für den Verwaltungsaufwand, sondern eine Art Bedeutungsfaktor (BF) einer Informationspflicht, der als Belastungsindikator ordinal aufzufassen ist. Daraus ergibt sich eine Messreihenfolge (MR), die sich folgendermaßen darstellen lässt:

$$(4) \quad MR = BF_1, BF_2, BF_3, \dots, BF_n,$$

wobei:

$$BF_1 > BF_2 > BF_3 > \dots > BF_n,$$

MR = Messreihenfolge,

BF_i = Belastungsfaktor der i-ten Informationspflicht,

n = Anzahl an Informationspflichten.

3.3.2 Ermittlung der Komplexität

Wie beschrieben, dient bei der Priorisierung eine Komplexitätseinschätzung der Informationspflicht durch die Ressorts als Ersatz für die Preiskompone. Eine solche Einschätzung unterliegt subjektiven Einflüssen. Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollen die Bearbeiter die Einschätzung nach folgenden Kriterien vornehmen:

- *Wie hoch ist die Anzahl der Datenanforderungen?*
Je höher die Anzahl der Datenanforderungen, desto komplexer ist die Informationspflicht.
- *Fallen die notwendigen Daten bereits im „normalen“ Arbeitsprozess an?*
Sind entsprechende Daten nicht aus dem „normalen“ Geschäftsprozess zu entnehmen, sondern müssen diese gezielt für eine bestimmte Informationspflicht zusammengestellt oder ermittelt werden, erhöht dies die Komplexität der Informationspflicht.
- *Handelt es sich bei der Informationspflicht um eine regelmäßig vorkommende Tätigkeit?*

⁶⁾ Dies bestätigen z. B. die Ergebnisse des Stoppuhrprojekts des Instituts für Mittelstandsforschung, Bonn. Siehe Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.): „Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen“, IfM-Materialien Nr. 166, Kurzfassung, Bonn 2006.

Bei regelmäßig vorkommenden Tätigkeiten ist die Vertrautheit mit der Informationspflicht wesentlich höher als bei einmaligen bzw. sehr seltenen Tätigkeiten. Daher ist die Komplexität bei einmaligen, ganz speziellen Informationspflichten tendenziell höher.

– *Ist der Verfahrensweg standardisiert?*

Liegen keine klaren Vorgaben, Formulare, Verfahrensabläufe usw. bei einer Informationspflicht vor, erhöht dies tendenziell die Komplexität einer Informationspflicht.

Auch wenn die Komplexität anhand dieser Kriterien eingeschätzt wird, bleibt die Bewertung bis zu einem gewissen Grad subjektiv. Dennoch können die von den Bearbeitern vorgenommenen Entscheidungen so besser miteinander verglichen werden.

3.3.3 Auswahl der zu messenden Informationspflichten

Welche und wie viele Informationspflichten in einem ersten Schritt gemessen werden, hängt einerseits von der Schiefe der Verteilung der Belastungsfaktoren (BF) und andererseits von der Stabilität der Messreihe ab, wenn unterschiedliche Gewichtungsfaktoren zugrunde gelegt werden. Je stärker durch die Priorisierung eine Konzentration der Belastung auf einige wenige Informationspflichten angezeigt wird (d. h. je schiefere die Verteilung ist), desto weniger Informationspflichten müssen für die Messung ausgewählt werden, um zu einer tragfähigen ersten Einschätzung der Gesamtbelastung durch Informationspflichten zu kommen.

Die Festlegung der Messreihenfolge (Priorisierung) wird mit unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren durchgeführt. Dies ist aufgrund der nicht ganz auszuschließenden subjektiven Komponente im Rahmen der Komplexitätseinschätzung angezeigt.⁷⁾ Stellt sich heraus, dass unabhängig von der Wahl der Gewichtung immer dieselben Informationspflichten in die Betrachtung fallen – sich die Messreihenfolge also durch eine hohe Stabilität auszeichnet –, so kann die Anzahl der zu Beginn in die Messung einzubeziehenden Informationspflichten geringer ausfallen. Je stärker die Messreihenfolge von der Wahl der Gewichtungsform abhängt, desto mehr Informationspflichten müssen letztlich in die Messung einbezogen werden, um früh eine Mindestsicherheit in den Messergebnissen zu gewährleisten.

Neben diesen methodischen Überlegungen spielt für die Priorisierung auch die Finanzausstattung eine Rolle: Je mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, desto schneller können alle Informationspflichten gemessen werden (Trade-off zwischen der Höhe der Finanzausstattung für die Messung und der Zeitdauer der Messung) und desto weniger bedeutend wäre folglich die „richtige“ Messreihenfolge. Da die Finanzmittelausstattung für die Bürokratiekostenmessung jedoch begrenzt ist, ist die adäquate Festlegung der Messreihenfolge umso bedeutender.

Gewisse Abweichungen von der Messreihenfolge müssen jedoch möglich sein, insbesondere dann, wenn sie politisch bedeutsam sind: Beispielhaft genannt werden können hier die Informationspflichten, die mit dem Mittelstandsentlastungsgesetz⁸⁾ einhergehen. Auch wenn diese Informationspflichten bei der Festlegung der Belastungsreihenfolge gegebenenfalls nicht ganz oben stehen, macht es Sinn, diese bereits frühzeitig einer Messung zu unterziehen, um der Wirtschaft den Entlastungseffekt des Gesetzes möglichst schnell deutlich zu machen.⁹⁾

Auch im Sinne einer effizienten organisatorischen Abwicklung der Messungen gibt es Gründe für (kleinere) Abweichungen von der eigentlichen Messreihenfolge. Um die Belastung sowohl bei den zu befragenden Normadressaten als auch beim Statistischen Bundesamt so gering wie möglich zu halten, empfiehlt es sich, ähnlich geartete Informationspflichten gebündelt abzufragen. Hierbei kann es nötig sein, Informationspflichten aufgrund ihrer Verwandtschaft zu „Kostentreibern“ sofort zu messen, auch wenn sie von der Belastungsbedeutung her eigentlich erst später einbezogen werden müssten.

3.4 Zeitaufwandsmessungen und Berechnung der Bürokratiekosten

Im Mittelpunkt der Anwendung des SKM steht die Messung des Zeitaufwands von Informationspflichten bzw. die Ermittlung der Preiskomponente (siehe Formel 1). Bei der Vorbereitung der eigentlichen Messungen muss zunächst eine geeignete Messmethode ausgewählt werden, mit der die Zeit, die ein Normadressat für die Erfüllung einer Informationspflicht benötigt, ermittelt wird. Im Folgenden werden die in Frage kommenden Messmethoden unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Zeitmessungen kurz vorgestellt und es wird skizziert, wie sich aus den ermittelten Parametern die Kosten einer Informationspflicht berechnen lassen.

3.4.1 Auswahl der Messmethoden

Für die Zeitaufwandsmessungen stehen unterschiedliche Messmethoden zur Verfügung. Konkret kommen hierfür in Frage:

- schriftliche Befragungen (Fragebogen),
- telefonische Befragungen,
- Expertenbefragungen (schriftlich nach der Delphimethode/mündlich),
- Interviews vor Ort,
- Stoppuhrmethode (REFA-Methode),

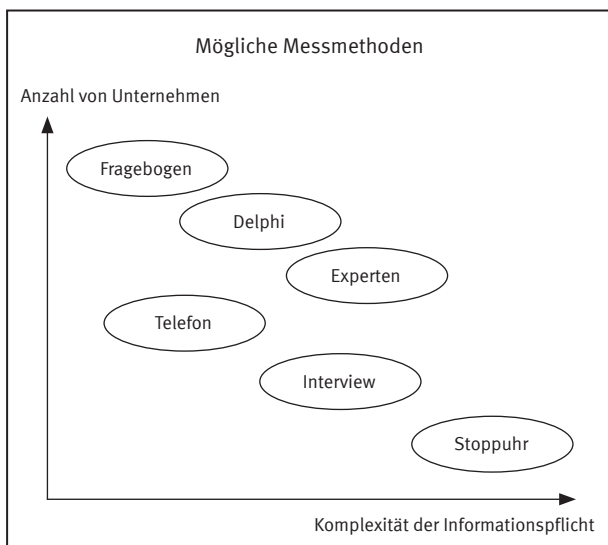
In Schaubild 4 ist in Abhängigkeit von den Kriterien Komplexität der Informationspflicht und Anzahl der betroffenen

7) Zum Beispiel wird die Einteilung 1 = einfach; 2 = mittel; 3 = hoch als lineares und 1 = einfach; 10 = mittel; und 100 = hoch als logarithmisches Gewichtungskonzept angewandt. Bei der zweiten Variante wird der Preiskomponente ein höherer Stellenwert zugemessen als bei der ersten.

8) Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 22. August 2006 (BGBl. I S. 1970).

9) Derzeit werden im Statistischen Bundesamt erste Vorarbeiten zur Messung der Informationspflichten des Mittelstandsentlastungsgesetzes durchgeführt. Diese Maßnahmen sollen auch als Pretest für die eigentliche Feldarbeit dienen.

Schaubild 4



Normadressaten dargestellt, für welche Arten von Informationspflichten sich welche Messmethoden eignen.

Schriftliche Befragungen und telefonische Interviews eignen sich am ehesten bei weniger komplexen, stark standardisierten Informationspflichten, von denen aber eine große Anzahl an Normadressaten betroffen ist. Über diese beiden Befragungsformen dürfte ein großer Teil der Zeitaufwandsermittlungen abgedeckt werden können.

Interviews vor Ort und vor allem die Stoppuhrmethode sind besonders geeignet, komplexere Sachverhalte abzufragen. Insofern sind diese Messmethoden vor allem für (politisch) sehr bedeutsame Informationspflichten geeignet, bei denen besonderes Augenmerk auf die richtige Justierung der Messparameter gelegt werden muss. Aufgrund der hohen methodischen Anforderungen an diese Messmethoden und die mit ihrem Einsatz einhergehenden hohen Kosten ist ihre Anwendung nicht im „Massengeschäft“ der weniger komplexen Informationspflichten angezeigt.

Sonderfälle stellen die beiden Arten von Expertenbefragungen dar. Hier wird besonderes Fachwissen sowohl von den Interviewern als auch vom Interviewten (Experte) erwartet. Dies schränkt das Einsatzgebiet dieser Methoden ein. Wenn das notwendige Expertenwissen gegeben ist, können mit diesen Methoden auch komplexe Informationspflichten, die häufig auftreten, gemessen werden, wie zum Beispiel Informationspflichten aus dem Steuerbereich. Hier können Steuerberater als Experten herangezogen werden. Darüber hinaus eignen sich Expertenbefragungen zur Absicherung bereits gewonnener Erkenntnisse.

3.4.2 Ermittlung der Preiskomponente

Zerlegung des Gesamtprozesses

Die Zeit, die erforderlich ist, um einer staatlich veranlassenen Informationspflicht nachzukommen, wird nicht in einem

Schritt gemessen, sondern der gesamte Vorgang wird in einzelne Teilschritte, das heißt in standardisierte Teilaktivitäten „zerlegt“ (siehe auch Tabelle 1). Gemessen werden dann die Zeiten, die für die Erledigung der jeweiligen Standardaktivitäten benötigt werden. Aus der Summe der Zeiten für die einzelnen Standardaktivitäten resultiert die Standardzeit zur Erfüllung der Informationspflicht. Ein Standardprozess bildet demnach die Grundlage für die Zeitmessungen bei den Normadressaten. Dieser Aspekt ist für die Ermittlung standardisierter Kosten von zentraler Bedeutung.

Es ist sinnvoll, im Rahmen der Zeitaufwandsermittlungen bei den Unternehmen auch Informationen über das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter (z. B. Leitungsebene, Sachbearbeiterebene) einzuholen, die in der Regel die Verwaltungstätigkeit durchführen.¹⁰⁾

Die Zerlegung von Aktivitäten in kleine Einzelschritte ermöglicht eine sehr detaillierte Analyse des Gesamtprozesses zur Erfüllung von Informationspflichten. Darüber hinaus resultieren hieraus erste Hinweise auf die in den Unternehmen eingesetzten Techniken und auf das Qualifikationsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierdurch können Unterschiede in den einzelnen Verfahrensschritten bezogen auf die Informationspflichten in den Unternehmen sichtbar gemacht werden.¹¹⁾

Nachdem die Informationspflichten anhand von Standardaktivitäten konkretisiert wurden, ist entweder ein entsprechender Gesprächsleitfaden für mündliche Befragungen, ein Fragebogen für schriftliche Befragungen oder ein Zeitaufnahmebogen für die Stoppuhrmethode zu entwickeln.

Falls die Messung über eine Expertenbefragung (schriftlich oder mündlich) durchgeführt wird, müssen an dieser Stelle geeignete Experten ausgewählt und kontaktiert werden. Sollen dagegen Normadressaten (Unternehmen) direkt befragt werden, so müssen diese ebenfalls ausgewählt werden. Dabei ist zu beachten, dass – falls die Notwendigkeit für gruppenspezifische Ergebnisse besteht (z. B. Ergebnisse differenziert nach der Unternehmensgröße oder nach Wirtschaftszweigen) – für jede Gruppe eine ausreichend große Anzahl an Unternehmen ausgewählt werden muss. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die gewünschten Auswertungen nicht durchführbar sind oder nur zu wenig belastbaren Ergebnissen führen. Das Gleiche gilt, falls es Hinweise darauf gibt, dass mit Bundesnormen einhergehende Informationspflichten in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich umgesetzt werden, was Auswirkungen auf den Zeitaufwand und damit auch auf den Verwaltungsaufwand insgesamt hat. In diesem Fall müssen bei der Konzeption der Feldarbeit für diese Informationspflichten Unternehmen aus unterschiedlichen Bundesländern kontaktiert werden.

Der Median als Zielgröße

Es kann angenommen werden, dass sich die im Rahmen der Feldphase bei einzelnen Unternehmen ermittelten Zeiten idealtypisch wie in Schaubild 5 dargestellt verteilen werden. Zielgröße des SKM sind nicht alle erdenklichen Kos-

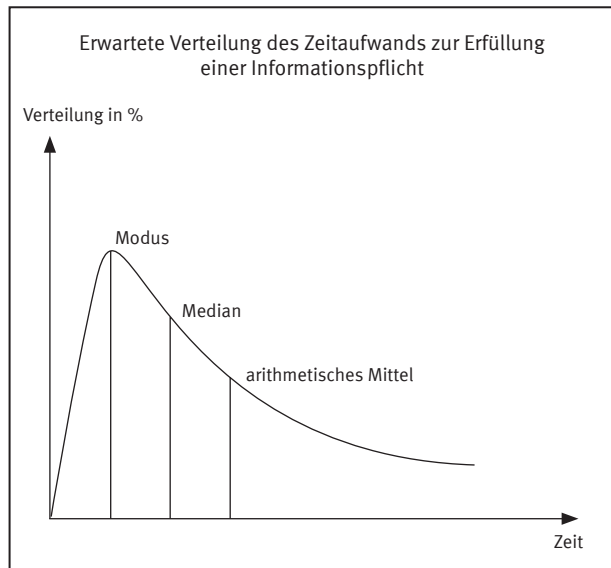
10) Siehe Bertelsmann Stiftung: „Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten“, erscheint 2006.

11) Siehe Fußnote 6.

ten, die mit der Erfüllung einer Informationspflicht verbunden sind, sondern nur diejenigen, die durch eine „normal effiziente“ Bearbeitung der Informationspflicht entstehen. Damit verbunden sollen nur die Zeiten eines „normal effizienten“ Normadressaten (Unternehmen) betrachtet werden. Hierfür ist das arithmetische Mittel weniger geeignet, da dieses Maß aufgrund der Zeitangaben ineffizienter Normadressaten nach oben verzerrt ist (siehe Schaubild 5). Als zentraler Wert in einer Verteilung mit der Maßgabe eines „normalen“ Wertes eignet sich der Median deutlich besser als das arithmetische Mittel. Das Ausreißerproblem kann beim arithmetischen Mittel zwar dadurch gelöst werden, dass die Verteilung „gestutzt“ wird. Dies hat aber den methodischen Nachteil, dass für jede Verteilung entschieden werden muss, wie „gestutzt“ wird, das heißt welche Werte aus der Analyse ausgeklammert werden. Dies ist letztendlich nie werturteilsfrei. Darüber hinaus gleichen sich durch die Stutzung der Verteilung arithmetisches Mittel und Median im Extremfall komplett an; dann kann aber erst recht gefragt werden, warum nicht gleich der Median als Zielgröße festgelegt wurde.

Theoretisch käme auch der Modus als Zielgröße in Frage, da er der Wert ist, der von den meisten Normadressaten (Unternehmen) angegeben wird. Dieses Maß hat aber den Nachteil, dass es in einer Verteilung durchaus mehrere Modi oder zumindest mehrere lokale Modi und damit keinen eindeutigen Zielwert geben kann.

Schaubild 5



Aus den genannten Gründen ist der Median daher die für die Standardkostenmessung relevante Größe, die auch in den folgenden Beispielsrechnungen zugrunde gelegt wird.

Ermittlung der Zeit- und Tarifparameter

Tabelle 2 zeigt beispielhaft das Ergebnis der Zeitmessung einer Informationspflicht auf Basis von Standardaktivitäten.

Tabelle 2: Ergebnis der Messung einer Informationspflicht (Beispiel)

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	Standardzeit	Lohnkosten
		Minuten	EUR
1	Einarbeitung im Hinblick auf die Informationspflicht	10	33
2	Empfang der Information	2	28
3	Sammeln erforderlicher Informationen	19	28
4	Einschätzung der erforderlichen Informationen und Daten	6	33
5	Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten	5	28
6	Durchführung von Berechnungen und/oder Schätzungen	5	61
7	Ausdrucken/Protokollieren der Ergebnisse	3	33
8	Kontrolle und mögliche Korrektur von Ergebnissen	12	33
9	Einholen von Informationen bei Dritten	20	28
10	Konsultation	10	61
11	Erklärungen, Erläuterungen	14	33
12	Ausführen von Zahlungsanweisungen	4	33
13	Senden der Informationen	1	28
14	Archivierung von Informationen	2	28
Informationspflicht ...		113	34,5

In der letzten Spalte sind die durchschnittlichen Lohnkosten (Arbeitskosten je Arbeitsstunde) einer Beispielsbranche angegeben, wobei angenommen wird, dass je nach Standardaktivität Bearbeiter mit drei verschiedenen Qualifikationsniveaus der Informationspflicht in den Unternehmen nachkommen. Für jede Standardaktivität wird der jeweilige Tarif der mit der Aufgabe betrauten Person (im Beispiel 28/33/61 Euro je Arbeitsstunde) verwendet. Das für die Durchführung einer Standardaktivität benötigte Qualifikationsniveau ist vom eingesetzten Interviewer abzufragen; die Tarife werden aus amtlichen Statistiken entnommen (z. B. aus der Arbeitskostenerhebung bei Unternehmen oder aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Alternativ können auch die Löhne/Gehälter der Bearbeiter direkt bei der Messung mit abgefragt werden. Die durchschnittlichen Lohnkosten für die Informationspflicht ergeben sich als gewichtetes arithmetisches Mittel aller Lohnkosten je Standardzeit. Im Beispiel sind dies 34,50 Euro. Da es sich im Beispiel um eine hypothetische Durchschnittszahl handelt, weicht diese – erstens – von den Tarifen der drei Leistungsgruppen ab und – zweitens – muss dieser Durchschnittslohn keinem Durchschnittslohn eines konkreten Unternehmens entsprechen.

Die Preiskomponente zur Erfüllung einer Informationspflicht ergibt sich durch die Multiplikation des durchschnittlichen Lohnsatzes mit der Standardzeit, die für die Informationspflicht aufgewendet wird. Im Beispiel wären dies 64,98 Euro¹²⁾, die in einem idealtypischen Unternehmen bei einmaliger Erfüllung dieser Informationspflicht anfielen.

Wird bei der Befragung auch die Unternehmensgröße des jeweiligen Unternehmens mit erhoben, dann können die Ergebnisse zusätzlich noch in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße ermittelt werden, um vermutete Unter-

12) 113 Minuten $\cdot \frac{34,50 \text{ EUR}}{60 \text{ Min.}}$

schiede in der Belastung nach der Unternehmensgröße herauszuarbeiten.

3.4.3 Ermittlung des Verwaltungsaufwands

Die Ermittlung des gesamten durch Informationspflichten induzierten Verwaltungsaufwands ergibt sich als Summe des Verwaltungsaufwands aller gemessenen Informationspflichten (siehe Formel 1).

Aufgrund der Angaben, die von den Ressorts und dem Statistischen Bundesamt zu jeder Informationspflicht in die Datenbank eingepflegt werden, wird es möglich sein, die Gesamtkosten nach verschiedenen Merkmalen zu analysieren.

Ein Ergebnismachweis nach folgenden Kriterien bietet sich an:

- Ressort,
- Größe oder Wirtschaftszweig der Unternehmen,
- Politikbereich,
- Gesetzesbereich,
- Gesetzgebungsebene,
- Art der Informationspflicht,
- Erfassungsart.

Solche Zuordnungen können helfen, Entlastungspotenziale zu identifizieren und auch, das eigentliche Ziel des Standardkosten-Modells zu realisieren – bürokratische Belastungen zu reduzieren.

4 Ausblick

Die Messung der Bürokratiekosten mit Hilfe des SKM ist lediglich Mittel zum Zweck. Vorrangiges Ziel ist es, die (gemessenen) Bürokratiekosten für die Normadressaten spürbar zu reduzieren. Für eine adäquate Zielkontrolle ist es aber notwendig, den Ist-Zustand zu einem Stichtag möglichst genau zu dokumentieren und diesen Zustand entsprechend den politischen Entscheidungen fortzuschreiben. Anhand dieser Fortschreibung wird angezeigt, inwieweit die bürokratischen Lasten steigen oder sinken und ob vorgegebene Ziele erreicht werden. Bürokratiekostenmessung mit Hilfe des SKM ist daher keine temporäre Aufgabe, sondern eine Daueraufgabe. Auf ihre Belastungswirkung hin analysiert und abgeschätzt werden dann nicht mehr bestehende Informationspflichten, sondern neue Informationspflichten aufgrund von Gesetzesvorhaben. Als neue Informationspflichten werden hierbei auch bestehende Informationspflichten eingestuft, die durch eine Gesetzesinitiative modifiziert werden. Sowohl bei neuen Informationspflichten als auch bei Änderungen bestehender Informationspflichten muss die Veränderung der bürokratischen Lasten abgeschätzt und dokumentiert werden.

Die Methodik des SKM wird sich durch die geplante Ausweitung der Messungen auf die Normadressaten Bürger und Verwaltung weiter entwickeln. Im ersten Schritt beschränkt sich die Bestandsmessung auf den Normadressaten Wirtschaft. Mit der Übertragung der Standardkostenmessung auf die Lasten der Bürger und Verwaltung wird dieser Ausschnitt zu einem Gesamtbild erweitert. In diesem Zusammenhang muss in Erinnerung gerufen werden, dass sich das SKM nur auf Bürokratielasten fokussiert, die aufgrund von Informationspflichten entstehen. In der Gesellschaft wird aber unter Bürokratie deutlich mehr verstanden und empfunden. Ob es möglich ist, eventuell auch gewisse inhaltliche Pflichten ebenfalls nach dem Vorbild des SKM zu erfassen, muss noch untersucht werden. Erste Schritte in diese Richtung werden derzeit in den Niederlanden unternommen.

Um die SKM-Messungen zielgerichtet und effizient gestalten zu können, wird im Statistischen Bundesamt gegenwärtig eine entsprechende Erhebungsinfrastruktur aufgebaut. Über die bereits vorhandenen Erfahrungen mit Instrumenten und Prozessen der Datenerhebung, Datenaufbereitung und Datenauswertung hinaus werden die Arbeiten im Rahmen des SKM auch von neuen Entwicklungen in den Fachabteilungen profitieren. Für die Abschätzung der Mengenkosten sind die Auswertungsmöglichkeiten, die das Unternehmensregister bietet, schon jetzt von großer Bedeutung.¹³⁾ Jede Weiterentwicklung auf diesem Gebiet bringt auch Vorteile für die Standardkostenmessung. Dasselbe gilt für Maßnahmen im Bereich der Erhebung von Arbeitskosten, wie zum Beispiel dem geplanten Aufbau einer Tarifdatenbank, da entsprechende Angaben wertvolle Dienste für die Kostenabschätzung von Gesetzesvorhaben leisten können. [u](#)

13) Siehe Sturm, R./Tümmler, T.: „Das statistische Unternehmensregister – Entwicklungsstand und Perspektiven“ in WiSta 10/2006, S. 1021 ff.

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Johann Hahlen
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 20 86
- E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 43 43
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71/93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71/93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich



Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

- im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 24 05
- Telefax: +49 (0) 6 11/75 33 30
- www.destatis.de/kontakt