

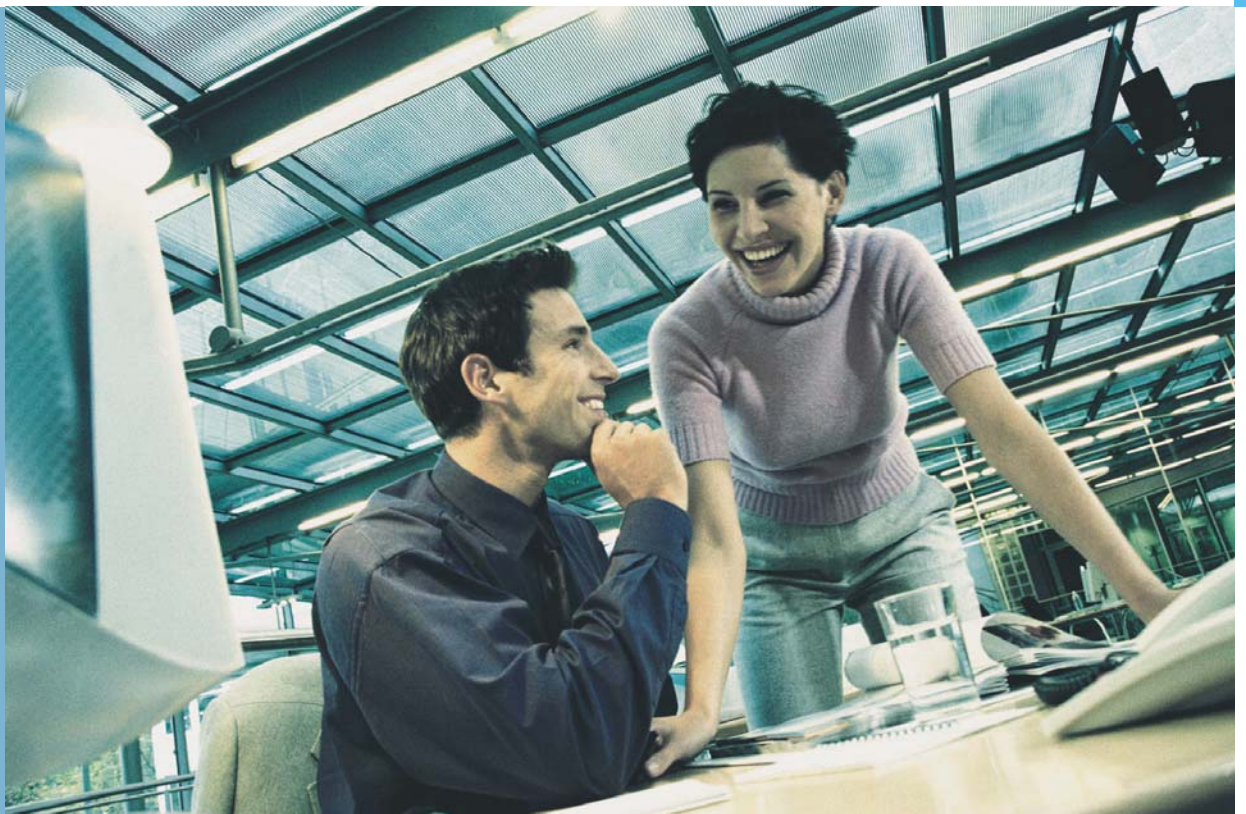


Die
Bundesregierung

DISTATIS
wissen.nutzen.

Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung

Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung



Statistisches Bundesamt

Handbuch der Bundesregierung zur
Ermittlung und Reduzierung der durch
bundesstaatliche Informationspflichten
verursachten Bürokratielasten

- Einführung des Standardkosten-Modells
auf der Bundesebene -

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	4
1 Vorbemerkungen.....	5
2 Grundlagen und Definitionen	7
2.1 Untersuchungsgegenstand.....	7
2.1.1 Informationspflichten und deren Bestandteile	7
2.1.2 Zu untersuchende Normen	11
2.2 Zielgruppen.....	13
3 Berechnungsmodell	16
3.1 Annahmen und Voraussetzungen des Modells	16
3.1.1 Betrachtung typischer Verhaltensweisen zur Erfüllung von Standardaktivitäten.....	16
3.1.2 Einheitliche Modellanwendung.....	19
3.2 Parameter zur Messung der Informationspflichten	20
3.3 Formel zur Berechnung des Verwaltungsaufwandes von Informationspflichten	23
4 Dokumentation und Datenbank.....	27
5 Kostenmessung und Reduzierung bestehender Informationspflichten auf Grundlage des Standardkosten-Modells	30
5.1 Identifikation bestehender Informationspflichten	30
5.1.1 Kategorisierung der Rechtsakte	30
5.1.2 Kategorisierung der Informationspflichten	32
5.1.3 Kategorisierung der Datenanforderungen	35
5.1.4 Validierung der Kategorisierung der Rechtsakte, Informationspflichten und Datenanforderungen	36
5.2 Priorisierung bestehender Informationspflichten nach der voraussichtlichen Kostenrelevanz	37
5.2.1 Festlegung der Mengenkomponekte je Informationspflicht	39
5.2.2 Einteilung der Informationspflichten nach Komplexitätsgrad	41
5.2.3 Bildung einer Prioritätenliste der Informationspflichten	42
5.3 Auswahl der auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu messenden Informationspflichten	44
5.4 Messung der Kosten von Informationspflichten	47
5.4.1 Auswahl der Messmethoden	47

5.4.2	Messung der Zeit.....	51
5.4.3	Verdichtung zu einem Gesamtergebnis.....	54
5.4.3.1	<i>Berechnung der Preiskomponente</i>	54
5.4.3.2	<i>Berechnung des Verwaltungsaufwandes</i>	58
5.5	Einbeziehung der für Bürger und Verwaltung bestehenden Informationspflichten sowie von Verwaltungsvorschriften.....	59
6	Maßnahmen zur Kostenreduzierung	61
6.1	Erschließung von Entlastungspotenzialen.....	61
6.2	Erstellung eines Maßnahmenpakets zur Erreichung und Kontrolle des beschlossenen Abbauziels	62
7	Kostenmessung neuer Informationspflichten auf Grundlage des Standardkosten-Modells	63
7.1	Identifikation neuer Informationspflichten	63
7.2	Abschätzung der Kosten neuer Informationspflichten.....	64
7.2.1	Abschätzung der Mengenkomponeute	64
7.2.2	Abschätzung der Preiskomponente	66
7.2.3	Abschätzung des Verwaltungsaufwands	70
7.3	Ausweisung der neuen Informationspflicht	71
8	Prüfung von Informationspflichten im europäischen Recht	71
8.1	Ausweisung und Messung der Informationspflichten von neuem und bestehendem EU-Recht	71
8.2	Methodische Grundlagen zur Abschätzung des durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands	73
Literatur	75
Anhang I:	Merkmale der SKM-Eingabemaske	77
Anhang II:	Sachgebietliche Gliederung des Bundesrechts (Auszug)	81
Anhang III:	Checkliste zur Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen (vorläufig)	82
Stichwortverzeichnis	84

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Anzahl der Unternehmen nach Wirtschaftszweigen	14
Tabelle 2: Zeitmessungen in Unternehmen (Beispiele)	19
Tabelle 3: Unterschiedliche Punktsysteme.....	43
Tabelle 4: Fiktive Bedeutungsreihe bei unterschiedlichen Ergebnissen	45
Tabelle 5: Fiktive Bedeutungsreihe bei unterschiedlichen Punktsystemen	46
Tabelle 6: Standardprozesse zur Erfüllung einer Informationspflicht	53
Tabelle 7: Ergebnis der Messung einer Informationspflicht (Beispiel)	57
Tabelle 8: CASH-Tabelle der Niederlanden	67

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Notwendige Anzahl an befragten Unternehmen	18
Abbildung 2: Anwendung der Berechnungsformel.....	26
Abbildung 3: Die IDEV-Erfassungsmaske mit der Registerkarte „Umfang“ und der Informationsverpflichtung Umsatzsteuervoranmeldung	29
Abbildung 4: Theoretische relative Belastungsverteilung auf Informationspflichten	37
Abbildung 5: Relative Belastungsverteilung bei der IfM-Studie	38
Abbildung 6 Auswahl der Messmethode in Abhängigkeit von der Komplexität und der Anzahl der betroffenen Unternehmen	51
Abbildung 7: Voraussichtliche Verteilung der Zeitangaben für einen Standardprozess	55

1 Vorbemerkungen

Wesentlicher Hinderungsgrund für die Nachprüfbarkeit von Bürokratieabbau in Deutschland ist das Fehlen einer einheitlichen Messmethode für bestehende und durch neue Regelungen induzierte Bürokratiekosten. Erfahrungen in anderen Ländern, insbesondere den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien zeigen, dass zumindest die systematische Ermittlung einzelner Bürokratiekosten, und hier insbesondere der von Informationspflichten, möglich ist. Erst auf einer solchen gesicherten Grundlage wird Bürokratiekostenabbau in diesen Bereichen nachprüfbar.

Die Bundesregierung hat daher mit Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 entschieden, das in mehreren europäischen Ländern bereits etablierte Standardkosten-Modell (SKM) auch in Deutschland einzuführen. Bei diesem 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 (Anträge, Formulare, Statistiken, Nachweise etc.) beruhen – mithin staatlich veranlasst sind.

Vorrangiges Ziel einer Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des SKM ist zunächst die Kostenentlastung der Wirtschaft durch Identifizierung und Abbau kosten- und zeitintensiver Verpflichtungen. Sie stellt eine Ausgangsbasis dar, um bestehende Dopplungen bei Informationspflichten gezielt zu beseitigen, Pflichten zu vereinfachen und neue Informationspflichten auf das Notwendige zu beschränken. Eine systematische Bürokratiekostenmessung ist unabdingbare Voraussetzung für einen gesteuerten, breit gefächerten Bürokratiekostenabbau. Eine nachvollziehbare und belastbare quantitative Darstellung von Bürokratieabbau wird möglich. Auch die Verantwortlichkeiten für Bürokratiekosten werden klarer zugewiesen (zum Beispiel durch verursachergerechte Zuordnung von Belastungen auf nationales oder europäisches Recht) und die Möglichkeit des internationalen und nationalen Vergleichs wird verbessert.

Beim SKM stehen vor allem zwei analytische Fragen im Mittelpunkt: Welche staatlich veranlassten Informationspflichten bestehen/entstehen, und welche Kosten verursachen sie bzw. werden sie voraussichtlich verursachen? Der Nutzen, der mit einem Gesetz bzw. einer Informationspflicht einhergeht, wird im Rahmen des SKM nicht betrachtet. Die Nutzenbewertung gesetzlicher Regelungen ist weiterhin eine politische Entscheidung. Das SKM liefert jedoch von der Kostenseite her unerlässliche Informationen für eine möglichst effiziente Gestaltung von Rechtsnormen, wobei unnötige Bürokratie vermieden, Verfahren vereinfacht und ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis insbesondere für

den Normadressaten erreicht werden soll. Denn die Pflicht zum wirtschaftlichen Handeln der Verwaltung gebietet, mit den Ressourcen der Bevölkerung sorgsam umzugehen.

Weiteres Ziel dieser Vorgehensweise ist, langfristig das Bewusstsein für Umfang und Auswirkung der durch staatliche Informationspflichten verursachten Belastungen zu schärfen und die Frage nach der Erfordernis für eine solche Pflicht künftig verstärkt auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus Sicht der Betroffenen zu stellen.

Erfahrungen aus anderen Ländern haben gezeigt, dass eine einheitliche und verbindliche Methodik unabdingbare Voraussetzung für die Einführung des SKM ist. Nur durch eine verbindlich vorgeschriebene Vorgehensweise lassen sich die ermittelten Daten miteinander vergleichen. Erst eine einheitliche Methodik ermöglicht die verursachergerechte Zuweisung von Verantwortung, die Benennung verbindlicher Abbauziele und einen objektivierten öffentlichen Diskurs und damit die Vermeidung von Glaubwürdigkeitsproblemen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die in anderen Staaten angewandte Methodik 1:1 übernommen werden kann. Vielmehr bedarf es gewisser Detailanpassungen, zum Beispiel bei der Definition der Begriffe „Wirtschaft“ und „Informationspflichten“. Ziel des Handbuchs ist es, die internationale SKM-Methodik auf der Ebene des Bundes einzuführen. Der bisherige Kenntnisstand wird hierzu auf die deutschen Verhältnisse übertragen und nur wo nötig angepasst. Überschneidungen mit anderen bereits vorliegenden Handbüchern zu diesem Thema, die mit Zitaten kenntlich gemacht sind, sind daher unvermeidlich.

Ziel des vorliegenden Handbuchs ist es, die für die Bundesressorts verbindliche SKM-Methodik festzulegen. Zugleich soll den Anwendern in den einzelnen Fachreferaten der Ressorts eine praktische Arbeitshilfe gegeben werden. Für spezielle Fragestellungen – zum Beispiel zum Aufbau und Handhabung der SKM-Datenbank – werden spezielle Leitfäden entwickelt und den Anwendern in den Ressorts zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus dokumentiert dieses Handbuch die Grundlagen und Vorgehensweisen für die interessierte Öffentlichkeit. Daher werden neben den praktischen Verfahrenshinweisen für die Ressorts auch die theoretischen Grundlagen des SKM und das Berechnungsmodell detailliert erläutert. Dies ist notwendig, um die Akzeptanz der auf Bundesebene durchgeführten Bürokratiekostenmessung sowohl bei den Experten auf diesem Gebiet als auch in der breiten Öffentlichkeit zu sichern.

In den folgenden Abschnitten werden daher

- die theoretischen Grundlagen gelegt und die dazu notwendigen Definitionen und Begriffsabgrenzungen vorgenommen (Kapitel 2, Seite 7);
- das Berechnungsmodell vorgestellt (Kapitel 3, Seite 16);

- Hinweise zur Dokumentation und zur benötigten Datenbank gegeben (Kapitel 4, Seite 27);
- die praktische Anwendung der Kostenmessung bestehender Informationspflichten mit Hilfe des Standardkosten-Modells Schritt für Schritt vorgestellt (Kapitel 5, Seite 30);
- praktische Hinweise zu Maßnahmen der Kostenreduzierung gegeben (Kapitel 6, Seite 61);
- das Vorgehen bei der Kostenmessung von neuen Informationspflichten dargestellt (Kapitel 7, Seite 63);
- das Vorgehen bei der Prüfung von Informationspflichten im europäischen Recht erläutert (Kapitel 8, Seite 71).

2 Grundlagen und Definitionen

Im folgenden Kapitel werden die theoretischen Grundlagen der SKM-Messung gelegt und die hierfür notwendigen Definitionen eingeführt. Abgegrenzt werden der Untersuchungsgegenstand und die Zielgruppen der Messung.

2.1 Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand bei einer Messung des Verwaltungsaufwandes mit Hilfe des SKM sind die unmittelbaren und mittelbaren Informationstransfers, zu denen Wirtschaft, Bürger und Verwaltung durch den Staat verpflichtet werden. Es sollen dabei die Kosten ermittelt werden, die den gesetzlich zur Information Verpflichteten aufgrund ihrer Leistungserfüllung entstehen.

2.1.1 Informationspflichten und deren Bestandteile

Im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates wird im § 2 Abs.1 eine Informationspflicht wie folgt definiert:

(1) 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 oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.

Diese Definition ist die Grundlage für die Durchführung des Standardkosten-Modells auf der Ebene des Bundes.

Zu den Informationspflichten zählen mithin alle Fälle, in denen Wirtschaft, Bürger, Verwaltung die Verpflichtung zur Erfüllung einer staatlichen Informationsanforderung auferlegt wird. Das sind allgemein alle Anträge, Formulare, Statistiken sowie Nachweis- und Dokumentationspflichten (Auskunfts-, Melde-, Berichts-, Veröffentlichungs-, Registrierungs-, Genehmigungspflichten usw.) für Wirtschaft, Bürger sowie die Verwaltung (siehe Beispielskatalog). Hierunter sind nicht nur Informationspflichten gegenüber einer staatlichen Stelle zu verstehen, sondern alle nach staatlicher Normvorgabe (generell-abstrakte Regelung, zum Beispiel durch Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift angeordnet) zu leistende Informationspflichten, auch gegenüber Dritten (zum Beispiel Wirtschaft gegenüber Verbrauchern)¹. Hierbei kann es sich sowohl um eine Informationspflicht handeln, die unmittelbar zu einem schriftlichen, elektronischen oder sonstigem Informationstransfer führt, als auch um eine Informationspflicht mit der Maßgabe der Datenbereithaltung (zum Beispiel das Führen eines Besucherregisters, aus dem staatlichen Behörden bei Bedarf Auskunft erteilt werden muss).

Insgesamt handelt es sich insbesondere um Informationsverpflichtungen, denen sich Wirtschaft, Bürger und Verwaltung nicht entziehen können, ohne gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf Finanzmittel, Beihilfen und sonstige beantragte Leistungen zu verlieren.

Hinweis:

Ziel des SKM ist die Messung der mit der Erfüllung einer Informationspflicht einhergehenden Kosten und nicht die Bewertung des Nutzens für den jeweiligen Normadressaten. Wenn für den Bürger mit einer gesetzlichen Regelung positive Folgen verbunden sind (wie zum Beispiel eine Förderung), dann steht nicht die Förderung zur Diskussion, sondern die Informationspflicht, die damit verbunden ist. Was „kostet“ diese den Normadressaten und wie kann sie so gestaltet werden, dass das mit ihr verbundene Ziel erfüllt und gleichzeitig der Normadressat so gering wie möglich belastet wird?

¹ Die Messung von Informationspflichten gegenüber Dritten wird international unterschiedlich behandelt. So werden Preisauszeichnungen in einigen Ländern von vornherein ausgenommen. In anderen Ländern wie Großbritannien werden sie dagegen erfasst aber nicht gemessen. Für die aufgrund Bundesrechts bestehenden Informationspflichten gegenüber Dritten gilt, dass Sie generell erfasst werden. Inwieweit sie tatsächlich gemessen werden, wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

Grundsätzlich wird bei der SKM-Messung davon ausgegangen, dass Wirtschaft, Bürger und Verwaltung nicht gegen Rechtsvorschriften verstoßen, d.h. jeder, der einer Informationspflicht unterliegt, kommt dieser Pflicht auch nach (Vollständigkeitsannahme).²

Beispiel:

Für die Messung bedeutet diese Vollständigkeitsannahme konkret, dass falls laut Rechtslage zum Beispiel 100.000 Unternehmen einer Informationspflicht unterliegen, diese Anzahl auch als Basis für eine Hochrechnung genommen wird. Es wird keine Annahme darüber getroffen, wie viele Unternehmen sich rechtswidrig der Informationspflicht entziehen. Die Anzahl der betroffenen Unternehmen wird nicht korrigiert.

Informationspflichten, die gegenüber staatlich beauftragten Institutionen bestehen (zum Beispiel TÜV), zählen ebenfalls zu den gesetzlichen Informationspflichten.

Merkmale einer Informationspflicht sind:

1. Sie ist staatlich veranlasst,
2. es handelt sich um eine generell-abstrakte Regelung,
3. die Übermittlung oder Bereithaltung von Daten oder Informationen erfolgt in schriftlicher, elektronischer oder sonstiger Form.

Folgende Übersicht gibt einen kurzen Überblick über die verschiedenen Arten von Informationspflichten.

Informationspflichten – Beispielskatalog:

○ **Allgemeine Meldungen und Meldungen bestimmter Tätigkeiten**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Erklärungen/Meldepflichten gegenüber Finanzbehörden wie Lohnsteueranmeldung oder Umsatzsteuervoranmeldung
- ⇒ Anzeige eines Versicherungsfalls bei Betriebsunfall
- ⇒ Bescheinigung über Fortdauer/Ende der Berufsausbildung
- ⇒ Meldepflichten bei Gefahrguttransporten

○ **Regelmäßige Dokumentations- und Berichtspflichten**

Hierzu zählen zum Beispiel:

² Dies deckt sich mit der internationalen Vorgehensweise. Vgl. Charite, D. et al. (internationale Arbeitsgruppe): Das Standard-Kostenmodell – Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung, Stand: Mai 2000; S. 18 und S. 39; Barnes, M. et al.: Die Messung administrativer Kosten: Handbuch für das Standard Cost Model in Großbritannien, September 2005, S. 29 sowie Klippstein et al.: Standardkosten-Model – Erstes Deutsches Handbuch, S. 26.

- ⇒ Verpflichtung zur bedarfs- oder regelmäßigen Erhebung, Aufbereitung und Bereithaltung von Angaben/Daten, z.B. zu statistischen oder staatlichen Kontrollzwecken
- ⇒ Bilanzierungspflichten der Unternehmen

- **Informationen mit Kennzeichnungscharakter für Dritte**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Energiekennzeichnungen von Haushaltsgeräten
- ⇒ Verpflichtung zur Preisauszeichnung

- **Informationen ohne Kennzeichnungscharakter für Dritte**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Mitteilungspflichten des Arbeitgebers gegenüber seinen Arbeitnehmern
- ⇒ Verpflichtung zur amtlichen Bekanntmachung
- ⇒ Verpflichtung zur Veröffentlichung von Angaben beispielsweise im Rahmen des Verbraucher-, Natur- und Umweltschutzes (z.B. Kennzeichnung von Produkten oder technischen Anlagen, Finanzprospekte)

- **Genehmigungspflichten: Anträge auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Anerkennung oder Freistellung (als allgemeine Genehmigung oder Einzelgenehmigung)**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ alle Arten der Beantragung von Genehmigungen/Erlaubnissen (Bau- und Betriebsgenehmigungen, Genehmigung zum Betreiben eines bestimmten Gewerbes, Berufsankennung)
- ⇒ Genehmigung zur Abweichung vom Sonn- und Feiertagsfahrverbot, Antrag auf eine Freistellungsbescheinigung

- **Eintragungs-, Registrierungspflichten**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Verpflichtung zur Eintragung in das Handelsregister, Grundbuch oder die Handwerksrolle
- ⇒ Verpflichtung zum Führen eines Melderegisters, Besucherregisters, etc.

- **Zertifizierung von Produkten und Verfahren**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Zertifizierung als Betrieb des ökologischen Landbaus
- ⇒ Genehmigungsverfahren bei Medikamenten

- **Kontrollbesuche / Zusammenarbeit bei Audits**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Daten, die für einen Kontrollbesuch bereitgestellt werden müssen

- **Anträge auf Gewährung einer Geldleistung des Staates (Subventions- oder Beihilfeantrag)**

Hierzu zählen zum Beispiel:

- ⇒ Beantragung von Sozialleistungen, Zulagen, Fördermitteln, Zuschüssen, Beihilfen bzw. Subventionen (einschließlich hierzu erforderlicher Auskünfte/Nachweise des Antragstellers)

Nicht als Informationspflichten sind insbesondere zu betrachten:

- **Formvorgaben und einzelne Inhaltsvorgaben für eine Informationspflicht**
 - z. B. ist die Pflicht, einen Bericht zu erstellen, eine Informationspflicht – nicht jedoch die einzelnen Inhalts- und Formvorgaben hierzu; aber diese Detailangaben sind als Bestandteile bei der Aufwandberechnung für die gesamte Informationspflicht zu berücksichtigen
- **rein inhaltliche/materielle Verpflichtungen**
 - auch wenn der Einbau einer Filteranlage nachweispflichtig ist, so ist der Einbau als solcher keine Informationspflicht
- **Erhebung und Überweisung (Abführen) von Mitteln an den Fiskus**
 - nur die Mitteilung über beispielsweise Höhe und Zusammensetzung der erhobenen Beträge zählt als Informationspflicht, nicht aber die Überweisung selbst.
- **bildliche Darstellungen zur direkten Verhaltensbeeinflussung (Schilder, Verkehrszeichen, Piktogramme etc.)**
 - Ein Straßenverkehrsschild, das ein bestimmtes Verhalten definiert (Tempo 30-Zonen) ist Teil einer inhaltlichen Pflicht und damit keine Informationspflicht
 - nur schriftlich (auch in Etikettform) oder elektronisch bereitzuhaltende und/oder zu übermittelnde Daten zählen als Informationspflicht
- **auf Freiwilligkeit beruhende Informationstransfers**
 - da mit Freiwilligkeit keine messbaren Ergebnisse einhergehen, werden nur zwingend vorgegebene Pflichten (Soll-/Mussvorschriften) einbezogen

Jede Informationspflicht besteht gewöhnlich aus einer Reihe unterschiedlicher Informationen bzw. Daten, die bereitgestellt werden müssen (im Folgenden Datenanforderungen). So stellen zum Beispiel die in einer Norm verlangten Einzelangaben bei einer Antragstellung jeweils für sich betrachtet je eine Datenanforderung dar (wie Name, Einkommen, Familienstand, etc.). Diese Einzelangaben werden jedoch in dem Gesamtvorgang „Antragstellung“ zusammengefasst und als eine gemeinsame Informationspflicht betrachtet. Erst bei der Aufwandermittlung muss berücksichtigt werden, wie schwierig oder zeitaufwändig das Bereitstellen der einzelnen Datenanforderung ist oder unter Umständen sein kann.

2.1.2 *Zu untersuchende Normen*

Hinsichtlich der zu untersuchenden Normen und den damit einhergehenden Informationspflichten muss unterschieden werden zwischen bereits bestehenden Rechtsgrundlagen und neuen Gesetzen beziehungsweise Gesetzen, die geändert/erweitert werden sollen. Für Informationspflichten im Zusammenhang mit neuen/modifizierten Gesetzen ist unabhängig

davon, ob sie sich an die Wirtschaft, den Bürger oder die Verwaltung wenden, entsprechend Kapitel 6 zu verfahren.

Für bestehende Informationspflichten (Kapitel 5) gilt Folgendes:

- Zunächst sind ausschließlich Bundesgesetze und -verordnungen auf Informationspflichten zu untersuchen. Den Ressorts bleibt es grundsätzlich freigestellt, ob und inwieweit sie bereits von Anfang an Verwaltungsvorschriften einbeziehen.
- In die (Zeit)-Messung sind diejenigen Informationspflichten mit einzubeziehen, die bereits mindestens zwei Jahre in Kraft sind. Informationspflichten, die nicht solange in Kraft sind sowie neue Informationspflichten werden grundsätzlich erst nach Ablauf dieser Frist einer Messung unterzogen. Bei begründetem Anlass ist eine Zeitmessung bereits vor bzw. nach dem Ablauf der Zweijahresfrist möglich.
- Aufgrund der mit einer Kostenentlastung der Wirtschaft einhergehenden Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung werden im ersten Schritt die Informationskosten der Wirtschaft gemessen. Die Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung werden grundsätzlich erst im Anschluss daran in die Messung einbezogen. Den Ressorts ist es freigestellt, diese schon jetzt zu erfassen.
- Bestehendes EU-Recht ist bei der Zeitmessung nur insoweit zu berücksichtigen als dieses bereits durch einen Rechtssetzungsakt des Bundesgesetzgebers in nationales Recht umgesetzt worden ist und der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung eine zusätzliche Informationspflicht begründet oder eine von der EU eingeführte Informationspflicht verschärft hat (näheres hierzu siehe Kapitel 5 und 8).
- Der Normenbestand der Länder wird nicht in die Untersuchung einbezogen. Den Ländern wird ein enger Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit in einzelnen konkreten Projekten angeboten. Eine Zusammenarbeit liegt insbesondere dann nahe, wenn eine Informationspflicht auf Bundesrecht beruht, weitergehende Konkretisierungen auf Landesrecht zurückzuführen sind (so genannte Regulierungskaskade).

2.2 Zielgruppen

Zielgruppe der SKM-Messung sind die Normadressaten der gesetzlichen Regelung einer Informationspflicht. Dies können die Wirtschaft, Bürger aber auch die Verwaltung selbst sein.

- **Wirtschaft**

Für die Umsetzung des Standardkosten-Modells in Deutschland gehört zur Zielgruppe der Wirtschaft jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, welche zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Der Privatsektor umfasst auch karitative Organisationen und den ehrenamtlichen Sektor; nicht darunter fallen gemäß Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 2003 (NACE) die Abschnitte L (Verwaltung), P (Private Haushalte) und Q (Exterritoriale Körperschaften und Organisationen). Diese Definition orientiert sich an den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die europaweit auf einer einheitlichen Methodik basiert (ESVG).³

Für den Begriff „Unternehmen“ als wichtigste Gruppe des Normadressaten Wirtschaft gibt es keine einheitliche Definition. Im System der Unternehmensstatistiken der Statistischen Ämter ist ein Unternehmen definiert als „kleinste rechtlich-selbständige Einheit, die aus handels- bzw. steuerrechtlichen Gründen Bücher führt und eine jährliche Feststellung des Vermögensbestandes bzw. des Erfolgs der wirtschaftlichen Tätigkeit vornehmen muss.“ Das Unternehmen umfasst alle Betriebe und schließt freiberuflich Tätige mit ein. Verwaltungen (Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit usw.) sind nach dieser Definition keine Unternehmen, da sie keine Bücher aus handels- bzw. steuerrechtlichen Gründen führen.

Einen ersten Eindruck über die Größenordnung der Zielgruppe Wirtschaft vermittelt eine Auswertung aus dem Unternehmensregister der Statistischen Ämter (Tabelle 1, folgende Seite). SKM-relevante Bereiche wie zum Beispiel die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sind bei dieser Aufstellung jedoch nicht enthalten.

³ Der nichtgewinnorientierte Sektor wird international unterschiedlich behandelt. Dänemark und Schweden klammern ihn aus der Betrachtung aus, während Großbritannien und die Niederlande den nichtgewinnorientierten Sektor ebenfalls dem Bereich der Wirtschaft zuordnen. Vgl. Charité, et al.: International Standard Cost Model Manual, S. 15; sowie Klippstein et al.: Standardkosten-Model – Erstes Deutsches Handbuch, S. 23.

Tabelle 1: Anzahl der Unternehmen nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftsabschnitt ¹⁾	Unternehmen insgesamt	Unternehmen mit ... bis ... sozialversicherungspflichtig Beschäftigten			
		0 - 9	10 - 49	50 - 249	250 und mehr
C Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	2 872	2 147	578	124	23
D Verarbeitendes Gewerbe	282 535	217 231	47 124	14 411	3 769
E Energie- und Wasserversorgung	9 707	8 233	750	535	189
F Baugewerbe	315 650	279 836	32 678	2 941	195
G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	719 114	662 156	48 294	7 489	1 175
H Gastgewerbe	258 931	246 649	10 968	1 198	116
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	130 633	115 026	12 979	2 195	433
J Kredit- und Versicherungsgewerbe	43 297	39 644	1 622	1 301	730
K Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen, anderweitig nicht genannt	827 308	784 845	34 707	6 613	1 143
M Erziehung und Unterricht	53 940	43 839	8 099	1 618	384
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	222 871	195 034	20 012	6 312	1 513
O Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	301 857	286 071	12 637	2 590	559
Zusammen	3 168 715	2 880 711	230 448	47 327	10 229

1) Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003).

Quelle: Nahm, M; Philipp, K.: Strukturdaten aus dem Unternehmensregister und Aspekte der Unternehmensdemografie, WiSta, Heft 9, 2005, S. 940.

Die Unternehmensstatistiken der Statistischen Ämter und das Unternehmensregister bilden eine wichtige Basis für statistische Auswertungen im Rahmen der SKM-Messung (für die Ermittlung der Mengenkompente). Das Unternehmensregister wird in der Regel für Auswertungen aber nur eine erste Basis sein, die genutzt werden kann, wenn keine spezifische Fachstatistik vorliegt. So muss beispielsweise auf die Landwirtschaftsstatistik zurückgegriffen werden, wenn Informationspflichten gemessen werden sollen, die speziell die Landwirtschaft betreffen. Bei Informationspflichten, die im Rahmen der Steuerfestsetzungsverfahren existieren, werden die verschiedenen amtlichen Steuerstatistiken die Mengenkompente definieren.

Beispiel:

Die Agrarstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes weist 13.563 landwirtschaftliche Betriebe des ökologischen Landbaus aus (das sind 3,5 % aller landwirtschaftlichen Betriebe). Bei Informationspflichten, die speziell den ökologischen Landbau betreffen (z.B. beim Zertifizierungsverfahren eines ökologisch-landwirtschaftlichen Betriebes), muss daher diese Zahl als Grundlage genommen werden.

Ebenfalls zum Normadressaten Wirtschaft zu zählen sind Unternehmen mit Sitz im Ausland, wenn diese von einer Informationspflicht betroffen sind, die auf deutschem Bundesrecht oder auf internationalen Übereinkommen beruht.

- **Bürger**

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

- **Verwaltung**

Als staatliche Stelle (Verwaltung) gelten die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betrauten Verwaltungsträger (rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich Beliehene im Rahmen der ihnen übertragenen hoheitlichen Kompetenzen). Nach der NACE-Klassifikation, Ausgabe 2003, werden diese Einheiten dem Abschnitt L zugeordnet. Statistische Angaben sind gegenwärtig zu diesem Abschnitt im Unternehmensregister nicht enthalten.

- **Einbeziehung der Zielgruppen in die Messung**

Wie in Abschnitt 2.1.2 dargestellt, beschränkt sich die SKM-Messung der bestehenden Informationspflichten im ersten Schritt auf die Wirtschaft als Zielgruppe und soll erst im Anschluss daran auf die Bürger und die Verwaltung ausgedehnt werden. Der Umstand, dass auch die Informationskosten von Bürgern und Verwaltung gemessen werden sollen, ist schon im Rahmen der Vorbereitung der SKM-Messung bei der Wirtschaft zu berücksichtigen. Um Mehrfacharbeiten zu vermeiden, sollten bei der Gesetzesanalyse zur Identifikation von Informationspflichten (siehe Abschnitt 5.1) bereits die Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung mit aufgenommen werden, auch wenn diese bei der eigentlichen SKM-Messung im ersten Schritt, die ausschließlich beim Normadressat Wirtschaft erfolgt, nicht berücksichtigt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass bei der nachfolgenden Messung der Bürokratiekosten von Bürgern und Verwaltung viele Rechtsakte nicht mehrfach analysiert werden müssen.

3 Berechnungsmodell

Kern des SKM ist ein Berechnungsmodell, dessen Annahmen und Aufbau im folgenden Abschnitt näher erläutert werden.⁴

3.1 Annahmen und Voraussetzungen des Modells

3.1.1 *Betrachtung typischer Verhaltensweisen zur Erfüllung von Standardaktivitäten*

Beim SKM werden die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Arbeitsschritte in so genannte Standardaktivitäten zerlegt. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zur Erfüllung der Informationspflichten sehr ähnliche Arbeitsschritte notwendig sind, die sich in Kategorien einteilen lassen. Dies gilt unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Informationspflicht. Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen, dass eine Informationspflicht in 14 Standardaktivitäten zerlegt werden kann (siehe hierzu Tabelle 6, Seite 53)⁵. Die endgültige Festlegung der Standardaktivitäten ist erst im Zuge der Vorbereitung der Zeitmessung notwendig. Dabei wird die Entwicklung auf EU-Ebene (Methodenhandbuch der EU) berücksichtigt.

Des Weiteren geht es beim SKM nicht darum, alle erdenklichen Verhaltensweisen abzudecken, sondern um die Betrachtung eines idealtypischen Abbilds der tatsächlichen Verhaltensweisen. Idealtypisch bedeutet hierbei, dass die Unternehmen zwar bestrebt sind, einer „idealen“ Verhaltensweise zu folgen, diese aber in der Praxis nicht erreichen. Aus diesem Bestreben der Unternehmen bilden sich jedoch typische Verhaltensweisen heraus, die für die Analysezwecke des SKM im Mittelpunkt stehen. Im Rahmen von SKM werden bürokratische Prozesse sowie Verwaltungshandeln und -kosten standardisiert, indem von „normalen“ bzw. durchschnittlichen Verhaltensweisen ausgegangen wird. Damit fokussiert sich das Modell nicht auf die Ausnahmen, sondern nimmt das typische Verhalten und

⁴ Zum Berechnungsmodell vgl. u.a. Nijssen, A.; Vellinga N.: A model to measure the administrative burden of businesses, Zoetermeer 2002, Charite, D. et al. (internationale Arbeitsgruppe): Das Standard-Kostenmodell – Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung, Stand: Mai 2000; sowie Barnes, M. et al.: Die Messung administrativer Kosten: Handbuch für das Standard Cost Model in Großbritannien, September 2005.

⁵ Bei der Anwendung des SKM in Dänemark und Großbritannien wird von 16 unterschiedlichen Standardaktivitäten ausgegangen. Vgl. für Dänemark AMVAB (Hrsg.), Manual for conducting Standard Cost Model measurements, Juni 2005, S. 31-32 sowie für Großbritannien sowie Barnes, M. et al.: Die Messung administrativer Kosten: Handbuch für das Standard Cost Model in Großbritannien, September 2005, S. 56-57.

die typische Prozessgestaltung in den Blick. Eine solche Betrachtung dient der Erzielung höchstmöglicher Repräsentativität, die notwendig ist, um belastbare Ergebnisse zu generieren. Werden dagegen extrem ineffiziente oder effiziente Unternehmen betrachtet, werden die tatsächlichen Bürokratiekosten über- bzw. unterschätzt.

Aufgabe des SKM ist es deshalb nicht, die tatsächlichen Kosten eines einzelnen Unternehmens zur Erfüllung einer Informationspflicht zu ermitteln. Die Anwendung des SKM vollzieht sich unter der Annahme normal effizienter Befolgung durch die Unternehmen.⁶ Das heißt aus der Gesetzgeberperspektive werden durchschnittliche Verhaltensweisen zur Befolgung gesetzlicher Informationspflichten angenommen. Diese Annahme bezieht sich auf zwei Aspekte: Erstens dürfen nur die Arbeitsschritte berücksichtigt werden, die aus der Gesetzgeberperspektive zwingend erforderlich und plausibel sind, zweitens wird ein normal effizienter Zeitaufwand angenommen.

Das durchschnittlich effiziente Unternehmen wird ermittelt, indem eine Reihe typischer Unternehmen der Zielgruppe sowie gegebenenfalls vorhandene externe Dienstleister für nach außen vergebene Aufgaben der Unternehmen und unter Umständen weitere Fachleute befragt werden. Mit den Ermittlungen in den Unternehmen soll festgestellt werden, wie viel Zeit die Unternehmen auf die einzelne Aktivität verwenden, die mit der Erfüllung einer Informationspflicht verbunden ist. Anschließend wird eine Prüfung vorgenommen, um festzustellen, ob die Ergebnisse widerspruchsfrei sind. Ist dies nicht der Fall, werden so lange weitere Unternehmen in die Überprüfung einbezogen, bis ein standardisierter Zeitaufwand festgelegt werden kann.

Hinweis:

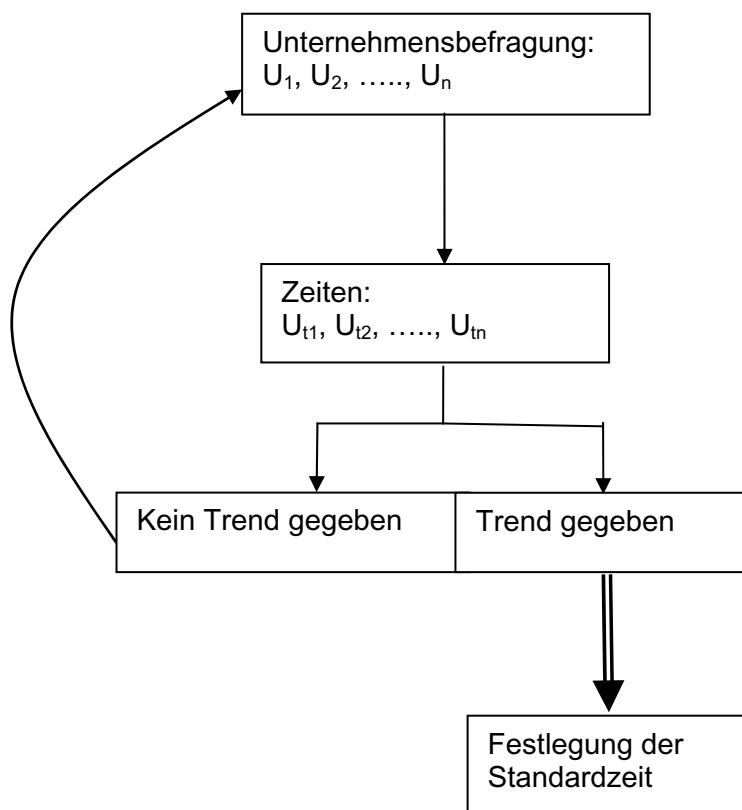
Im Verlauf der Analyse der Erfüllung von Informationspflichten stößt man eventuell auf einige überdurchschnittlich effiziente Vorgehensweisen von Unternehmen. Auch wenn diese Unternehmen bei der Festlegung des standardisierten Zeitaufwands nicht berücksichtigt werden, ergeben sich daraus für die Ressorts möglicherweise Erkenntnisse zu in der Praxis bewährten Verfahren, deren breitere Verwendung gefördert werden sollte.

Ein Unternehmen, das eine Verwaltungstätigkeit mit normal vertretbarem Aufwand durchführt, zeichnet sich dadurch aus, dass der Zeitaufwand für die Durchführung der Tätigkeit nicht wesentlich vom Aufwand anderer – ähnlicher – Unternehmen abweicht. Darauf basierend kann ein normaler Zeitaufwand ermittelt werden, indem die angegebenen Zeiten der

⁶ Vgl. hierzu Merck (Hrsg.): Bürokratieabbau und Bürokratiemessung in der Bundesrepublik Deutschland, Oktober 2005, S. 48 ff.

Unternehmen miteinander verglichen werden. Zeigt sich zum Beispiel, dass über 80 % der Unternehmen ungefähr 10 Minuten für eine Verwaltungstätigkeit benötigen, so kann diese Zeit als Standardaufwand eines normalen Unternehmens angenommen werden. Dies gilt dann unabhängig von den Zeiten der übrigen Unternehmen. Zeichnet sich nach einer ersten Befragungswelle kein Trend zu einem bestimmten Zeitwert ab, so müssen weitere Unternehmen befragt werden und zwar solange, bis sich ein stabiler Wert ermitteln lässt. Folgende Abbildung verdeutlicht die beschriebene Vorgehensweise.

Abbildung 1: Notwendige Anzahl an befragten Unternehmen



Im Handbuch der internationalen Arbeitsgruppe zum SKM findet sich hierzu das in Tabelle 2 wiedergegebene Beispiel.

Tabelle 2: Zeitmessungen in Unternehmen (Beispiele)

Verwaltungstätigkeit A		Verwaltungstätigkeit B	
Unternehmen 1	10 min	Unternehmen 1	10 min
Unternehmen 2	10 min	Unternehmen 2	20 min
Unternehmen 3	10 min	Unternehmen 3	10 min
Unternehmen 4	10 min	Unternehmen 4	20 min
Unternehmen 5	30 min	Unternehmen 5	15 min
Verwaltungstätigkeit C		Verwaltungstätigkeit D	
Unternehmen 1	10 min	Unternehmen 1	10 min
Unternehmen 2	20 min	Unternehmen 2	20 min
Unternehmen 3	50 min	Unternehmen 3	25 min
Unternehmen 4	2 min	Experten 4	20 min
Unternehmen 5	5 min	Experten 5	15 min

Quelle: Charite, D. et al.: Das Standard-Kostenmodell, S. 27, Stand: Mai 2005, sowie AMVAB (Hrsg.), Manual for conducting Standard Cost Model measurements, S. 55.

Bei einer Entscheidung nach Maßgabe der obigen Abbildung müssen bei der Verwaltungstätigkeit C weitere Unternehmen befragt werden. Dagegen sind bei den anderen Tätigkeiten klare Trends zu erkennen. Bei der Verwaltungstätigkeit A werden 10 Min. angenommen, bei B 15 Min und bei D 20 Min, wobei für das Ergebnis bei der Verwaltungstätigkeit D das Hinzuziehen von Experten notwendig ist.

3.1.2 Einheitliche Modellanwendung

Ziel der SKM-Messungen ist die Bereitstellung von umfassenden Ergebnissen über den Umfang bürokratischer Lasten nicht nur bezogen auf Einzelnormen sondern auch für ganze Gesetzgebungsbereiche. Hierzu ist es erforderlich, dass die verschiedenen bereichsspezifischen SKM-Messungen auf einer einheitlichen Vorgehensweise beruhen. Belastbare und verwertbare politische Empfehlungen sind nur möglich bei einheitlicher Anwendung und einheitlichem Vorgehen sowie gleicher Interpretation der Messergebnisse. Dies setzt eine systematische und einheitliche Dokumentation und eine fundierte methodische Basis voraus. Eine solche Referenzbasis unterstützt in Form von Begriffsdefinitionen das Verständnis und die Qualität der Messungen.

Das SKM ist ein pragmatischer Messansatz, aus dem sich Richtwerte zum Belastungsumfang ergeben. Reduzierungsziele können so festgelegt und Schwerpunktbereiche bestimmt werden. Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, dass das Modell von den Bundesressorts einheitlich angewandt wird, damit die ermittelten Richtwerte auf der gleichen Methodik beruhen.

Die der Messung zugrunde gelegte Methode ist aber nicht statisch, sondern wird im Zuge der Bearbeitung und der damit gewonnenen Erkenntnisse weiter entwickelt.

Im Rahmen der Umsetzung des SKM auftretende offene Methodenfragen sind mit der Geschäftsstelle zu klären, soweit sie keine grundsätzlichen Auswirkungen auf die methodische Ausrichtung haben. Falls weitreichende Methodenänderungen notwendig werden, sind diese vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau zu genehmigen.

3.2 Parameter zur Messung der Informationspflichten

Mit Kosten je Zeiteinheit, Zeitaufwand, Übermittlungshäufigkeit und Größe/Anzahl der Zielgruppe sind vier Parameter für den Verwaltungsaufwand zu beachten, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

- **Kosten je Zeiteinheit**

Die Kosten, die durch die Ausführung einer Verwaltungstätigkeit entstehen, setzen sich zusammen aus Lohnkosten, Gemeinkosten und eventuell anfallenden Anschaffungskosten. Der Lohnsatz (Tarif T) gibt den Preis für die Ausführung einer Verwaltungstätigkeit durch die Unternehmen und die Verwaltung je Zeiteinheit an. Dabei wird zwischen einem internen Lohnsatz und einem externen Kostensatz unterschieden. Bei Informationspflichten, die den Bürger betreffen, wird kein Lohnsatz ermittelt, sondern nur der Zeitaufwand quantifiziert.

Interner Lohnsatz:

In der Regel werden die zur Befolgung von Informationspflichten notwendigen Verwaltungstätigkeiten vom betroffenen Unternehmen oder der Verwaltung selbst ausgeführt. Hierdurch entstehen Kosten in Form von Löhnen und Gehältern. Eine Verwaltungstätigkeit wird dahingehend qualitativ beurteilt, welches Qualifikationsniveau zur Ausführung der Tätigkeit erforderlich ist. Das Qualifikationsniveau bestimmt die Höhe der Lohnkosten, die zugrunde gelegt werden. Die Differenzierung nach Qualifikationsniveaus wird jedoch bei einfacheren Informationspflichten nicht notwendig sein; insofern kann hier

schon allein aus Praktikabilitätsgründen (finanzieller Aufwand, Zeitaufwand) darauf verzichtet und auf einen Durchschnittswert zurückgegriffen werden.

Welcher Lohnsatz bei einer gesetzlichen Informationspflicht zugrunde gelegt wird, richtet sich danach, ob es sich um eine branchenspezifische oder branchenübergreifende Informationspflicht handelt. Bei branchenspezifischen Informationspflichten sind die Lohnkosten der betroffenen Branchen zu berücksichtigen, bei branchenübergreifenden dagegen die Lohnkosten aller Branchen.

Externer Kostensatz:

Werden bestimmte Verwaltungsprozesse durch externe Dienstleistungsanbieter (zum Beispiel Steuerberater, Notare, Rechtsanwälte) ausgeführt, so wird deren externer Tarif zugrunde gelegt.

„Sowieso-Kosten“:

Eine Reihe der im Zusammenhang mit einer staatlichen Informationspflicht bereitgestellten Informationen werden von Unternehmen im Rahmen der normalen geschäftlichen Tätigkeit „sowieso“ ermittelt; sie sind daher nicht unbedingt als Verwaltungsaufwand zu betrachten, die aus staatlich veranlassten Informationspflichten resultieren. Ein Unternehmen würde diese Verwaltungstätigkeiten auch ausführen, wenn keine gesetzliche Informationspflicht existiert. In der Praxis ist es allerdings schwierig, die Verwaltungstätigkeiten zu ermitteln, die der Unternehmer „sowieso“ ausführen würde. Sie sind deshalb grundsätzlich nicht aus der Messung auszuklammern.

Gemeinkosten:

Die Gemeinkosten umfassen bestimmte Kosten, die den direkten Lohnkosten eines einzelnen Angestellten hinzuzurechnen sind. Im gegebenen Zusammenhang gehören hierzu Fixkosten zum Beispiel für Immobilien (Miete oder Abschreibung), Telefon, Heizung, Elektrizität, IT-Ausstattung usw. Die Gemeinkosten werden bei den Berechnungen nach dem SKM auf Bundesebene nicht berücksichtigt. Im Fall eines internationalen Vergleichs (Benchmarking) ist ein Gemeinkostenaufschlag in jeweils vergleichbarer Höhe vorzunehmen (zum Beispiel bei einem Vergleich mit den Niederlande 25 % und mit Großbritannien 30 %). Hierzu werden die weiteren Entwicklungen – insbesondere auf der EU-Ebene – abzuwarten sein.

Anschaffungskosten:

Wenn eine Anschaffung ausschließlich mit dem Zweck erfolgt, das Unternehmen in die Lage zu versetzen, spezielle Informationspflichten zu erfüllen, kann die Anschaffung in Höhe des jährlichen Abschreibungssatzes berücksichtigt werden. Der jährliche Abschreibungsbetrag wird dabei mit der Zahl der betroffenen Unternehmen multipliziert.

Sofern die Anschaffung nicht ausschließlich für die Zwecke der Erfüllung der Informationspflicht oder der Datenbeschaffung erfolgt, wird sie bei der Messung nicht berücksichtigt. Wenn zum Beispiel ein Unternehmen einen Internetanschluss für die Erfüllung einer digitalen Berichtspflicht benötigt, der Anschluss zugleich aber auch anderen Kommunikationszwecken des Unternehmens dient, erfolgt keine Berücksichtigung.

- **Zeit**

Unter dem Parameter Zeit (Z) ist der Zeitbedarf in Minuten zur Erfüllung einer Informationspflicht zu verstehen, zum Beispiel die Zeit für die Ausfüllung eines Antrags.

Fiktives Beispiel:

Die Ausstellung einer Arbeitsbescheinigung durch ein Unternehmen dauert im Regelfall 22 Minuten.

- **Übermittlungshäufigkeit / Periodizität**

Die Übermittlungshäufigkeit (H) bestimmt, wie oft pro Jahr eine bestimmte Informationspflicht erfüllt werden muss. Sie ergibt sich häufig aus der gesetzlichen Regelung.

Beispiel:

Eine Lohnsteueranmeldung muss von jedem Unternehmen in der Regel zwölfmal innerhalb eines Jahres vorgenommen werden. Die Übermittlungshäufigkeit hat somit den Wert 12.

- **Größe der Zielgruppe**

Hierunter wird die Anzahl der betroffenen Unternehmen, Bürger oder Verwaltungseinheiten verstanden, die von einer spezifischen Informationspflicht betroffen sind. Die Größe der Zielgruppe kann einerseits dadurch bestimmt sein, dass der Normadressat gesetzlich verpflichtet ist periodisch wiederkehrend einer Informationspflicht nachzukommen. In diesem Fall bestimmt sich die Größe der Zielgruppe durch die Anzahl derer, die von der

gesetzlichen Regelung betroffen sind. Andererseits kann sich die Größe der Zielgruppe auch nur durch die Anzahl der tatsächlich auftretenden Fälle definieren. Dies ist bei Informationsverpflichtungen der Fall, denen die Wirtschaft, Bürger oder Verwaltung nur bei bestimmten Handlungen nachkommen muss.

Beispiele:

Eine Umsatzsteuervoranmeldung muss i.d.R. von allen Unternehmen vorgenommen werden, d.h. ca. 3 Mill. Unternehmen sind von dieser Informationspflicht betroffen.

Wurden in einem Jahr 300.000 Gewerbeanzeigen vorgenommen, waren von der Informationspflicht „Gewerbeanzeige“ auch 300.000 Unternehmen betroffen.

3.3 Formel zur Berechnung des Verwaltungsaufwandes von Informationspflichten

Der gesamte Verwaltungsaufwand durch bestehende Informationspflichten ergibt sich aus der Summe der Verwaltungskosten der einzelnen Informationspflichten.

$$VA = \sum_{i=1}^N VK_i \quad \text{(I)}$$

wobei: VA = Verwaltungsaufwand insgesamt durch bestehende Informationspflichten
 VK_i = Verwaltungskosten der i-ten Informationspflicht
 N = Anzahl der einbezogenen Informationspflichten

Für die Praxis folgt daraus, dass die Kosten für jede spezielle Informationspflicht gesondert berechnet werden. Anschließend werden die Einzelergebnisse zu einem Gesamtergebnis summiert.

Die Kosten einer einzelnen Informationspflicht (VK_i) werden auf der Grundlage der folgenden Formel gemessen:

$$VK_i = P_i * Q_i \quad \text{(II)}$$

wobei: P_i = Preis für die Erfüllung der i-ten Informationspflicht
 Q_i = jährliche Häufigkeit der i-ten Informationspflicht

Die Komponenten Preis und Menge der Berechnungsformel werden durch die in Abschnitt 3.2 beschriebenen Parameter errechnet. Die Ermittlung des Preises (P_i) einer Informationspflicht erfolgt durch multiplizieren des Lohnsatzes je Zeiteinheit für die Durchführung der Verwaltungstätigkeit (siehe Parameter Kosten) mit der für die Durchführung einer Verwaltungstätigkeit erforderlichen Zeit (siehe Parameter Zeit):

$$P_i = T_i * Z_i \quad \text{(III)}$$

wobei: T_i = Tarif für die Durchführung der i-ten Informationspflicht
 Z_i = erforderliche Zeit für die Durchführung der i-ten Informationspflicht

Bei der SKM-Messung werden die Zeiten für bestimmte Standardaktivitäten, die für die Durchführung der Informationspflicht notwendig sind, gemessen. Z_i ist daher die Summe der Zeiten der für die Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Standardaktivitäten.

$$Z_i = \sum_{j=1}^M ZS_{ij} \quad \text{(IV)}$$

wobei: ZS_{ij} = Zeit für die Durchführung der j-ten Standardaktivität der i-ten Informationspflicht
 M = Anzahl der Standardaktivitäten

Erfahrungen in den Niederlanden haben gezeigt, dass sich die Erfüllung einer Informationspflicht in maximal 14 Standard zerlegen lässt ($M=14$).

Die Standardaktivitäten einer Informationspflicht können von Bearbeitern mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus durchgeführt werden. Darüber hinaus werden die Standardaktivitäten unterschiedlich viel Zeit in Anspruch nehmen, sodass die Kostensätze der unterschiedlichen Qualifikationen unterschiedlich stark in den Tarif eingehen. Der

Tarif für die Erfüllung einer Informationspflicht (T_i) ist daher ein mit der Zeit gewichtetes arithmetisches Mittel der Tarife der mit der Durchführung betrauten Bearbeiter.

$$T_i = \frac{1}{Z_i} \sum_{j=1}^M TS_{ij} * ZS_{ij} \quad (\text{V})$$

wobei: TS_{ij} = Tarif für die Durchführung der j-ten Standardaktivität der i-ten Informationspflicht

Die Ermittlung der Menge (Q_i) ergibt sich aus der Anzahl der von der Informationspflicht betroffenen Unternehmen, Bürger oder Verwaltungseinheiten multipliziert mit der jährlichen Übermittlungshäufigkeit:

$$Q_i = AN * H \quad (\text{VI})$$

wobei: AN = Anzahl der Normadressaten (Unternehmen, Bürger, Verwaltung, auf die sich die Informationspflicht bezieht).
 H = Übermittlungshäufigkeit (wie oft im Jahr wird die definierte Tätigkeit bei einem Normadressaten durchgeführt).

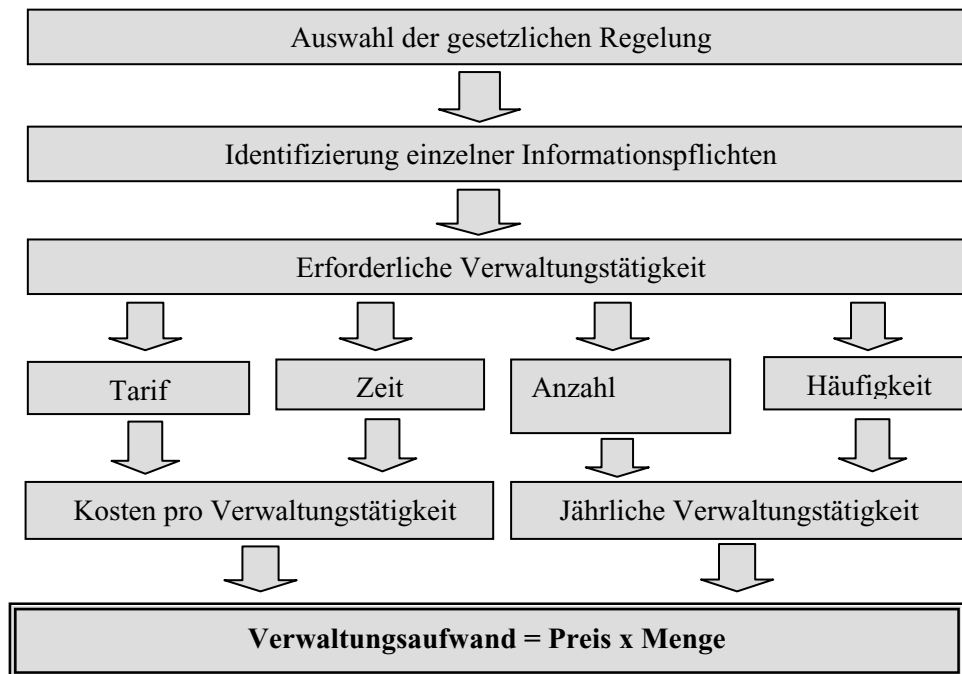
Abschließend ein Beispiel für die Ermittlung des Verwaltungsaufwands einer Informationspflicht ($VK_i = (T_i * Z_i) (AN * H)$):

Beispiel:

Eine administrative Aktivität dauert drei Stunden (Z_i) und der Stundenlohn (T_i) des Beschäftigten im Unternehmen, der die Aktivität als einziger durchführt, ist 10,00 €. Der Preis (P_i) beträgt daher $3 \times 10,00 = 30,00$ €. Wenn die Informationspflicht sich auf 100.000 Unternehmen bezieht (AN), die jeweils zweimal pro Jahr (H) die Verpflichtung ausführen müssen, beläuft sich die Menge (Q_i) auf 200.000 administrative Aktivitäten jährlich. Die Gesamtkosten (VK_i) betragen: $200.000 \times 30,00 \text{ €} = 6 \text{ Mio. €}$.

Folgende Abbildung verdeutlicht die Vorgehensweise von der Auswahl der gesetzlichen Regelung bis zur Anwendung der beschriebenen Berechnungsformel.

Abbildung 2: Anwendung der Berechnungsformel



Das Berechnungsmodell gilt unabhängig davon, ob die Kosten für neue oder bestehende Informationspflichten gemessen werden sollen.

- **Besonderheit bei einer Informationspflicht des Bürgers**

Prinzipiell gilt, dass falls es sich um eine Informationspflicht des Bürgers handelt, kein Tarif (T_i) errechnet wird, da hier keine sinnvollen monetären Größen zugrunde gelegt werden können. Bei den Bürgern ist daher neben der Häufigkeit (H) der Indikator Zeit (Z_i) die entscheidende Größe.

Die Kosten einer Informationspflicht werden aus der Multiplikation des Zeitaufwands (Z_i) mit der Menge (Q_i) gebildet. Formal lassen sich hieraus den Verwaltungsaufwand einer Informationspflicht darstellen als:

$$VK_i = Z_i * Q_i$$

Die Summe der mit den einzelnen Informationspflichten einhergehenden Verwaltungskosten (VK_i) ergibt den Verwaltungsaufwand der Bürger insgesamt. Sofern sich für die Mes-

sung der Informationspflichten des Bürgers aufgrund der Entwicklungen auf EU-Ebene Anpassungsbedarf ergeben sollte, wird dieser berücksichtigt.

4 Dokumentation und Datenbank

Die Dokumentation und systematische Erfassung der einzelnen Verfahrensschritte ist für eine erfolgreiche Einführung und Umsetzung der Messung nach der SKM-Methodik von essentieller Bedeutung. Nur so kann Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse für Außenstehende gewährleistet werden. Dies gilt für alle Phasen der Kostenmessung, ausgehend von der Erfassung/Analyse der Rechtsgrundlagen und Informationspflichten, über die Ermittlung der MengenkompONENTEN und Zeitaufwandsangaben bis zur Datenaufbereitung und Datenauswertung. Erfasst werden müssen nicht nur die für die Kostenmessung unerlässlichen Merkmale (Gesetze, Informationspflichten, Mengengrößen (Übermittlungshäufigkeit, Größe der Zielgruppe), Zeitaufwand (Stunden, Minuten), Kostengrößen, usw.), sondern auch Metainformationen (Informationen über die Merkmale, z. B. gesetzliche Fundstellen, Verweise auf andere Normen, Quellenangaben für Mengen-/Zeitparameter, originärer Wert oder geschätzter Wert, usw.)

Zur systematischen Erfassung der Informationspflichten in den Ressorts stellt das Statistische Bundesamt eine Eingabemaske zur Verfügung. Diese Eingabemaske gewährleistet eine strukturierte Dokumentation und die Speicherung der Eingaben der einzelnen Ressorts in einer zentralen Datenbank. Hierzu wird das für Onlineerhebungen konzipierte IDEV-Erfassungssystem der statistischen Ämter verwendet, das an die Notwendigkeiten der SKM-Messung angepasst wird.⁷ Dieses System ermöglicht, dass Informationspflichten von verschiedenen Stellen und Personen gleichzeitig erfasst und in eine zentrale Datenbank überführt werden. Der Zugriff auf das System erfolgt dezentral über das Internet (<http://www-idev.destatis.de>). Zum Einloggen in das System erhält jeder Bearbeiter eine Benutzerkennung und ein persönliches Passwort. Zusätzliche Soft- oder Hardware, außer einem Internetbrowser und einem Internetzugang, sind nicht notwendig. Insofern ist sichergestellt, dass jeder Bearbeiter von seinem Arbeitsplatz aus die notwendigen Schritte durchführen kann. Die eingegebenen Daten werden online an das Statistische Bundesamt übermittelt und können dort unmittelbar weiterverarbeitet werden.

Die jeweiligen Bearbeiter aus den Ressorts werden mit der Vergabe einer Benutzerkennung und eines Benutzerpassworts beim Statistischen Bundesamt registriert und in einer Registrierungsdatenbank erfasst. Mit Hilfe dieser Registrierungsdatenbank können die

⁷ IDEV steht für **I**nternet-**D**aten-**E**rhebung im **V**erbund.

Meldungen über Informationspflichten automatisch einem Bearbeiter für eventuelle Rückfragen zugeordnet werden. Eine gesonderte Abfrage dieser Angabe in der Eingabemaske kann daher entfallen. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass nur berechtigte Benutzer Meldungen über das Internet versenden können.

Die Bearbeiter haben für jede Informationspflicht ein Formular auszufüllen, das aus folgenden Unterformularen besteht:

- **Rechtsgrundlagen:** hier wird die bearbeitete Rechtsnorm (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) näher spezifiziert
- **Informationspflicht:** hier wird vom Bearbeiter ein möglichst sprechender Name für die zu erfassende Informationspflicht vergeben und deren genauen rechtlichen Grundlagen beschrieben
- **Beschreibung:** dient der genaueren inhaltlichen Beschreibung der Informationspflicht
- **Umfang:** dient der Abschätzung, wie oft die Informationspflicht von den Normadressaten insgesamt jährlich erfüllt werden muss.
- **Datenanforderungen:** dient der Beschreibung, welche Daten/Informationen der Normadressat dem Informationsempfänger übermitteln muss.

Nachfolgendes Beispiel zeigt beispielhaft den Aufbau des Unterformulars „Umfang“.

Die Unterformulare „Informationspflicht“, „Rechtsgrundlagen“ und „Beschreibung“ enthalten allesamt so genannte „Mussfelder“, d.h. diese Merkmale müssen von den Bearbeitern ausgefüllt werden, da ohne diese Angaben die Kostenmessung nicht sinnvoll durchgeführt werden kann. Die restlichen Unterformulare enthalten ausschließlich optionale Felder, die nur ausgefüllt werden sollen, wenn den Bearbeitern über die abgefragten Punkte gesicherte Informationen vorliegen. Das heißt natürlich nicht, dass diese „Kann-Felder“ für die Informationskostenermittlung weniger wichtig sind.

Abbildung 3: Die IDEV-Erfassungsmaske mit der Registerkarte „Umfang“ und der Informationsverpflichtung Umsatzsteuervoranmeldung

The screenshot shows the IDEV online reporting interface. The browser window is titled "Eingabeformular Standardkostenermittlung - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows "https://www-idev.destatis.de/idev/OnlineMeldung". The user is logged in as "gastskm, Bearbeiter" from the "Statistisches Bundesamt". The main heading is "Standardkostenmessung". The interface is divided into tabs: "Allgemein", "Informationspflichten", "Prüfen", "Sichern / Laden", "Senden / Zurücksetzen", and "Hilfe / Erläuterungen". The "Informationspflichten" tab is active, showing a table with columns for "Rechtsgrundlagen", "Informationspflicht", "Beschreibung", "Umfang", and "Datenanforderungen". The "Umfang" column is highlighted. The table contains several rows of data, including "Fallzahl pro Jahr" (26000000), "Quelle der Fallzahl" (Umsatzsteuerstatistik 2003; ca. 1,8 Mill. Monatsmelder; ca. 1,1 Mill. Quartalsmelder), "Periodizität pro Jahr" (12), "Besondere Hinweise" (Periodizität je nach Gruppe unterschiedlich bei Monatsmelder 12; bei Quartalsmelder 4), "Unternehmensanzahl" (2900000), and "Quelle der Unternehmensanzahl" (Umsatzsteuerstatistik 2003;). Below the table, there is a section for "Betroffene Wirtschaftsbereiche" with a list of categories (A through O) and "Alle" checked.

Richtet sich eine Informationspflicht an verschiedene Normadressaten (z.B. an die Bürger *und* die Wirtschaft), dann sind diese als getrennte Informationspflichten aufzufassen und entsprechend zwei Formulare auszufüllen. Das kann aber ohne großen Arbeitsaufwand über die Funktion „Kopieren von Formularen“ über das Erfassungssystem durchgeführt werden. Eine getrennte Erfassung dieser Informationspflichten ist notwendig, da Informationspflichten, die sich an die Wirtschaft richten monetär anders bewertet werden als Informationspflichten, die sich an Bürger wenden.

Eine konkrete Arbeitsanleitung über die Erfassungsmaske einschließlich der enthaltenen Abfragepunkte wird den Ressorts gesondert zur Verfügung gestellt. Im Anhang I dieses Handbuchs befindet sich eine Übersichtstabelle über die zu erfassenden Merkmalen.

Neben den von den einzelnen Ressorts in die Datenbank einzupflegenden Merkmalen zu den Informationspflichten werden in der SKM-Datenbank auch die in den nachgelagerten Schritten im Rahmen der eigentlichen Messung zu erhebenden Informationen (Mengenangaben, Zeitwerte, Lohnkosten, usw.) in die Datenbank eingepflegt. Darüber hinaus wird die zentrale Datenbank auch die berechneten Standardkosten je Informationspflicht enthalten. Die Informationen aus der Datenbank stehen dem Normenkontrollrat sowie den Bundesressorts für ihre Zuständigkeitsbereiche zur Verfügung.

5 Kostenmessung und Reduzierung bestehender Informationspflichten auf Grundlage des Standardkosten-Modells

5.1 Identifikation bestehender Informationspflichten

Für einen gesteuerten Abbauprozess bestehender Informationskosten ist die umfassende Identifikation und Kategorisierung aller bestehenden Informationspflichten durch das für die jeweilige Einzelnorm (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) zuständige Bundesministerium zwingend erforderlich.

Da die umfassende Identifikation bestehender Informationspflichten die Basis für die anschließende Ermittlung der damit einher gehenden Kosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung ist, muss hierbei größte Sorgfalt aufgebracht werden. Nur eine vollständige und fehlerfreie Auflistung sowie Kategorisierung der bestehenden Informationspflichten gewährleistet, dass die Ergebnisse der SKM-Messung die Belastungsrealität durch Informationspflichten realistisch widerspiegelt. Fehler in diesem ersten Verfahrensschritt führen zwangsläufig zu einer verzerrten Wiedergabe der tatsächlichen Kosten. Als Hilfsmittel dient den Ressorts die in Kapitel 4 beschriebene Eingabemaske. Diese hilft nicht nur bei der Eingabe der Daten, sondern erleichtert der Geschäftsstelle und dem Statistischen Bundesamt auch die Auswertung der (Gesamt-)Daten. Soweit im Einzelnen Unklarheiten bestehen, werden diese gemeinsam mit der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt beseitigt.

5.1.1 Kategorisierung der Rechtsakte

In einem ersten Arbeitsschritt müssen die Rechtsakte nach den Gesetzgebungsebenen klassifiziert werden, die Gegenstand der SKM-Messung sein können:

- **Kategorie D:** Diese Kategorie umfasst Informationspflichten, die ausschließlich auf bundesrechtliche Vorschriften zurückgehen. Soweit eine durch

den Bundesgesetzgeber verursachte Informationspflicht ihre Belastungen erst durch das Zusammenspiel verschiedener Normen (Bundesgesetz \Rightarrow Rechtsverordnung \Rightarrow Verwaltungsvorschrift) entfaltet, ist diese so genannte Regulierungskaskade zu dokumentieren. Dies gilt auch dann, wenn die vom Bundesgesetzgeber verursachte Informationspflicht durch landesrechtliche und/oder kommunale Regelungen weiter konkretisiert wird.

- **Kategorie I:** Informationspflichten, die ausschließlich und vollständig auf EU-Recht (EU-Verordnungen, EU-Richtlinien) oder internationalen Regelungen beruhen, d.h. 1:1 in nationales Recht überführt werden bzw. wurden oder unmittelbar gelten. Diese werden zwar kategorisiert aber bis auf weiteres nicht in die Messung mit einbezogen; es wird die weitere Entwicklung auf EU-Ebene abgewartet.
- **Kategorie ID:** Diese Kategorie umfasst Informationspflichten, die auf internationales Recht zurückgehen, deren Anforderungen (zum Beispiel hinsichtlich Häufigkeit und Inhalt) aber durch den Bundesgesetzgeber erweitert werden/wurden. Es wird nur der Teil der Informationspflicht gemessen, der originär auf den Bundesgesetzgeber zurückgeführt werden kann.

Durch diese Einordnung werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen verschafft sie ein ausgewogenes Bild der Zusammensetzung der Informationspflichten aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums; sie bildet das Potenzial für eine kurzfristige Vereinfachung der gesetzlich auferlegten Informationskosten ab. Ein Ministerium, welches im Wesentlichen für nationale Gesetzgebung zuständig ist, hat bessere Voraussetzungen, die administrativen Kosten kurzfristig zu verringern, als ein Ministerium, das hauptsächlich für Rechtsvorschriften zuständig ist, die inhaltlich vom internationalen Recht vorgegeben werden.

Die Einordnung in Kategorien dient zum anderen auch einem langfristigen Zweck: Wenn substantielle und ins Gewicht fallende Kosten in Verbindung mit EU-Recht identifiziert werden, wobei das EU-Recht selbst die Einzelheiten der Informationsverpflichtungen abschließend regelt, kann die Analyse einen bedeutenden Beitrag zur Vereinfachung dieser EU-Vorschrift liefern.

Auf Basis der in Kapitel 2 vorgegebenen Definitionen (Informationspflicht, Untersuchungsgegenstand) werden im ersten Schritt

- \Rightarrow Bundesgesetze,
- \Rightarrow Rechtsverordnungen und
- \Rightarrow EU-Verordnungen

auf bestehende Informationspflichten untersucht. Verwaltungsvorschriften sind einzubeziehen, wenn diese offensichtlich hohe Bürokratiekosten verursachen.

Ziel des ersten Schritts ist es, die Rechtsakte zu identifizieren, die aus rechtlicher Sicht messrelevant sind (Bundesgesetze, Rechtsverordnungen, kostenintensive Verwaltungsvorschriften) und mit denen Informationspflichten verbunden sind. Rechtsakte, in denen keine Informationspflichten enthalten sind, sind nicht Gegenstand der SKM-Messung. Aus Gründen der Vollzähligkeitskontrolle ist es jedoch wichtig, dass auch diese Rechtsakte dokumentiert werden. Nur so kann überprüft werden, inwieweit sämtliche Rechtsakte in die Analyse einbezogen wurden.

Des Weiteren werden alle Informationspflichten gekennzeichnet, die weniger als zwei Jahre in Kraft sind. Diese werden erst nach Ablauf dieser Frist einer Messung unterzogen.

5.1.2 Kategorisierung der Informationspflichten

Nachdem alle Rechtsakte nach Informationspflichten (ja/nein) kategorisiert sind, müssen die Informationspflichten anhand der Eingabemaske strukturiert erfasst werden. Hierbei erfolgt zunächst eine Zuordnung der Informationspflicht zu den drei Zielgruppen (Normadressaten):

- W: Wirtschaft
- B: Bürger
- V: Verwaltung

Zu dokumentieren ist auch, wer (End)-Adressat der mit der Informationspflicht einhergehenden Daten ist:

- Adressat W: Wirtschaft
- Adressat B: Bürger
- Adressat V: Verwaltung

Hinweis:

Liegt ein mittelbarer Informationstransfer vor, so läuft die Übertragung der Information nicht direkt vom Normadressat zum Endadressaten, sondern über einen Dritten. Zu dokumentieren ist aber immer der jeweilige Norm- bzw. Endadressat.

Beispiel:

Die vom Arbeitgeber zu erstellende Einkommensbescheinigung für einen Wohngeldantrag eines seiner Mitarbeiter wird mit Normadressat W / Endadressat V ausgewiesen. Der Arbeitgeber händigt diese Bescheinigung zwar seinem Arbeitnehmer aus, Endadressat ist jedoch die Verwaltungseinheit, die über den Antrag des Arbeitnehmers entscheidet. Normadressat ist die Wirtschaft, da sie gesetzlich verpflichtet ist, diese Bescheinigung zu erstellen. Für den Arbeitnehmer kann die Bescheinigung Teil der Erfüllung seiner spezifischen Informationspflicht sein, wenn er zum Beispiel einen Antrag auf eine Förderung stellt. Die Zeit, die er für die Beantragung der Bescheinigung bei seinem Arbeitgeber benötigt, geht als Teil der Gesamtzeit ein, die er für die Erfüllung seiner Informationspflicht aufwendet. Es liegen somit zwei unterschiedliche Informationspflichten vor, die auf einer Norm beruhen: Die (mittelbare) Informationspflicht des Arbeitgebers gegenüber der Verwaltung sowie die Informationspflicht des Bürgers gegenüber der Verwaltung im Rahmen der Beantragung des Wohngeldes.

Handelt es sich bei der Zielgruppe um die Wirtschaft, ist zu dokumentieren, welche Wirtschaftsbereiche von der Informationspflicht betroffen sind. Hiervon hängt wesentlich ab, wie viele Unternehmen der Informationspflicht nachkommen müssen. Die Größe der Zielgruppe ist – wie Kapitel 3.2 zeigt – ein Parameter (als Bestandteil der Mengenkompente) zur Ermittlung des Verwaltungsaufwands.

Basis für die Kategorisierung der Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen ist die in Kapitel 2.2 beschriebene Wirtschaftszweigklassifikation NACE⁸ auf der Abschnittsebene. Anzugeben sind alle betroffenen Abschnitte einzeln (A, B, C, D). Falls die Wirtschaft als Ganzes von der Informationsverpflichtung betroffen ist, ist dies mit „alle“ entsprechend kenntlich zu machen.

Beispiele:

Will ein landwirtschaftlicher Betrieb als Ökobetrieb anerkannt werden bzw. bleiben, muss er sich einem Kontrollverfahren unterziehen. Hierfür hat er Informationen über Anbauflächen und Anbaumethoden bereitzuhalten. Von dieser Informationspflicht sind nur Unternehmen des NACE-Abschnitts A betroffen.

Eine Umsatzsteuervoranmeldung muss hingegen mit wenigen Ausnahmen jedes Unternehmen ab einer bestimmten Mindestgröße abgeben. Hier sind demnach „alle“ Unternehmen betroffen.

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003.

Für die SKM-Messung wichtig sind darüber hinaus Angaben zur Übermittlungshäufigkeit. Diese Frage ist – ebenso wie die Frage nach der Zielgruppe – häufig bereits im Gesetz geregelt und lässt sich daher unter Zuhilfenahme der jeweiligen Rechtsgrundlage beantworten.

Des Weiteren sind Angaben zur Anzahl der betroffenen Unternehmen und Anzahl der Meldefälle pro Jahr für die Abschätzung der quantitativen Bedeutung einer Informationspflicht sehr wertvoll. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Zahlen in den einzelnen Ressorts nicht für jede Informationspflicht unmittelbar vorliegen und auch nicht einfach ermittelt werden können. Falls doch, so ist neben den entsprechenden Zahlenangaben auch die verwendete Quelle im darin vorgesehenen Feld einzugeben. Als potenzielle Informationsquelle kommen amtliche Statistiken, Registereintragungen usw. in Frage.

Beispiele:

Die Pflicht zur Anzeige eines Versicherungsfalles durch die Unternehmer ist eine Informationspflicht, der laut Statistik des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften die Unternehmen im Jahr 2004 in knapp 1 Mill. Fällen nachkommen mussten. In diesem Fall interessiert nur, dass Unternehmen aller Sektoren von dieser Pflicht betroffen sein könnten und die Zahl der Meldefälle in Höhe von 1 Million.

Laut Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes sind ca. 2,9 Mill. Unternehmen zur Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet. Bei knapp 1,8 Mill. Unternehmen ist die Übermittlungshäufigkeit laut Umsatzsteuerstatistik 2003 zwölf (da monatliches Übermittlungsintervall) und bei knapp 1,1 Mill. Unternehmen vier (da quartalsweise gemeldet werden muss), sodass es zu ca. 26 Mill. Meldefällen jährlich kommt. Hiervon können Unternehmen aus nahezu allen Branchen betroffen sein.

Die Informationspflichten werden nach weiteren Eigenschaften kategorisiert, die zwar nicht direkt für die Messung notwendig sind, aber wichtig sind um die Herkunft und den Zweck der Pflicht richtig zu erfassen. Beispiele hierfür sind:

- Art der Informationspflicht
- Erfassungsart (Antrag, Bericht usw.)
- Sachgebietliche Gliederung des der Informationspflicht zugrunde liegenden Gesetzes (vgl. Anhang II)⁹

⁹ Die sachgebietliche Gliederung erfolgt nach dem Fundstellennachweis für das Bundesrecht mit dem Stand vom 31.12.2005, der vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben wird. Die Fundstelle wird

Die Gliederung nach Politikbereichen erfolgt wie in den Niederlanden auf der Grundlage der bestehenden Ressortzuständigkeiten (z.B. Wirtschaft und Technologie, Arbeit und Soziales). Nur mit einer korrekten Kategorisierung ist die Zuordnung der Kosten auf Politikbereiche, Funktionen u.ä möglich und erleichtert hiermit die Erarbeitung gezielter politischer Handlungsempfehlungen.

5.1.3 Kategorisierung der Datenanforderungen

Um frühzeitig bestehende Dopplungen und Rationalisierungspotenziale zu erkennen, ist eine Analyse und Dokumentation der auf einer Informationspflicht beruhenden Datenanforderungen notwendig. Beispiele für Datenanforderungen sind:

- Umsatz,
- Beschäftigtenzahl,
- Einkommen,
- Sozialversicherungsbeiträge,
- Arbeitsstunden.

Dieser Schritt ist zunächst nur für die Informationspflichten der Wirtschaft zwingend. Gleichwohl dürfte es sich anbieten, auch die Informationspflichten der Bürger und der Verwaltung entsprechend zu analysieren und zu dokumentieren.

Mit der Analyse soll festgestellt werden, ob mit unterschiedlichen Rechtsvorschriften identische Informationspflichten bzw. Datenanforderungen verbunden sind. Wenn die administrativen Kosten auf zwei oder mehreren Rechtsvorschriften beruhen, muss sichergestellt werden, dass sie nur einmal gemessen werden.

Beispiel:

Die Angabe des Umsatzes wird Unternehmen durch verschiedene Rechtsvorschriften auferlegt: So verpflichten die Rechtsvorschriften über den Jahresabschluss, Informationen zum Umsatz der Gesellschaft anzugeben. Der Umsatz muss zugleich auch aufgrund der entsprechenden Bestimmungen des Steuerrechts bei Steuererklärungen und im Rahmen des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens mitgeteilt werden. Die Kosten für die Aufstellung des Umsatzes entstehen nur einmal und werden daher nur einmal gemessen.

zur Identifizierung der Informationspflicht bereits abgefragt. Eine gesonderte Abfrage nach der sachgebietlichen Gliederung kann daher entfallen.

Wie das Beispiel zeigt, ist es möglich, dass sich die Datenanforderungen von Gesetzen überschneiden. In diesem Fall, in dem zwei Rechtsvorschriften dieselbe Information vorschreiben, müssen die Kosten für die Beschaffung der Information entweder einer der beiden Rechtsvorschriften zugeordnet oder gleichmäßig zwischen den Rechtsvorschriften aufgeteilt werden. Hierzu leistet die Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt als Clearingstelle Hilfestellung.

5.1.4 Validierung der Kategorisierung der Rechtsakte, Informationspflichten und Datenanforderungen

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der SKM-Messung ist die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Messung nach außen. Um von Anfang an eine hohe Glaubwürdigkeit und eine möglichst breite Akzeptanz zu erreichen, ist die frühzeitige Einbindung der von der Informationspflicht Betroffenen in die Analyse notwendig. Daher sollte die erstellte Liste bestehender Informationspflichten vom jeweiligen Ressort mit Vertretern der betroffenen Bereiche besprochen und auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüft werden.

Bereits in dieser Phase der Anwendung des SKM ist es wichtig, mögliche Vereinfachungen in den Blick zu nehmen (siehe auch Kapitel 6.1 sowie Anhang). Gleiches gilt auch für die sich anschließenden Phasen der Messung. Die mit Fachexperten und der Wirtschaft durchzuführenden Validierungsschritte sollten genutzt werden, um Entlastungsmöglichkeiten auszuloten. Im Gesamtprozess identifizierte Vereinfachungspotenziale sind entsprechend zu vermerken und zu dokumentieren. Die Identifizierung möglicher Dopplungen von Datenanforderungen spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Beispiel:

Müssen Unternehmen zu mehreren Statistiken die Zahl der Beschäftigten melden, so handelt es sich evtl. um eine Dopplung von Datenanforderungen. Durch eine Beseitigung einer solchen Doppelung, zum Beispiel durch eine Veränderung der bisherigen Verfahrenswege, kann eine Entlastung der Wirtschaft erreicht werden, ohne dass darunter der Nutzen leiden würde. Dient die Zahl der Beschäftigten mehreren Statistiken, so können diese weiterhin durchgeführt werden, auch wenn das Unternehmen die Zahl nur noch einmal meldet.

Bis hierher erfolgt die Analyse der Informationspflichten unabhängig vom Normadressaten (Wirtschaft, Bürger, Verwaltung). Die folgenden Schritte dagegen konzentrieren sich ausschließlich auf Informationspflichten der Wirtschaft als Normadressaten.

Eine umfassende SKM-Messung für die Normadressaten Bürger und Verwaltung ist aus Kapazitätsgründen erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen (vgl. Kapitel 5.5). Für diese Messungen bilden die bereits erhobenen Daten jedoch dann eine gute Grundlage.

5.2 Priorisierung bestehender Informationspflichten nach der voraussichtlichen Kostenrelevanz

Um das eigentliche Ziel – Senkung der Bürokratiekosten – schnellstmöglich angehen zu können, sind rasche Ergebnisse aus der SKM-Messung notwendig. Es ist zu erwarten, dass die einzelnen Informationspflichten sehr unterschiedlich zur Gesamtbelastung beitragen. Hat die Annahme Gültigkeit – und dies legen die Erfahrungen aus den Niederlanden nahe –, dass ein Großteil der Belastung von einem kleinen Teil der Informationspflichten verursacht wird, so kann mit der richtigen Messreihenfolge bereits früh ein hoher Anteil der Bürokratiekosten ermittelt werden.¹⁰

Abbildung 4: Theoretische relative Belastungsverteilung auf Informationspflichten

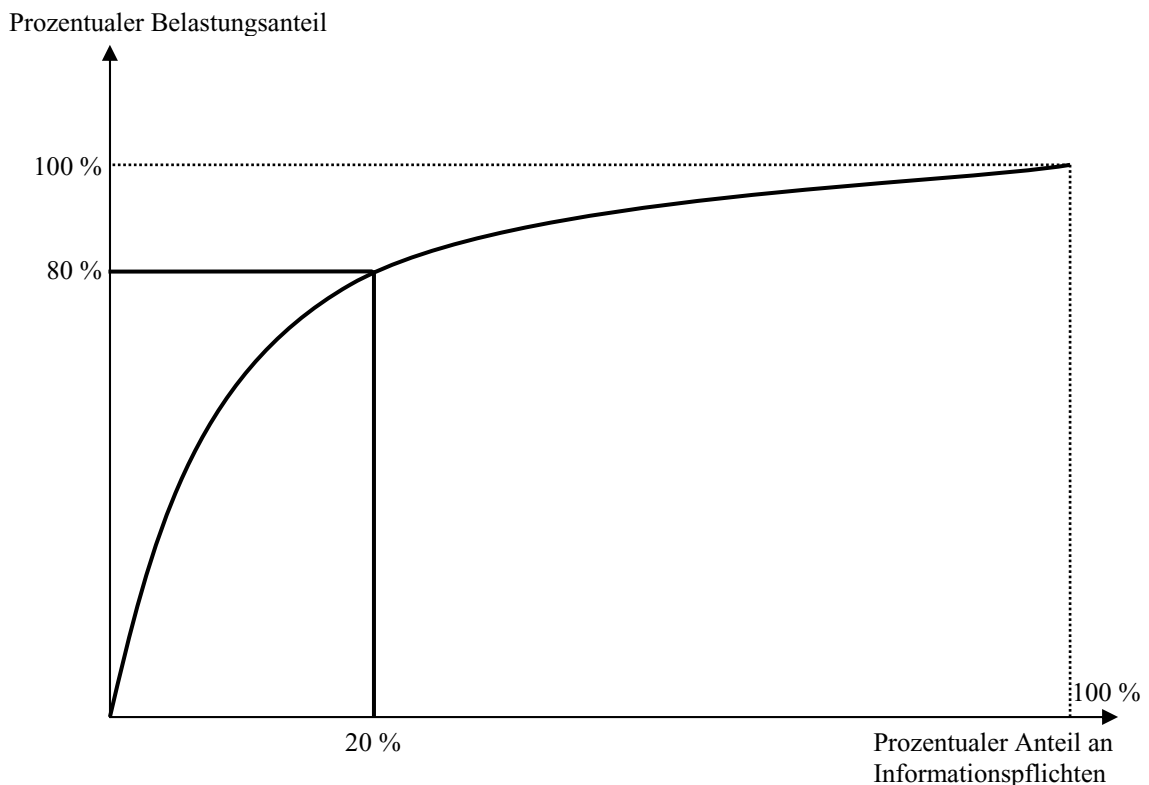


Abbildung 4 verdeutlicht diesen Zusammenhang unter der Annahme, dass 20 % der Informationspflichten 80 % der Bürokratielasten verursachen.

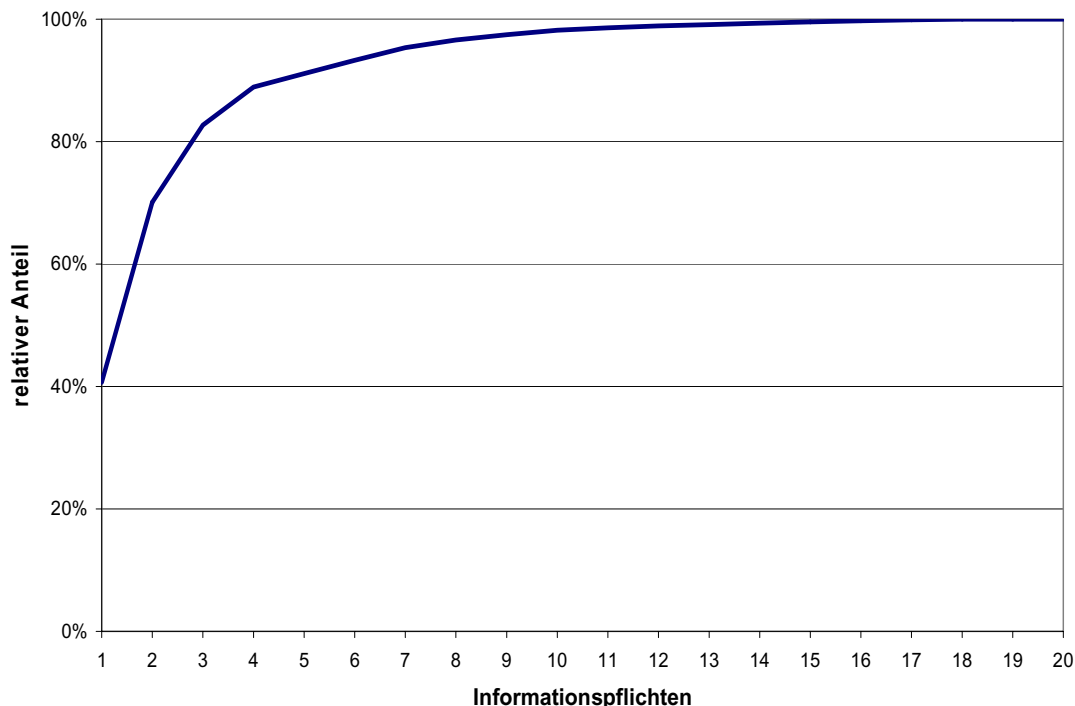
¹⁰ Auch im Handbuch Österreichs zum Standardkostenmodell wird eine Priorisierung als erfolgsversprechende Erhebungsstrategie empfohlen. Vgl. Österreichisches Finanzministerium (Hrsg.): Handbuch Standardkostenmodell Österreich, Wien, Seite 32 und 55.

Das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn hat in einer Studie insgesamt 20 Informationspflichten aus unterschiedlichen Bereichen analysiert und deren Kosten berechnet. Abbildung 5 gibt für dieses Beispiel die kumulierte relative Belastungsverteilung an und zeigt, dass über 90 % der gesamten Belastung durch die lediglich vier größten Informationspflichten verursacht werden.

Auch wenn dieses Ergebnis aufgrund der geringen Anzahl an untersuchten Informationspflichten nicht repräsentativ ist, zeigt es doch, wie unterschiedlich die Belastungswirkungen von Informationspflichten sein können und wie wichtig eine zielgerichtete Auswahl der prioritär in die Messung einzubeziehenden Pflichten ist.

Die beiden Abbildungen zeigen, dass belastbare Ergebnisse schneller präsentiert werden können, wenn zunächst die Informationspflichten mit den voraussichtlich größten Bürokratiekosten einer SKM-Messung unterzogen werden. Daher ist es notwendig, die im ersten Schritt erstellte Liste an Informationspflichten nach ihrer voraussichtlichen Kostenrelevanz zu überprüfen.

Abbildung 5: Relative Belastungsverteilung bei der IfM-Studie



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IfM (Hrsg.): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen, Bonn, 2006

Neben dem Komplexitätsgrad sind die Gesamtkosten einer Informationspflicht entscheidend davon abhängig, wie viele Unternehmen betroffen sind und wie oft die Wirtschaft der Informationspflicht nachkommen muss (Mengenkomponente). Beide Größen müssen

bereits vor der eigentlichen Zeitaufwandsermittlung ermittelt werden, da diese Informationen für eine strukturierte, zunächst an den so genannten Kostentreibern orientierte Messung unerlässlich sind.

5.2.1 Festlegung der Mengenkompente je Informationspflicht

Die Mengenkompente einer Informationspflicht wird von den jeweilig zuständigen Ressorts in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt und dem Statistischen Bundesamt festgelegt. Liegen hierzu in den Ressorts bereits gesicherte Erkenntnisse vor, dann wird die Mengenkompente auf dieser Basis ermittelt. Können von den Ressorts keine gesicherten Angaben und auch keine Schätzungen abgegeben werden, dann wird diese Ermittlung vom Statistischen Bundesamt vorgenommen und mit den zuständigen Ressorts abgestimmt.

Die Mengenkompente (Q) hängt einerseits davon ab, wie viele Unternehmen von einer Verpflichtung betroffen sind und andererseits wie oft die Unternehmen der Informationspflicht jährlich nachkommen müssen (Übermittlungshäufigkeit). Als Zielgruppen kommen entweder alle Unternehmen oder nur Unternehmen bestimmter Branchen in Frage. Bei der Übermittlungshäufigkeit müssen zwei Fälle unterschieden werden. Zum einen kann eine gesetzlich definierte periodisch wiederkehrende Informationspflicht vorliegen. Zum anderen eine, die nur fallbezogen dann auftritt, wenn das Unternehmen sich freiwillig zu einer Handlung entscheidet, die mit einer Informationspflicht verbunden ist.

Beispiele:

Die Umsatzsteuervoranmeldung ist ein Beispiel für eine periodisch wiederkehrende Informationspflicht, die bei monatlicher Verpflichtung eine Übermittlungshäufigkeit von zwölf aufweist und bei einer quartalsweisen Verpflichtung die Übermittlungshäufigkeit von vier.

Den Antrag auf eine Baugenehmigung muss ein Unternehmen nur stellen, wenn es sich für den Bau einer Anlage, Betriebsstätte o. ä. entscheidet.

Aufgrund dieser Unterscheidungen lassen sich vier Fälle charakterisieren:

- Periodische Informationspflicht für alle Unternehmen
- Periodische Informationspflicht für einen Teil der Unternehmen
- Fallbezogene Informationspflicht für alle Unternehmen
- Fallbezogene Informationspflicht für einen Teil der Unternehmen

Bei der **periodischen Informationspflicht für alle Unternehmen** ist die Übermittlungshäufigkeit in der Regel aus dem Gesetz zu entnehmen. Des Weiteren gilt es zu prüfen, inwieweit es eventuell Ausnahmen vom Grundsatz gibt, wonach alle Unternehmen der Wirtschaftsbereiche per Gesetz von der Informationspflicht betroffen sind. So sind etwa die Kleinstunternehmen von der generellen Umsatzsteuerpflicht ebenso befreit wie einzelne Sektoren. Aufgrund dessen ist die tatsächliche Zahl der von der Umsatzsteuerpflicht Betroffenen mit 2,9 Mill. Unternehmen etwas geringer als die offizielle Anzahl der Unternehmen aus dem Unternehmensregister. Die Anzahl an Unternehmen aus dem Unternehmensregister, bereinigt um Ausnahmeregelungen, ergibt hier die Mengenkompente der Informationspflicht.

Bei der **periodischen Informationspflicht für einen Teil der Unternehmen** ist wiederum die Übermittlungshäufigkeit aus der Gesetzesgrundlage zu entnehmen. Für die Anzahl der betroffenen Unternehmen müssen Statistiken herangezogen und/oder die zuständigen Stellen befragt werden, welche die Informationen übermittelt bekommen. Die so ermittelte Fallzahl ist mit der gesetzlich vorgegebenen Übermittlungshäufigkeit zu multiplizieren.

Beispiel:

Die Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe einschließlich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden betrifft lediglich Unternehmen dieser Sektoren. Darüber hinaus existiert bei der Erhebung eine Abschneidegrenze, d. h. es werden nur Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten befragt. Sie wird jährlich (Übermittlungshäufigkeit = 1) durchgeführt. Nach Aussage der Statistischen Ämter werden maximal 18 000 Unternehmen befragt; insofern wäre die Zahl 18 000 hier die entsprechende Mengenkompente.

Die beiden **fallbezogenen Kategorien** werden im Wesentlichen gleich behandelt. Da weder von einer konstanten Übermittlungshäufigkeit noch von einer klar abzugrenzenden Zielgruppe auszugehen ist, gestaltet sich die Ermittlung der beiden Mengenparameter in diesem Fall jedoch deutlich schwieriger und daher auch zeitaufwändiger als bei den periodischen Informationspflichten. Falls keine fallbezogenen Statistiken vorliegen bzw. bei den zuständigen Stellen die Häufigkeit der Meldefälle nicht direkt erfragt werden kann, müssen Schätzungen der Häufigkeiten vorgenommen werden.

Die Festlegung der Mengenkompenten einschließlich der Durchführung von Schätzungen ist zunächst Aufgabe der Bundesressorts. Bei schwierigen Fällen leistet das Statistische Bundesamt Hilfestellung. Für die Feinjustierung bei besonders komplexen Informati-

onspflichten bietet es sich an, die Mengenergebnisse im Rahmen der Zeitaufwandsermittlung in den Unternehmen zu validieren.

Beispiel:

Das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn hat in seiner Analyse zur Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen die Kosten der Meldung „Planung der Ausführung eines Bauvorhabens“ geschätzt. Die Mengekomponente konnte aus keiner Statistik abgeleitet werden. Allerdings konnte eine vorsichtige Schätzung auf Grundlage einer empirischen Erhebung im Rahmen der EU-Baustellenkampagne vorgenommen werden. Danach ist mit etwa 10.000 Meldungen jährlich zu rechnen.

Bei der Studie des IfM hat sich zudem gezeigt, dass die Mengekomponente für die Reihenfolge der Kostenbedeutung von Informationspflichten deutlich entscheidender als die Preiskomponente war.

Im Anschluss an die flächendeckende Ermittlung der Mengekomponenten für die einzelnen Informationspflichten kann eine mengenspezifische Rangfolge der Informationspflichten erstellt werden, d. h. die Informationspflichten werden absteigend nach ihrer „Mengenbedeutung“ aufgelistet (u.a. als Gesamt-, Ressort- und Politikbereichsliste).

5.2.2 Einteilung der Informationspflichten nach Komplexitätsgrad

Wie in Kapitel 3 dargestellt ist die Mengekomponente nur eine der beiden Komponenten, die die Kosten einer Informationspflicht determinieren. Die Preiskomponente als zweite Komponente – bestehend aus dem Zeitbedarf (Zeitaufwand) multipliziert mit einem Tarif/Lohnsatz – wird endgültig erst nach der eigentlichen SKM-Messung in den Unternehmen (Ermittlung des Zeitaufwands) berechnet. Um tatsächlich die bedeutendsten (d. h. potenziell zeitaufwändigsten) Informationspflichten als erstes in die Messung einbeziehen zu können, ist es sinnvoll, die unter 5.2.1 aufgelisteten Informationspflichten zusätzlich mit einem Faktor zu gewichten, der die Komplexität der Informationspflicht und den damit korrespondierenden Zeitbedarf widerspiegelt.

Zu diesem Zweck wird der gesamte, mit einer Informationspflicht verbundene Tätigkeitsprozess in eine der drei Kategorien (einfach/mittel/hoch) eingestuft. Dabei ist es ausreichend, die Informationspflicht als Ganzes zu betrachten und nicht auf einzelne Standardaktivitäten eines Standardprozesses herunterzubrechen. Die Systematisierung nach Standardaktivitäten und Standardprozessen ist erst im Rahmen der eigentlichen SKM-Messung (Zeitaufwandsermittlung) notwendig.

Hinweis:

Die von den Ressorts vorzunehmende Einteilung der Informationspflichten nach deren Komplexität ist eine subjektive Einschätzung. Als Hilfestellung und um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise zu erreichen, dienen für die Einschätzung folgende Faustregeln:

Einfache Komplexität: Informationspflichten von einfacher Komplexität zeichnen sich durch eine geringe Anzahl von Datenanforderungen aus. Die geforderten Daten sind von dem Normadressaten ohne großen Aufwand zu ermitteln, weil er sie evtl. bereits kennt (z.B. Umsatz eines Unternehmens). Die Informationspflicht als solche ist dem Normadressaten vertraut, da er sie z.B. regelmäßig erfüllen muss. Der Verfahrensweg ist sehr standardisiert.

Mittlere Komplexität: Bei Informationspflichten von mittlerer Komplexität ist eines oder mehrere der obigen Kriterien nicht erfüllt. D.h. entweder die Anzahl der Datenanforderungen ist hoch (10 oder mehr) oder sie sind nicht aus dem herkömmlichen Geschäftsprozess ableitbar und/oder der Verfahrensweg ist nicht standardisiert und/oder der Normadressat ist mit der Bestimmung nicht vertraut, da sie einmalig oder zumindest selten auf ihn trifft.

Hohe Komplexität: Eine hohe Komplexität gilt, wenn alle oder fast alle der obigen Kriterien nicht erfüllt sind, d.h. dass eine Vielzahl von Datenanforderungen verlangt wird, diese ungewöhnlich im Geschäftsverkehr sind, sie selten oder einmalig anfallen und der Verfahrensweg nicht standardisiert ist.

Da mit der Einstufung nach Komplexitätsgraden zusammen mit der Festlegung der Mengenparameter die spätere, sehr ressourcen- und zeitintensive Aufwandsermittlung vorkonstruiert wird, sind diese Arbeitsschritte von hoher Bedeutung und erfordern ein ausgewogenes und überlegtes Vorgehen. Es bietet sich an, dass die Ressorts aufgrund der fachlichen Nähe zu den Gesetzen/Informationspflichten eine eigene Einschätzung abgeben. In nicht eindeutigen Fällen wird das Statistische Bundesamt in Abstimmung mit der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt Experten für endgültige Komplexitätseinschätzungen hinzuziehen.

5.2.3 Bildung einer Prioritätenliste der Informationspflichten

Aus der in Abschnitt 5.2.1 gebildeten ungewichteten Rangfolge und den im folgenden Kapitel vorgenommenen Komplexitätseinschätzungen wird im nächsten Schritt eine Prioritätenliste an Informationspflichten erstellt. Diese repräsentiert schließlich als Ergebnis

die Reihenfolge, in der die Informationspflichten dann einer genauen Zeitaufwandsermittlung unterzogen werden.

Die Faktoren, die sich aus der Komplexitätseinschätzung ergeben, sind bis zu einem gewissen Grad subjektiv beeinflusst. Dies lässt sich letztendlich auch im Rahmen einer willkürlichen, zufälligen (ungewichteten) Messreihenfolge nicht vermeiden, da in diesem Fall subjektiv angenommen wird, dass alle Informationspflichten die gleiche Zeit in Anspruch nehmen. Es geht in diesem Stadium aber noch nicht darum, möglichst exakte Werte zu ermitteln. Hierzu dient später die SKM-Messung. Vielmehr ist es Ziel dieses Abschnittes, die Reihenfolge der SKM-Messung so effizient wie möglich zu gestalten. Effizient bedeutet hierbei, sich möglichst nahe an der Linie in der oben genannten Abbildung 4 zu bewegen. Mit anderen Worten, möglichst diejenigen Informationspflichten als erstes zu messen, welche die größten Kosten verursachen. Diese Entscheidung wird immer einen gewissen Subjektivitätsgrad innehaben. Die beschriebene Vorgehensweise ermöglicht aber eine höhere Treffsicherheit.

Um eine gewichtete Messreihenfolge der Informationspflichten zu erhalten, werden die Mengenparameter mit dem jeweiligen Komplexitätsfaktor multipliziert. Hierzu werden für die einzelnen Komplexitätsausprägungen Punkte vergeben. Um Informationen über die Stabilität der sich aus der Punktvergabe ergebenden Rangfolge der Informationspflichten zu erhalten, bietet es sich an, das Punktsystem zu variieren, d. h. auf Basis verschiedener Punktesysteme verschiedene Messreihenfolgen entsprechend der nachfolgenden Tabelle zu bilden.

Tabelle 3: Unterschiedliche Punktsysteme

Punktsystem	Komplexitätsgrad			Bemerkungen
	niedrig	mittel	hoch	
Logarithmisch	1	10	100	Hohe Bedeutung der Komplexität
Linear	1	2	3	Geringere Bedeutung der Komplexität
gleich	1	1	1	Entspricht der ursprünglichen Reihe
Cashtabelle	15	100	353	Faktoren entsprechen den Eckwerte der niederländischen Cashtabelle

Quelle: eigene Darstellung

5.3 Auswahl der auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu messenden Informationspflichten

Die in Gliederungspunkt 5.2 gebildete Reihenfolge der kostenträchtigsten Informationspflichten ist die Basis für die Entscheidung, welche Informationspflichten als erstes einer SKM-Messung unterzogen werden. Wie viele Informationspflichten in einer ersten „Messwelle“ einbezogen werden müssen, um belastbare SKM-Ergebnisse zu erhalten und somit der schnellstmögliche Zeitpunkt für das Vorliegen qualitativ hochwertiger Ergebnisse hängt entscheidend

- (1) von der Gesamtzahl der bestehenden Informationspflichten,
- (2) von den zu Verfügung stehenden Kapazitäten,
- (3) von der Schiefe der Kostenverteilung und
- (4) der Stabilität der Priorisierung ab.

Die vorhandenen Kapazitäten sind ein zwangsläufiger Engpassfaktor. Je mehr Kapazitäten zur Verfügung stehen, desto mehr Informationspflichten können gleichzeitig in die Messung miteinbezogen werden und desto schneller liegen umfassende und belastbare SKM-Ergebnisse vor.

Die Schiefe und die Stabilität der Kostenrelevanzschätzung spielen eine mehr inhaltliche Rolle bei der Auswahl der nach SKM zu messenden Informationspflichten, haben aber auch unmittelbaren Einfluss darauf, wie viele Informationspflichten gemessen werden müssen, um qualitativ belastbare Ergebnisse zu erhalten.

Je schiefere die Verteilung ist, d. h. je größer der Anteil einiger weniger, großer Kostentreiber an den Informationskosten insgesamt ist, desto geringer ist die Zahl der Informationspflichten, die gemessen werden müssen, um inhaltlich belastbare Ergebnisse zu erhalten. Je stärker die Messung in der ersten Welle auf einige wenige reduziert werden kann, desto schneller werden erste Ergebnisse zur Verfügung stehen.

Tabelle 4: Fiktive Bedeutungsreihe bei unterschiedlichen Ergebnissen

Informationspflicht	Relative Belastungsanteile der Informationspflichten je Ressorts (in %)				
	A	B	C	D	E
1	70	50	25	20	10
2	10	15	20	15	10
3	6	10	15	15	10
4	4	5	10	12	10
5	2	4	7	10	10
6	2	4	6	7	10
7	2	4	5	7	10
8	2	4	5	5	10
9	1	2	4	5	10
10	1	2	3	4	10
Summe	100	100	100	100	100

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 4 zeigt beispielhaft den Zusammenhang zwischen Verteilungsproblematik und Anzahl der notwendigerweise in einer ersten Runde einzubeziehenden Informationspflichten. Es werden für fünf Ressorts (A-E) ihre jeweiligen Informationspflichten nach deren voraussichtlichen relativen Anteil an den Kosten aufgelistet. Um mindestens 80% der zu erwartenden Kostenlasten zu messen, müssen von den verschiedenen Ressorts eine unterschiedliche Anzahl an Informationspflichten in die Messung einbezogen werden. Das Ressort A erreicht das gewünschte Ergebnis bereits, wenn die beiden größten Kostentreiber (IP 1 und 2) gemessen werden, das Ressort E dagegen muss acht Informationspflichten einbeziehen, wobei die Auswahl in diesem Extremfall beliebig ist.¹¹

Neben den Kapazitäten und der Verteilungsschiefe hat die Stabilität der Priorisierung entscheidenden Einfluss auf den Zusammenhang zwischen Anzahl der durchzuführenden Messungen und Belastbarkeit der daraus resultierenden SKM-Ergebnisse. Mit Stabilität ist in diesem Sinne die Sensibilität der Reihe auf unterschiedliche Punktsysteme gemeint.

¹¹ Bei der bereits zitierten IfM-Studie konnten mit der Auswahl der drei größten Kostentreiber bereits über 80 % der gemessenen Gesamtkosten identifiziert werden.

Tabelle 5: Fiktive Bedeutungsreihe bei unterschiedlichen Punktsystemen

Informati- onspflicht	Rang der Informationspflicht bei unterschiedlichen Punktsystemen			
	logarithmisch	linear	gleich	Cash
1	1	1	1	1
2	2	2	2	2
3	3	3	5	3
4	4	5	10	4
5	5	4	3	5
6	6	10	4	7
7	7	7	7	10
8	8	6	8	6
9	9	8	9	8
10	10	9	6	9

Quelle: eigene Darstellung

In Tabelle 5 sind für zehn Informationspflichten beispielhaft die Reihenfolgen angegeben, wie sie sich aus den unterschiedlichen Punktsystemen ergeben könnten. Im Beispiel unstrittig ist, dass die ersten beiden Informationspflichten in eine erste Messwelle fallen sollten. Ebenfalls sollte die Informationspflicht 3 prioritär gemessen werden. Legt man eine Gleichverteilung zugrunde, so liegt diese Informationspflicht zwar nur auf Rang 5, bei den gewichteten dagegen jeweils auf Rang 3. Diese Informationspflicht zeichnet sich daher durch eine höhere Komplexität aus. Das Gegenteil gilt für die Informationspflichten 5 und 10. Diese liegen bei angenommener gleicher Punktvergabe sehr weit vorne und verlieren, sobald die Komplexität eine Rolle spielt. Beide sollten in die Messung mit einbezogen werden. Ebenso die Informationspflicht 4, die sich durch eine höhere Komplexität auszeichnet.

Je geringer der Stabilitätsgrad der gewichteten Ergebnisse desto mehr Informationspflichten müssen in der ersten Runde berücksichtigt werden, um der Gefahr zu entgehen, wichtige Kostentreiber zu spät zu messen.

Eine Auswahl auf Basis der beschriebenen Vorgehensweise stellt die effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen sicher und beschleunigt die Bereitstellung erster Ergebnisse. Von dieser Entscheidung hängt der effiziente und erfolgreiche Einsatz der SKM-Methode als Ganzes ab, daher ist diese Entscheidung von der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt zusammen mit dem Statistischen Bundesamt nach Rücksprache mit

Vertretern aller beteiligten Ressorts vorzubereiten und durch den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau zu treffen.

5.4 Messung der Kosten von Informationspflichten

5.4.1 Auswahl der Messmethoden

Die Koordinierung der Zeitaufwandsmessung liegt beim Statistischen Bundesamt. Die Zeitaufwandsmessung in den Unternehmen wird grundsätzlich nicht von den Bundesressorts selbst durchgeführt. Soweit externe Dienstleister mit den Messungen beauftragt werden sollen, trifft die Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und nach Rückkopplung mit den betroffenen Ressorts auch die Entscheidung über deren Auswahl. Handlungsmaxime für externe Bearbeiter ist die in diesem Handbuch vorgegebene Methodik. Die im Rahmen der Zeitaufwandsermittlung erzielten Ergebnisse werden mit den zuständigen Ressorts abgestimmt.

Für die Zeitaufwandsmessung stehen unterschiedliche Messmethoden zur Verfügung. Konkret kommen hierfür in Frage:¹²

- Telefoninterviews,
- Interviews vor Ort,
- Experteninterviews,
- Fragebogen,
- Delphi-Befragung (schriftliche Expertenbefragung),
- Stoppuhrmethode.

Die unterschiedlichen Messmethoden weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, so dass für unterschiedliche Informationspflichten unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen.

Ein **Telefoninterview** hat den Vorteil, schnell und relativ kostengünstig Ergebnisse zu produzieren.¹³ Da die Kosten pro befragtem Unternehmen vergleichsweise gering sind, können relativ viele Unternehmen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Nachteilig

¹² Zu den Messmethoden siehe auch AMVAB (Hrsg.), Manual for conducting Standard Cost Model measurements, Juni 2005, S. 53-54.

¹³ Zu den Gründen für ein Telefoninterview und dem Vorgehen bei der Auswahl einer geeigneten Stichprobe vgl. Häder, S.: Telefonstichproben, ZUMA, How-to-Reihe, Nr. 6, 2000.

könnte allerdings der fehlende direkte Kontakt des Interviewers mit der Befragungsperson wirken. Das eventuell notwendige Nachstellen von Situationen, um den Aufwand einer Informationspflicht deutlich zu machen (dies ist das Kernstück der Stoppuhrmethode), ist nicht möglich. Dieses Nachstellen wird besonders bei Informationspflichten mit komplexen Abläufen notwendig sein. Telefoninterviews sind aufgrund ihrer Vor- und Nachteile dann angezeigt, wenn schnelle Ergebnisse notwendig sind, relativ viele Unternehmen befragt werden sollen und die zu messenden Prozesse nicht zu komplex sind.

Das (strukturierte) **Interview vor Ort** beseitigt das Problem, dass kein direkter Kontakt zwischen Interviewer und Befragten besteht. Vor Ort kann die Plausibilität der Antworten durch den Interviewer überprüft werden. Eventuell können Situationen nachgestellt werden. Nachteilig sind die gegenüber der Telefonbefragung höheren Kosten und der größere Zeitbedarf, was dazu führt, dass weniger Unternehmen befragt werden können. Interviews vor Ort eignen sich daher vorzugsweise für komplexere Informationspflichten, von denen nicht alle Unternehmen betroffen sind und daher eine geringere Anzahl von befragten Unternehmen ausreicht.

Das **Experteninterview** zeichnet sich dadurch aus, dass nicht unbedingt der von der Informationspflicht Betroffene selbst befragt wird, sondern ein Personenkreis ausgewählt wird, der sich aufgrund seiner beruflichen oder sonstigen Tätigkeit besonders gut mit der Materie auskennt, wie zum Beispiel der Steuerberater bei steuerlichen Informationspflichten oder der Architekt bei Baufragen. Die Experten stehen dann stellvertretend für eine ganze Gruppe von Unternehmen. Im Idealfall profitiert man so vom Wissen vieler durch die Befragung weniger. Dies macht eine Befragung günstiger und schneller. Experten können vor allem bei komplexen Fragestellungen herangezogen werden, da man bei ihnen von einem höheren Wissen ausgehen kann. Experteninterviews eignen sich daher besonders bei komplexen Fragestellungen, von denen relativ viele Unternehmen betroffen sind (aufgrund ihrer „Stellvertreterrolle“). Der Einsatz von Experteninterviews bietet sich zusätzlich zur Überprüfung der Plausibilität von Ergebnissen an, die mit Hilfe eines der anderen beschriebenen Verfahren gewonnen wurde.

Gerade die komplexen Fragestellungen, für die Experten besonders geeignet sind, reagieren äußerst sensibel auf Messfehler und sind daher in der Messung besonders problematisch. Experteninterviews sollten daher flankierend zu anderen Messmethoden bei solchen Fragestellungen eingesetzt werden, um Messergebnisse abzusichern.

Problematisch bei Experteninterviews ist das Finden geeigneter Experten; nicht für alle Fragestellungen werden solche Experten zur Verfügung stehen. Darüber hinaus neigen viele Experten zu einem gewissen konservativen Verhalten, was sich besonders bei Grup-

peninterviews nachteilig auswirken kann. Werden einige Experten in einem gemeinsamen Gespräch interviewt, kann die Neigung einen schnellen Konsens über eine eigentlich strittige Frage zu erzielen, zu vorsichtigen Einschätzungen führen, was die Ergebnisse verzerren könnte. Darüber hinaus ergibt sich bei einer Gruppendiskussion das Problem der Meinungsführerschaft einzelner, die hierdurch über Gebühr das Ergebnis der Diskussion beeinflussen. Um diese Effekte zu verhindern, bietet es sich an, die Experten einzeln zu befragen, was allerdings teurer und zeitaufwändiger ist.

Fragebogen haben den Vorteil, dass relativ kostengünstig viele Unternehmen befragt werden können. Nachteilig ist, dass die Rücklaufquoten von solchen Befragungen oft gering sind. Dies kann dadurch ausgeglichen werden, dass wesentlich mehr Fragebögen verschickt werden, als Unternehmen tatsächlich befragt werden sollen. Das größere Problem liegt darin, dass der Befragte die an ihn gestellten Fragen ohne Unterstützung beantworten muss. Entsprechend muss der verwendete Fragebogen klar und einfach gestaltet sein. Rückfragen sind nicht oder nur sehr begrenzt (zum Beispiel über Telefon-Hotline) möglich und das Nachstellen von Situationen überhaupt nicht. Darüber hinaus ist nicht gesichert, dass derjenige im Unternehmen den Fragebogen ausfüllt, der am besten hierfür geeignet wäre. Fragebögen eignen sich aus diesen Gründen nur bei relativ einfachen Informationspflichten, denen aber sehr viele Unternehmen nachkommen müssen und es deshalb sinnvoll erscheint, viele Unternehmen zu befragen.

Bei der **Delphi-Befragung** handelt es sich um eine schriftliche Expertenbefragung. Im Gegensatz zu einer herkömmlichen Befragung werden die Experten mit den Ergebnissen der Befragung konfrontiert und erhalten die Gelegenheit, ihre eigenen Einschätzungen gegebenenfalls zu revidieren. Bei der Delphi-Befragung wird zunächst eine Erhebungsrunde bei den Experten durchgeführt. Diese wird ausgewertet und die Ergebnisse werden dann zusammen mit einem Fragebogen der zweiten Runde an die Experten verschickt. Ziel ist es, über Fragestellungen größtmögliche Einigkeit bei den Experten herzustellen. Durch die Konfrontation mit den Ergebnissen wird eine Gruppendiskussion simuliert. Es wird aber verhindert, dass die Meinung der Gruppe durch die eines einzelnen beeinflusst wird, wie es oft bei „normalen“ Gruppendiskussionen der Fall ist. Weiterer Vorteil ist, dass eine größere Anzahl von Experten angesprochen werden können. Darüber hinaus ist eine Validierung der bisher erreichten Ergebnisse bei einer Delphi-Befragung systemimmanent. Die Nachteile einer Fragebogenaktion (Rücklaufquote etc.) treffen allerdings auch bei der Delphi-Methode zu, wobei die Erfahrung zeigt, dass gerade die Rücklaufquote deutlich höher ist, als bei herkömmlichen Befragungen.¹⁴ Da die Fragestellungen ge-

¹⁴ Zur Delphi Methode vgl. Vorgrimler, D. Wübben, D.: Die Delphi-Methode und ihre Eignung als Prognoseinstrument, in *Wirtschaft und Statistik*, Heft 8, 2003, S.763-774.

genüber normalen schriftlichen Befragungen aufgrund des Experteneinsatzes schwieriger sein können, eignet sich die Delphi-Methode zum Messeinsatz bei leicht komplexen Fragestellungen, von denen noch relativ viele Unternehmen betroffen sind.

Die **Stoppuhrmethode** ist die komplexeste der vorgestellten Messmethoden. Sie wurde vom Institut für Mittelsstandsforschung, Bonn in seiner Studie zur Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen eingesetzt.¹⁵ Im Gegensatz zu den anderen vorgestellten Methoden werden hier nicht subjektive Einschätzungen der Probanden abgefragt, sondern eine Informationspflicht wird in einzelne Prozessschritte unterteilt. Es wird dann mittels Stoppuhr der Zeitaufwand für die Erledigung der einzelnen Prozessschritte gemessen. Das Nachstellen einer Situation ist in diesem Verfahren nicht eine Option, sondern fester Bestandteil. In keinem anderen Verfahren werden die Zeiten sorgfältiger ermittelt als mit diesem Verfahren. Die Angaben zur Zeitmessung werden objektiviert. Allerdings spielen auch hier subjektive Elemente eine Rolle. So kann der „Versuchsaufbau“ den Probanden bei der Durchführung seiner Aktivität beeinflussen, was zu verzerrten Ergebnissen führen kann. Weiterhin problematisch sind der extreme Zeitaufwand und die damit verbundenen hohen Kosten. Besonders geeignet erscheint daher das Verfahren für hochkomplexe Informationspflichten, die bei einer geringeren Anzahl von Unternehmen anfallen. Die Messung findet dann bei einer relativ kleinen Anzahl von Unternehmen statt. Darüber hinaus eignet sich das Verfahren besonders zur Validierung von Ergebnissen anderer Messmethoden, wenn diese unklar bzw. unsicher sind.

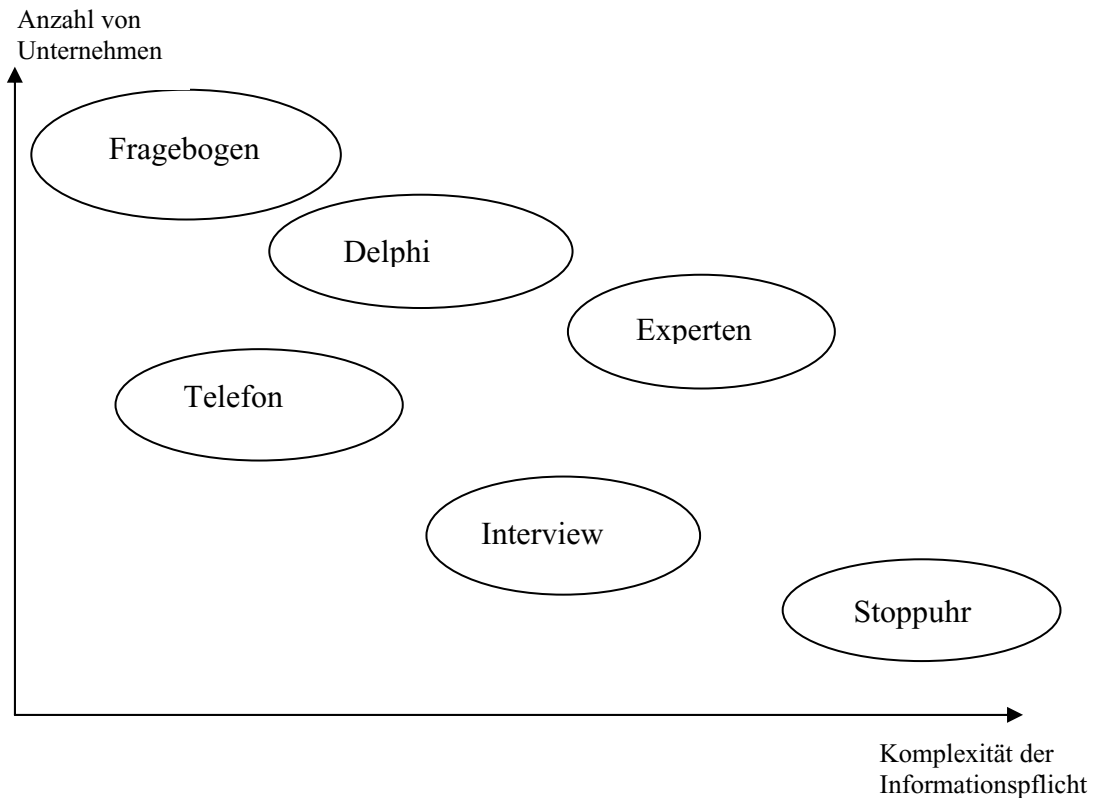
Abbildung 6 (s.u.) skizziert den Entscheidungsprozess, welche Messmethode in Abhängigkeit von den beiden Kriterien Komplexität und Anzahl der betroffenen Unternehmen am ehesten für die Kostenmessung bei einer Informationspflicht geeignet ist.

Erfahrungen zeigen, dass direkte Gespräche, sei es mit Experten oder mit den Betroffenen selbst, mit der Stoppuhr oder mit Hilfe eines strukturierten Gesprächs, die besten Ergebnisse generieren.¹⁶ Allerdings wird es aufgrund der Vielzahl an Informationspflichten und der zum Teil hohen Anzahl an betroffenen Unternehmen notwendig sein, auf die anderen Befragungsformen auszuweichen. Um die vorhandenen Mittel optimal zu verwenden, wird die Entscheidung, welche Messmethode zum Einsatz kommt, nach dem oben beschriebenen Schema getroffen werden.

¹⁵ Zur Stoppuhrmethode vgl. IfM (Hrsg.): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen, Bonn, 2006.

¹⁶ Vgl. Charite, D. et al.: Das Standard-Kostenmodell, S. 25, Stand: Mai 2005.

Abbildung 6 Auswahl der Messmethode in Abhängigkeit von der Komplexität und der Anzahl der betroffenen Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung

Um die Belastung bei den Befragten in Grenzen zu halten und die Effizienz der Befragung zu erhöhen, sollten mehrere miteinander verwandte Informationspflichten in einer Messung bzw. Erhebung bei den Normadressaten gebündelt werden.¹⁷

5.4.2 Messung der Zeit

Die Zeit, die ein Betroffener benötigt, um einer staatlich veranlassten Informationspflicht nachzukommen, wird nicht im Ganzen abgefragt oder gemessen, sondern der gesamte Vorgang wird in einzelne standardisierte Teilaktivitäten „zerlegt“. Gemessen werden dann die Zeiten, die für die Erledigung der jeweiligen Teilaktivitäten bzw. Standardaktivitäten benötigt werden. Die Summe der Zeiten für die einzelnen Standardaktivitäten ist die Standardzeit zur Erfüllung der Informationspflicht.

¹⁷ Vgl. Österreichisches Finanzministerium (Hrsg.): Handbuch Standardkostenmodell Österreich, Wien, Seite 64.

Die Grundlage für die Durchführung von Interviews, Stoppuhruntersuchungen oder andere Ermittlungen in den Unternehmen bildet demnach der Standardprozess. Durch die Vorgabe von Standardprozessen hat der Interviewer eine klare Richtschnur von den Arbeitsprozessen, die notwendig sind, um eine gesetzliche Informationspflicht idealtypisch befolgen zu können. Dieser Aspekt ist für die Ermittlung standardisierter Kosten von zentraler Bedeutung und ist stets zu beachten.

Ziel ist es nicht, neue Standardprozesse zu entwickeln, sondern für die vorgegebenen Standardprozesse genaue Zeit- und Tarifparameter zu ermitteln. Mit gezielten Fragen wird deshalb festgestellt, wie viel Zeit ein zuständiger Mitarbeiter für eine im Standardprozess festgelegte Verwaltungstätigkeit benötigt. Erscheint dem Untersucher das Ergebnis als unrealistisch, so wird versucht, die Gründe hierfür aufzudecken. Neben den Zeitparametern ist es sinnvoll Informationen über das Qualifikationsniveau der Mitarbeiter (z. B. Leitungsebene, Sachbearbeiterebene) einzuholen, die in der Regel die staatlich veranlasste Verwaltungstätigkeit in den Unternehmen durchführen.¹⁸ In diesem Zusammenhang müssen auch Angaben über eine eventuelle externe Bearbeitung (Steuerberater, Architekt, usw.) der Informationspflicht ermittelt werden.

Erfahrungen aus den Niederlanden mit der Anwendung des SKM zeigen, dass sich Informationspflichten in der Praxis sehr gut über 14 Standardaktivitäten beschreiben lassen (siehe Tabelle 6, Seite 53). Dies liegt darin begründet, dass sich die Tätigkeiten zur Erfüllung einer Informationspflicht letztendlich sehr ähneln und zwar unabhängig von der konkreten Ausgestaltung und der Zielgruppe der Informationspflicht. Was sich dagegen unterscheidet ist die benötigte Zeit und das notwendige Qualifikationsniveau zur Erfüllung der Informationspflicht. Diese beiden Punkte müssen daher gemessen bzw. abgefragt werden. In den Niederlanden mündeten diese Überlegungen in die Classification System Administrative Activities (CASH), welche mit der Tabelle 6 wiedergegeben wird.¹⁹

Die Zerlegung von Aktivitäten in kleine Einzelschritte ermöglicht eine sehr detaillierte Analyse des Gesamtprozesses. Darüber hinaus resultieren hieraus erste Hinweise auf die von den Unternehmen eingesetzten Techniken und auf das Qualifikationsniveau der eingesetzten Mitarbeiter. Hierdurch können Unterschiede über die einzelnen Verfahrensschritte in den Unternehmen sichtbar gemacht werden.²⁰

¹⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung, Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten, erscheint 2006

¹⁹ CASH steht für Classification system of AdminiStrative Activities, wobei Activities im niederländischen "Handelingen" bedeutet. Vgl. Nijsen/Vellinga, A model to measure the administrative burdens of businesses, Zoetermeer 2002.

²⁰ Vgl. IfM (Hrsg.): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen, Bonn, 2006.

Tabelle 6: Standardprozesse zur Erfüllung einer Informationspflicht

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 Rahmenbedingung bestehen für den Informationstransfer 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 Rahmenbedingung bestehen für den Informationstransfer vom Unternehmen zur Behörde?
14	Archivierung von Informationen	Welche Anforderungen werden an den weiteren Umgang mit Daten im Unternehmen gestellt?

Quelle: Nijssen/Vellinga, A model to measure the administrative burdens of businesses, Zoetermeer 2002 sowie Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten, erscheint 2006.

Anzumerken ist, dass zur Erfüllung spezifischer Informationspflichten nicht immer alle 14 Standardaktivitäten anfallen.

Im Vorfeld der eigentlichen Messung in Deutschland ist zu prüfen, inwieweit diese Standardprozesse und die damit verbundenen Standardaktivitäten für die deutsche SKM-Messung auf Bundesebene übernommen werden soll.

Nachdem die Informationspflichten über die Standardaktivitäten konkretisiert wurden, ist entweder ein entsprechender Gesprächsleitfaden für die mündliche Befragungsform, ein Fragebogen für schriftliche Befragungen oder ein Zeitaufnahmebogen für die Stoppuhrmethode zu entwickeln. Es muss nochmals betont werden, dass im Rahmen der Messung bzw. der Abfrage des Zeitbedarfs auch nach dem Qualifikationsniveau der mit der Aufgabe betrauten Person gefragt wird.

Falls die Messung über eine Expertenbefragung (schriftlich oder mündlich) durchgeführt wird, müssen an dieser Stelle geeignete Experten ausgewählt und kontaktiert werden. Sollen dagegen Unternehmen direkt befragt werden, so müssen diese ebenfalls ausgewählt werden. Dabei ist zu beachten, dass für den Fall, dass gruppenspezifische Ergebnisse fach-

lich von Bedeutung sind (z. B. Ergebnisse differenziert nach Unternehmensgrößen oder nach Wirtschaftszweigen), für jede Gruppe eine ausreichend große Anzahl an Unternehmen ausgewählt wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die gewünschten Auswertungen überhaupt nicht durchführbar sein werden oder nur zu gering belastbaren Ergebnissen führen.

Um die Belastungen der Unternehmen durch die SKM-Zeitmessung so gering wie möglich zu halten, sollte darauf geachtet werden, dass die Unternehmen rotierend zur Messung herangezogen werden und dass ähnliche Informationspflichten gebündelt abgefragt werden. Das gleiche gilt auch für Expertenbefragungen, bei denen ebenfalls mehrere Informationspflichten in einer Befragung abgehandelt werden sollten.

5.4.3 Verdichtung zu einem Gesamtergebnis

Mit den Angaben aus der Zeitmessung, des Tarifs und einschließlich der in Abschnitt 5.2.1 beschriebenen Ergebnisse zur Mengenkomponeute liegen alle Angaben über die Kostenparameter vor. Im Folgenden wird beschrieben, wie aus diesen Einzelangaben ein Gesamtergebnis ermittelt wird. Hierbei muss zunächst die Preiskomponente je Informationspflicht aus den Messergebnissen berechnet werden (siehe hierzu Abschnitt 5.4.3.1). Anschließend erfolgt mit Hilfe der unter 5.2.1 ermittelten Mengenkomponeuten je Informationspflicht die Abschätzung des Verwaltungsaufwandes je Informationspflicht und des Verwaltungsaufwandes insgesamt. Für die Durchführung ist das Statistische Bundesamt zuständig.

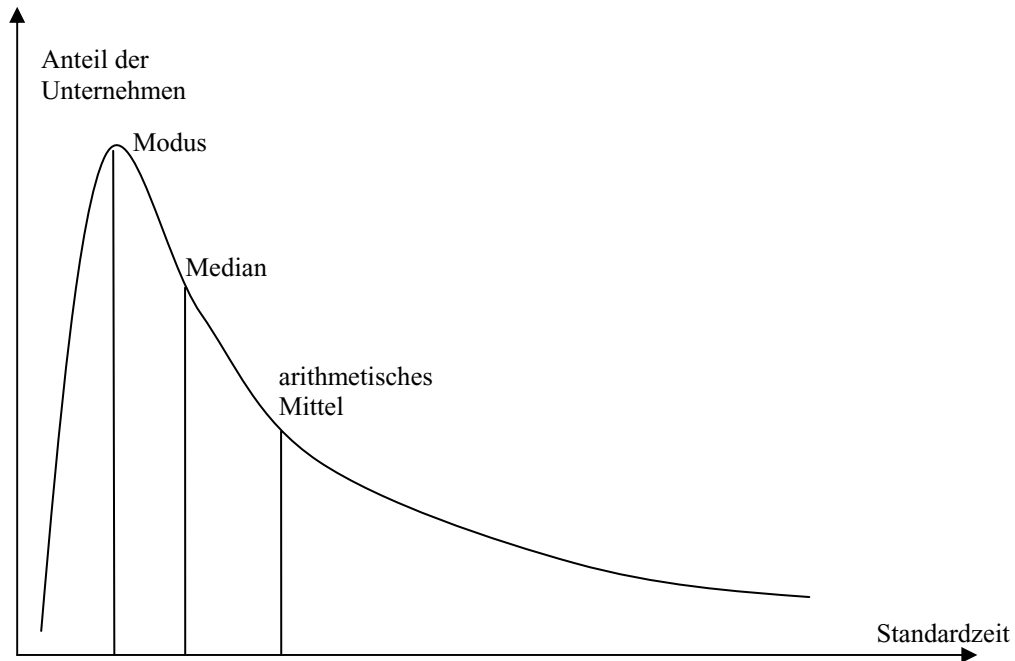
5.4.3.1 Berechnung der Preiskomponente

Die im Rahmen der Feldphase ermittelten Zeitangaben je Standardprozess einer Informationspflicht werden in der SKM-Datenbank zusammengeführt. Daraus wird der Zeitaufwand für die Erfüllung einer Informationspflicht berechnet. Darüber hinaus werden die Lohnkosten in die Datenbank zugespielt. Je nach Informationspflicht geschieht dies wirtschaftsbereichsübergreifend-/spezifisch sowie differenziert nach Qualifikationsniveaus.

Als Zeitaufwandsgröße wird in die Datenbank eine idealtypisch standardisierte Zeitangabe für die Abarbeitung eines Standardprozesses übernommen. D. h. es wird die Zeitdauer für einen Standardprozess in die Datenbank eingestellt, welche die Unternehmen für die Erfüllung in der Regel benötigen. In Abhängigkeit von der Messmethode wird eine unterschiedliche Anzahl an Einzelangaben für einen spezifischen Standardprozess zur Verfügung stehen (je nachdem wie viele Unternehmen befragt wurden). Bei einer feststehenden Untergrenze für den Zeitbedarf in Höhe von null Minuten und einer genügend großen Zahl

an befragten Unternehmen ist eine Verteilung der Angaben entsprechend der nachfolgenden Abbildung zu erwarten.

Abbildung 7: Voraussichtliche Verteilung der Zeitangaben für einen Standardprozess



Quelle: eigene Darstellung

Als Standardzeit ist diejenige Zeit zu übernehmen, welche die Unternehmen typischerweise benötigen um den Standardprozess durchzuführen. Die dargestellte Verteilungsform ist dadurch charakterisiert, dass der Modus²¹ kleiner ist als der Median²² und dieser wiederum ist kleiner als das arithmetische Mittel (rechnerischer Durchschnitt). Als typischer Wert – in Sinne von SKM – kommen sowohl Modus als auch Median in Frage. Der Modus bietet sich an, da kein anderer Wert so häufig von Unternehmen erzielt wird wie dieser. Der Median dagegen aufgrund seiner zentralen Lage in der Verteilung.²³ Das arithmetische Mittel hingegen wird durch Extremwerte nach oben verzerrt, so dass es nicht einem typischen Unternehmen entspricht. Es ist daher aus der Betrachtung auszuschließen. Für den Median spricht gegenüber dem Modus, dass der Modus nicht in jedem Fall eindeutig zu bestimmen ist (es können zum Beispiel zwei häufigste Werte auftreten), der Median

²¹ Der Modus entspricht dem häufigsten Wert. Bei Verteilungen, die mehr als einen häufigsten Wert aufweisen (z.B. bimodale Verteilungen) können auch mehrere Modi angegeben werden.

²² Der Median ist jener Wert, der eine nach der Größe geordnete Reihe halbiert. Er entspricht demnach dem Wert der Verteilung, der von 50 % der Merkmalsträger (z.B. Unternehmen) unter- und von den anderen 50 % überboten wird.

²³ Die zentrale Lage des Median zeigt sich dadurch, dass der Median die Summe der absoluten Entfernungen eines beliebigen Punktes der Verteilung zu sich minimiert.

dagegen ist immer klar definiert ist. Insgesamt gesehen empfiehlt es sich daher als Standardzeit die Zeitgröße zu verwenden, die dem Median entspricht.²⁴

Beispiel:

Im Rahmen der Belastungsuntersuchung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken²⁵ wurden für die Statistik über die Investitionen in Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe von über 3.000 Unternehmen Angaben über den Zeitbedarf zur Erbringung dieser Auskunftspflicht gemacht. Die Verteilung weist die erwartete log-normale Struktur auf. Allerdings existieren mit 30 Min. und 60 Min. mindestens zwei Modalwerte. Der Median liegt bei 40 Min. und das arithmetische Mittel – das durch Extremwerte nach oben verzerrt wird – bei 75 Min. Ein typisches Unternehmen benötigt aufgrund dieser Datenlage 40 Min. (Median) für die Erfüllung der Informationspflicht „Meldung zur Statistik über die Investition in Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe“.

Das beschriebene Verfahren ist für alle gemessenen Standardaktivitäten zu verwenden, so dass als Ergebnisblatt eine Tabelle ausgefüllt werden kann, wie sie beispielhaft in Tabelle 7 dargestellt ist. Angenommen wird dabei, dass alle 14 Standardaktivitäten wie vorgegeben zur Messung übernommen wurden. Für jede Standardaktivität ergibt sich aus dem Median der in den Unternehmen gemessenen Zeiten die Standardzeit.

Als Standardzeit für die Erfüllung der gesamten Informationspflicht ergibt sich als Summe der einzelnen Standardzeiten aus dem Beispiel 113 Minuten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu betonen, dass dieses Ergebnis nicht bei einem Unternehmen direkt ermittelt wurde, sondern den Median aus den gemessenen Werten darstellt. Dies kann zur Folge haben, dass kein Unternehmen tatsächlich 113 Min für die Informationspflicht 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.

²⁴ Dies entspricht auch der Vorgehensweise des Instituts für Mittelstandsforschung, die zwar für die Zeitangaben sowohl Median als auch arithmetisches Mittel ausweisen, für die Kostenabschätzung aber den Median verwenden. Vgl. IfM (Hrsg.): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen, Bonn, 2006.

²⁵ Vgl. Stäglich, R.; u.a.: Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken, in: DIW (Hrsg.), Politikberatung kompakt, Heft Nr. 19, Berlin, 2006.

Tabelle 7: Ergebnis der Messung einer Informationspflicht (Beispiel)

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	Standardzeit (Min)	Lohnkosten (€)
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 Ergebnisse	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

Quelle: eigene Darstellung

In der letzten Spalte sind die durchschnittlichen Lohnkosten (Arbeitskosten je Arbeitsstunde) dieser Beispielsbranche angegeben unter der Annahme, dass zwischen drei Qualifizierungsniveaus der Bearbeiter der Informationspflicht in den Unternehmen unterschieden wird. Für jede Standardaktivität wird der jeweilige Tarif der mit der Aufgabe betrauten Person (im Beispiel 28/33/61 Euro pro Arbeitsstunde) verwendet. Das Qualifizierungsniveau bei der Durchführung einer Standardaktivität ist vom jeweiligen Interviewer abzufragen, die Tarife werden aus den Statistiken der Statistischen Ämter entnommen (mögliche Datenquellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitskostenerhebung bei Unternehmen, Verdienststrukturerhebung). Die durchschnittlichen Lohnkosten für die Informationspflicht ergeben sich als gewichtetes arithmetisches Mittel aller Lohnkosten je Standardzeit (siehe Formel 5, Kapitel 3.3). Im Beispiel sind dies 34,50 €. Da es sich im Beispiel wiederum 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.

Wird bei der Befragung auch eine Angabe zur Unternehmensgröße des jeweils befragten Unternehmens erhoben (Beschäftigtenanzahl und/oder Umsatzhöhe), dann kann die beschriebene Ergebnistabelle zusätzlich in Abhängigkeit der Unternehmensgröße (klein/mittel/hoch) ermittelt werden, um eventuelle Unterschiede in der Belastung herauszuarbeiten. Dies macht vor allem dann Sinn, wenn im Zusammenhang mit einer Informationspflicht Unterschiede in der Belastung in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße vermutet werden.

5.4.3.2 Berechnung des Verwaltungsaufwandes

Der Verwaltungsaufwand für die einmalige Befolgung einer Informationspflicht ergibt sich durch die Multiplikation des durchschnittlichen Stundensatzes mit der Standardzeit, die für die Informationspflicht aufgewandt wird. Im Beispiel wären dies 64,98 €²⁶, die ein idealtypisches Unternehmen bei der einmaligen Erfüllung dieser Informationspflicht hat. Um auf den Verwaltungsaufwand der Informationspflicht insgesamt zu kommen, muss auf die Ergebnisse von Abschnitt 5.2.1 zurückgegriffen werden. Wie in diesem Abschnitt dargestellt, ergibt sich die Mengenkomponekte entweder aufgrund der Anzahl der Meldefälle (z.B. Anzahl an Baugenehmigungen) oder durch die Multiplikation der betroffenen Unternehmen mit der gesetzlich verankerten jährlichen Übermittlungshäufigkeit (z.B. Umsatzsteuervoranmeldung, die 1,8 Mill. Unternehmen monatlich, also zwölfmal, abgeben müssen und knapp 1,1 Mill. Unternehmen quartalsweise also viermal.). Resultiert aus der Mengenanalyse beispielsweise, dass die Informationspflicht jährlich 500.000 mal anfällt, ergibt dies im Beispiel einen Verwaltungsaufwand von insgesamt 32,49 Mill. €.

Für jede gemessene Informationspflicht kann über dieses Verfahren ein Wert für den Verwaltungsaufwand ermittelt werden. Die Summe aller Werte ergibt den Verwaltungsaufwand der deutschen Wirtschaft insgesamt (siehe auch Formel I, Abschnitt 3.3).

Wurden Daten auch differenziert nach Größenklassen erhoben, lässt sich auch die Frage beantworten, inwieweit es Unterschiede in der Informationskostenbelastung aufgrund der Unternehmensgröße gibt. Potenzielle Unterschiede können sich dadurch ergeben, dass Informationspflichten aufgrund von Abschneidegrenzen erst ab einer bestimmten Unternehmensgröße relevant werden. Des Weiteren könnten sich durchschnittlich effiziente Unternehmen in Abhängigkeit von Größenklassen unterscheiden.

Beispiele:

Die Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe wird erst ab 20 Beschäftigten erhoben. Kleine Unternehmen sind daher von dieser Informationspflicht gänzlich ausgenommen und werden überhaupt nicht belastet. Der gesamten Verwaltungsaufwand ist entsprechend geringer.

Bei einem Einpersonnenunternehmen wird die Informationspflicht definitionsgemäß vom Firmeninhaber oder von einer externen Stelle (z. B. Steuerberater) erfüllt. Beide haben höhere Kostensätze als ein Mitarbeiter nachgeordneter Ebenen. Der gesamte Verwaltungsaufwand fällt daher bei diesen Unternehmen entsprechend erhöht aus.

²⁶ 113 Min. sind umgerechnet 1 Std. und 53 Min. Die eine Stunde schlägt mit den angegeben 34,50 € zu Buche, während die 53 Min das Unternehmen mit 30,48 € belasten. Dies ergibt in der Summe 64,98 €.

Aufgrund der Angaben, die von den Ressorts und dem Statistischen Bundesamt zu jeder Informationspflicht in die Datenbank eingepflegt wurde (vgl. Kapitel 4 sowie Abschnitt 5.1), ist es möglich, die Gesamtkosten nach verschiedenen Merkmalen zu analysieren. Ein Ergebnismachweis gemäß folgender Zuordnungen kann vorgenommen werden:

- nach Ressorts,
- nach dem Wirtschaftszweig der Unternehmen,
- nach Politikbereichen,
- nach Gesetzbereichen,
- nach Gesetzgebungsebenen,
- nach dem Verpflichtungsgrad (obligatorisch oder optional),
- nach der Notwendigkeit der Informationspflicht.

Besonders die letzten beiden Punkte dienen dazu, Entlastungspotenziale möglichst früh zu identifizieren (siehe hierzu Kapitel 6.1).

5.5 Einbeziehung der für Bürger und Verwaltung bestehenden Informationspflichten sowie von Verwaltungsvorschriften

Die beschriebene Vorgehensweise betrifft zunächst lediglich die auf Gesetzen oder Rechtsverordnungen begründeten Informationsverpflichtungen der Wirtschaft. Im Folgenden wird kurz beschrieben, wie mit den Pflichten umgegangen wird, die den Bürger und der Verwaltung belasten und die aufgrund von Verwaltungsvorschriften definiert sind.

- **Messung der Pflichten für Bürger und Verwaltung**

Bestehende Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung werden grundsätzlich erst in einem zweiten Schritt, d.h. nach Abschluss der Messungen der Informationspflichten der Wirtschaft, gemessen.

Ausgenommen hiervon sind jedoch Informationspflichten der Bürger oder der Verwaltung, bei denen bereits jetzt die Vermutung einer außergewöhnlich hohen Belastung offensichtlich ist. Im Übrigen bleibt es den Ressorts freigestellt, auch weitere Informationspflichten der Bürger oder Verwaltung von Anfang an in den Messprozess einzubeziehen.

Für die Messung der bestehenden Informationspflichten der Bürger und Verwaltung gelten die gleichen methodischen Vorgaben wie für die Messung der bestehenden Informati-

onspflichten der Wirtschaft. Auch der Verfahrensablauf (Prüfphasen und Prüfschritte) unterscheidet sich nicht, einmal abgesehen von dem Sachverhalt, dass für den Bürger nur eine Zeitaufwandsgröße ermittelt wird und keine Transformation in monetäre Kosten stattfindet. Hier gilt, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, lediglich die Zeit als Aufwandskomponente.

- **Einbeziehung von Verwaltungsvorschriften**

Bestehende Informationspflichten auf Basis von Verwaltungsvorschriften werden grundsätzlich erst in einem späteren Schritt, d. h. nicht vor Abschluss der Messungen der durch Gesetz und Rechtsverordnungen verursachten Informationspflichten der Wirtschaft, gemessen. Ausgenommen hiervon sind allerdings auch hier Informationspflichten auf Basis von Verwaltungsvorschriften, bei denen bereits jetzt eine außergewöhnlich hohe Belastung zu vermuten ist. Im Übrigen bleibt es den Ressorts freigestellt, auch weitere durch Verwaltungsvorschriften verursachte Informationspflichten von Anfang an in den Messprozess einzubeziehen.

Für die Messung der bestehenden Informationspflichten auf Basis von Verwaltungsvorschriften gelten die gleichen methodischen Vorgaben; auch der Verfahrensablauf (Prüfphasen und -schritte) ist hier grundsätzlich nicht anders wie im Verfahren für die Unternehmen beschrieben.

6 Maßnahmen zur Kostenreduzierung

6.1 Erschließung von Entlastungspotenzialen

Es wurde bereits schon darauf hingewiesen, dass in jedem SKM-Teilschritt bereits die Frage nach möglichen Vereinfachungsmaßnahmen mit ins Kalkül zu ziehen ist. Für die Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen und für die Offenlegung möglicher Kosteneinsparungen ist das Stellen und Beantworten folgender Fragen hilfreich:

- Wo treten bei den Adressaten staatlichen Handelns (Wirtschaft, Bürger, Verwaltung) überhaupt administrative Lasten auf?
- Welche rechtlichen Vorgaben und administrativen Handlungen des Staates werden von den Adressaten als überflüssige Hemmnisse angesehen bzw. führen zu Schwierigkeiten bzw. „Irritationen“ in der Umsetzung?
- Welches sind die besonders belastenden Bürokratiekosten, die durch das Aufteilen jeder Informationspflicht in einzelne Prozessschritte identifiziert werden können?

Zur Festlegung potenzieller Vereinfachungen und Kostenreduktionen sind nicht nur die Ergebnisse der Messungen nach dem SKM, sondern auch weitere Informationen, die sich aus den Gesprächen mit Interessengruppen, den betroffenen Adressaten und der staatlichen Verwaltung ergeben, einzubeziehen. Eine Checkliste zur Ermittlung von Entlastungspotenzialen findet sich im Anhang.

Zur Reduktion der Bürokratiekosten bieten sich eine Vielzahl von Maßnahmen an. Grundsätzlich können die folgenden Vereinfachungsmaßnahmen unterschieden werden:

- Nichteinführung bzw. Aufhebung/Abschaffung von Informationspflichten,
- Vereinfachung von Informationspflichten durch das Ändern bzw. das Verschanken einzelner Rechtsakte,
- Verbesserung der Kohärenz zwischen Rechtsakten auch über die Grenzen einzelner Ressorts hinaus und damit Vermeidung von Dopplung durch parallel angeforderte Informationen,

- Vereinfachung von administrativen Prozessen insbesondere durch Rückgriff auf vorhandene Informationen in anderen staatlichen Behörden und die Vereinfachung von Formularen,
- E-Government: Sicherstellung medienbruchfreier Prozesse zwischen Behörden und Adressaten durch IT-Einsatz, insbesondere Sicherstellung der IT-gestützten Übermittlung von Information durch Adressaten an staatliche Stellen,
- Verbesserung der Kommunikation bei neuen oder bestehenden Regelungen: Sicherstellung der Verständlichkeit von Regelungen; begleitende Maßnahmen zur Erklärung der Ziele und der Mittel bei der Einführung neuer Regelungen durch die zuständigen Stellen,
- Ermittlung von Vereinfachungspotenzialen bei den von der Regelung betroffenen Adressaten (insbes. Unternehmen) bzw. Identifizierung von Wissensdefiziten über staatliche Angebote zur Kostenreduktion.

6.2 Erstellung eines Maßnahmenpakets zur Erreichung und Kontrolle des beschlossenen Abbauziels

Auf Basis des vom Bundeskabinett vorgegebenen Abbauziels erarbeitet jedes Ressort bezogen auf seinen Zuständigkeitsbereich ein Maßnahmenpaket, welches die einzelnen Vereinfachungsmaßnahmen zur Zielerreichung einschließlich der Zeitpläne zu deren Umsetzung umfasst und leitet es der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt zu. Die einzelnen Maßnahmenpakete, ebenso das sich daraus ergebende Gesamtpaket sowie die Zeitpläne zur Umsetzung der Maßnahmen werden anschließend dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt kontrolliert die Einhaltung der vom Staatssekretärsausschuss für verbindlich erklärten Zielvorgaben. Dies gilt sowohl für die inhaltliche Umsetzung einzelner Maßnahmen als auch für die Einhaltung der Zeitpläne. Die Ressorts melden der Geschäftsstelle regelmäßig die im Umsetzungsprozess erreichten Fortschritte sowie etwaige Umstände, die die Realisierung einzelner Maßnahmen gefährden („Frühwarnung“). Die Koordinatorin für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und der Staatssekretärsausschuss werden umgehend unterrichtet, wenn sich bedeutsame Zielabweichungen abzeichnen. Erfolgt ein Abbau von auf Informationspflichten beruhenden Bürokratiekosten durch die Ressorts bevor verbindliche Abbauziele festgelegt werden, werden diese auf Bitten des jeweiligen Ressorts auf die spätere Abbauverpflichtung ange-

rechnet. Dies gilt für alle Rechtsetzungsvorhaben, die nach dem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 in Kraft getreten sind.

7 Kostenmessung neuer Informationspflichten auf Grundlage des Standardkosten-Modells

Aus der in Kapitel 5 beschriebenen Bestandsmessung resultieren die Informationskosten der Wirtschaft aufgrund der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Rechtsakte. Durch die Abschaffung, Überarbeitung oder Neueinführung von Informationspflichten sind diese einmalig umfassend ermittelten Informationskosten ständigen Veränderungen unterworfen. Um immer über den Stand und die Entwicklung der Verwaltungslasten adäquat Auskunft geben zu können, muss die SKM-Messung in eine Art „Regelbetrieb“ überführt werden.

Dieser Regelbetrieb drückt sich in der Kostenmessung neuer Informationspflichten aus.²⁷ Hierzu ist auch eine Adaption der Methode des SKM unabdingbar.²⁸ Wesentliche methodische Anpassungen bei neuen Informationspflichten gegenüber der Bestandsmessung sind bei der Ermittlung des Parameters Zeit vorzunehmen. Da in diesem Fall in den Unternehmen noch keine Zeitaufwandsangaben verfügbar sind, müssen die Zeitaufwandsangaben auf anderem Wege als über tatsächliche Datenerhebungen erfolgen.

Im Folgenden wird gezeigt, welche Verfahrenswege sich in diesem Fall anbieten.

7.1 Identifikation neuer Informationspflichten

Die Identifikation von neuen Informationspflichten erfolgt ebenfalls auf Basis der in Kapitel 2.1 zugrunde gelegten Definitionen. Demnach lässt sich eine neue Informationspflicht folgendermaßen charakterisieren:

- Sie ist staatlich veranlasst (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift),
- sie basiert auf einer abstrakten Regelung,
- die Übermittlung oder Bereithaltung von Daten oder Informationen erfolgt in elektronischer oder schriftlicher Form.

²⁷ Unter neuen Informationspflichten werden auch diejenigen gefasst, die noch keine zwei Jahre in Kraft sind und daher bei der Bestandsmessung nicht berücksichtigt wurden.

²⁸ Das Erschließen und von Einsparpotenzialen und die anschließende Neubewertung der Lasten aus Kapitel 6, ist eine weiterer Bestandteil des Regelbetriebs der SKM-Messung.

Als „neue“ Informationspflichten gelten auch Erweiterungen bereits bestehender Informationspflichten (zum Beispiel Ergänzung um weitere Datenanforderungen, Erhöhung der Berichtshäufigkeit).

Wie bei den bestehenden sind auch bei den neuen Informationspflichten alle zu erfassen, unabhängig davon, ob sie sich an die Wirtschaft, den Bürger oder die Verwaltung wenden. Die Kategorisierung der neuen Informationspflichten erfolgt analog zur Vorgehensweise bei den bestehenden Informationspflichten (vgl. Kapitel 5.1).

Die Ressorts haben die Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt frühzeitig über die geplante Einführung neuer Identifikationspflichten zu unterrichten und die notwendigen Schritte zur Abschätzung der Kosten einzuleiten.

7.2 Abschätzung der Kosten neuer Informationspflichten

Um die zu erwartenden anfallenden Kosten einer neuen Informationspflicht ermitteln zu können, müssen sowohl die Mengen- als auch die Preiskomponente abgeschätzt werden. Hierbei soll und muss auf die Erfahrungen aus der Messung bestehender Informationspflichten und auf eventuell vorhandenes Expertenwissen zurückgegriffen werden.

7.2.1 Abschätzung der Mengenkompone

Bei der Abschätzung der Mengenkompone können wiederum zwei Fälle unterschieden werden:

1. Eine Informationspflicht mit gesetzlich festgelegter Übermittlungshäufigkeit und abgegrenzter Zielgruppe (Unternehmen, Bürger oder Verwaltung),
2. eine fallbezogene Informationspflicht.

Im **ersten Fall** verläuft die Ermittlung der Mengenkompone analog zum Verfahren bei bestehenden Informationspflichten, d.h. die Übermittlungshäufigkeit kann aus dem Gesetztext entnommen werden und die Anzahl der betroffenen Bürger oder Unternehmen wird mit Hilfe amtlicher Statistiken ermittelt.

Beispiel:

Es soll eine neue Informationspflicht eingeführt werden. Diese enthält für Unternehmen des Baugewerbes mit mindestens 1 Mill. € Umsatz die Pflicht, jedes zweite Jahr die Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen dem zuständigen Ressort zu melden. Laut amtlicher Statistik fallen rund 30 000 Unternehmen in die Zielgruppe, die laut Gesetz mit einer jährlichen Übermittlungshäufigkeit von 0,5 von der Informationspflicht betroffen sind. Die abgeschätzte Mengenkomponekte beträgt in diesem Fall 15 000.

Fallbezogene Informationspflichten sind abgeleitete Pflichten. Diese entstehen dadurch, dass der Betroffene eine Leistung des Staates nachfragt, wobei die Leistung an die Bedingung gekoppelt ist, dass er dem Staat bestimmte Informationen zur Verfügung stellt. Bei der fallbezogenen Informationspflicht ist ein Rückgriff auf Statistiken nicht möglich. Es können zwar Informationen darüber vorliegen, wie groß der Personen-/Unternehmenskreis (theoretisch) sein kann, der die Leistung des Staates nachfragt, nicht bekannt ist aber der Anteil derer, die es letztendlich dann tatsächlich tun. Es muss daher eine Einschätzung darüber abgegeben werden, wie viele der potenziell betroffenen Unternehmen oder Bürger von der angebotenen Leistung des Staates Gebrauch machen (Ausschöpfungsquote). Für diese Prognose muss – wenn es möglich ist – auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden, die sich aus bereits bestehenden ähnlich gelagerten Fällen ergeben.

Beispiel:

Die im vorhergehenden Beispiel erwähnte Informationspflicht soll nur gelten, wenn die betroffenen Unternehmen für ihre Weiterbildungsmaßnahmen eine staatliche Förderung erhalten wollen. Es wird nun aufgrund von Erfahrungen bei ähnlichen Maßnahmen unterstellt, dass von solchen Fördermöglichkeiten nur ca. 75 % (Ausschöpfungsquote) der Unternehmen tatsächlich Gebrauch machen (die restlichen haben entweder keine Weiterbildungsmaßnahmen oder beantragen die Förderung aus anderen Gründen nicht). Ansonsten gelten die bereits beschriebenen Rahmenbedingungen. Daraus würde folgen, dass sich die Mengenkomponekte auf 11.250 ($0,75 \cdot 15.000$) reduzieren würde.

Die zuständigen Ressorts müssen bei der Anmeldung der neuen Informationspflicht die Anzahl der potenziell betroffenen Einheiten und die prognostizierte Ausschöpfungsquote angeben.

7.2.2 Abschätzung der Preiskomponente

Der wesentliche Unterschied zwischen einer Messung des Bestandes nach dem SKM und der Abschätzung der Kosten für neue Informationspflichten besteht darin, dass bei der Abschätzung eine gesonderte Messung des mit der Erfüllung der Informationspflicht verbundenen Zeitaufwands nicht erfolgen kann. Es muss bei neuen Informationspflichten der voraussichtlich notwendige Zeitwert geschätzt werden.

Die Basis für diese Schätzung bilden die Ergebnisse der Bestandsmessung. Zunächst muss untersucht werden, ob im Bestand eine der neuen Informationspflicht ähnliche bereits existiert und ob für diese eine Abschätzung des Zeitaufwandes vorliegt. Ist dies nicht der Fall, muss auf standardisierte Erfahrungswerte oder Experten zurückgegriffen werden.

- **Schätzung anhand vergleichbarer bereits existierender Informationspflichten**

Liegen ähnliche Informationspflichten im Bestand bereits vor, dann können die Ergebnisse dieser Messung für den Zeitbedarf als Schätzgröße verwendet werden. Bei den Tarifen muss untersucht werden, inwieweit diese für die neue Informationspflicht ebenfalls Gültigkeit besitzen. Falls dies der Fall ist, kann die Preiskomponente der bestehenden Informationspflicht als Schätzwert angenommen werden. Falls nein – da zum Beispiel eine andere Branche von der Neuregelung betroffen ist – muss der gültige Tarif auf die gemessenen Zeiten angewendet werden.

Hinweis:

Eine bestehende Informationspflicht kann auf weitere Unternehmen ausgedehnt oder aber auch beschränkt werden. Dies ist, wie oben erwähnt, als neue Informationspflicht zu behandeln. In diesem Sonderfall liegt eine Zeitmessung und evtl. die Preiskomponente bereits vor.

Beispiele:

Die erwähnten Weiterbildungsmaßnahmen sollen nur noch für Unternehmen mit einem Mindestumsatz von 10 Mill. € gelten. Von der Bestandsmessung weiß man, dass der Preis für diese Informationspflicht bei 36,85 € liegt. Dieser Wert kann für die Kostenberechnung übernommen werden.

Die Weiterbildungsmaßnahme soll nicht mehr nur für Unternehmen des Bauhauptgewerbes gelten, sondern auch für Unternehmen des Gastgewerbes. Von der Bestandsmessung

weiß man, dass diese Informationspflicht einen Zeitbedarf von 67 Min generiert. Als Tarif wird für das Gastgewerbe 30 € ermittelt. Die Preiskomponente liegt dann bei 33,50 € ($67/60 \cdot 30 = 33,50$).

- **Schätzung über standardisierte Erfahrungswerte**

Für die einzelnen Standardaktivitäten einer Informationspflicht werden sich durch die Bestandsmessung für den Zeitbedarf Erfahrungswerte herausbilden. Diese Erfahrungswerte werden in Abhängigkeit von drei Komplexitätsstufen der Informationspflicht ermittelt und in einer so genannten CASH-Tabelle tabelliert. Die Werte dieser Tabelle dienen als Schätzwerte für den Zeitbedarf einer Standardtätigkeit, je nachdem inwieweit die Tätigkeit als einfach/mittel/komplex beurteilt wird. Die folgende Tabelle gibt die CASH-Tabelle wieder, wie sie sich aus den Erfahrungen der Niederlande ergibt. Inwieweit sie sich mit einer deutschen CASH-Tabelle deckt, wird sich erst nach den Erfahrungen der deutschen Bestandsmessung zeigen.

Tabelle 8: CASH-Tabelle der Niederlanden

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	Allgemeine Fragestellung	einfach	mittel	komplex
1	Einarbeitung/Routinebildung im Hinblick auf die Informationspflicht	Welche Erfahrungen besitzt eine relevante Zielgruppe im Umgang mit einer Informationspflicht?	1	10	21
2	Empfang der Information	Welche Rahmenbedingungen bestehen für den Informationstransfer von der Behörde zum Unternehmen?	1	2	3
3	Sammeln erforderlicher Informationen	Welche Informationen sind im Unternehmen verfügbar?	1	6	19
4	Einschätzung der erforderlichen Informationen und Zahlen/ Daten	Sind die Informationen zur Befolgung der Informationspflicht ausreichend?	2	6	15
5	Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten	Welche Daten werden mit der Hand eingegeben?	1	5	9
6	Durchführung von Berechnungen oder Schätzungen	Welche Berechnungen, Bewertungen, Zählungen oder Schätzungen müssen vom Unternehmen getätigt werden?	2	5	12
7	Ausdrucken der Ergebnisse	Wie sind die gewonnenen Daten aufzuarbeiten?	0	3	5
8	Kontrolle und mögliche Korrektur der Ergebnisse	Wie hoch ist der Aufwand für mögliche Kontroll- oder Korrekturmaßnahmen?	1	12	69
9	Einholen von Informationen Dritter	Sind bestimmte Anschaffungen oder externe Informationsbeschaffungen zwingend notwendig?	2	20	100

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	Allgemeine Fragestellung	einfach	mittel	komplex
10	Konsultation	Benötigt der Unternehmer zusätzlichen Rat Dritter zur adäquaten Befolgung der Informationspflicht?	0	10	34
11	Erklärungen, Erläuterungen	Müssen neben den fest vorgeschriebenen Formularen noch zusätzliche Erklärungen vorgenommen werden?	1	14	54
12	Ausführen von Zahlungsanweisungen	Welche Schritte werden für zwingend notwendige Aufträge an Dritte getätigt?	1	4	5
13	Senden der Information	Welche Rahmenbedingungen bestehen für Informationstransfer vom Unternehmen zur Behörde?	1	1	5
14	Archivierung von Informationen	Welche Anforderungen werden an den weiteren Umgang mit Daten im Unternehmen gestellt?	1	2	2

Quelle: Nijssen/Vellinga, A model to measure the administrative burden of businesses, Zoetermeer 2002 und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten (erscheint 2006).

Um den Zeitbedarf zu schätzen, wird die Informationspflicht in die Standardaktivitäten aufgegliedert. Diese werden dann einer von drei Komplexitätsstufen (einfach, mittel, komplex) zugeordnet. Der Tabelle wird der jeweils zugehörige Zeitwert entnommen. Die Summe der Zeitwerte ergibt die Schätzung für den Zeitbedarf der Informationspflicht. Die Zuordnung der Standardaktivitäten ist von den Ressorts vorzunehmen. Das Statistische Bundesamt gibt hierzu entsprechende Hilfestellungen.

Beispiel:

Für die neue Informationspflicht, die entsteht, wenn ein Unternehmen des Baugewerbes eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen beantragt, ergibt sich folgende Einschätzung der einzelnen Standardaktivitäten:

Nr.	Allgemeine Standardaktivität	einfach	mittel	komplex
1	Einarbeitung/Routinebildung im Hinblick auf die Informationspflicht		10	
2	Empfang der Information	1		
3	Sammeln erforderlicher Informationen		6	
4	Einschätzung der erforderlichen Informationen und Zahlen/ Daten			15
5	Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten	1		
6	Durchführung von Berechnungen oder Schätzungen		5	
7	Ausdrucken der Ergebnisse	0		
8	Kontrolle und mögliche Korrektur der Ergebnisse	1		
9	Einholen von Informationen Dritter		20	
10	Konsultation	0		
11	Erklärungen, Erläuterungen	1		
12	Ausführen von Zahlungsanweisungen			5
13	Senden der Information	1		
14	Archivierung von Informationen	1		

Aus der Summe ergibt sich ein geschätzter Zeitbedarf für diese Informationspflicht von 67 Min. (auf Basis der niederländischen CASH-Tabelle).

Die sich aus der Abschätzung mit Hilfe der CASH-Tabelle ergebende Zeit wird mit dem entsprechenden Tarif multipliziert, um die Preiskomponente zu prognostizieren. Welcher Tarif bei einer gesetzlichen Informationspflicht bei Unternehmen zugrunde gelegt wird, richtet sich danach, ob es sich um eine branchenspezifische oder branchenübergreifende Informationspflicht handelt. Bei branchenspezifischen Informationspflichten sind die durchschnittlichen Lohnkosten der betroffenen Branchen zu berücksichtigen, bei branchenübergreifenden dagegen die durchschnittlichen Lohnkosten aller Branchen. Dabei ist eine Differenzierung nach Qualifikationsniveau möglich. Vom Statistischen Bundesamt werden die benötigten Tarife aus den amtlichen Statistiken geliefert.

Beispiel:

Für die Erfüllung der Informationspflicht zum Erhalt einer Förderung der Weiterbildungsmaßnahme sei ein mittleres Qualifikationsniveau erforderlich. Als Tarif hierfür gelten 33 €. Damit ergibt sich der Preis für diese Informationspflicht von $33/60 \cdot 67 = 36,85$ €

Handelt es sich um eine Informationspflicht des Bürgers, wird kein Tarif ermittelt, da hierzu keine monetären Größen ermittelbar sind. Bei den Bürgern ist der Parameter Zeit neben der Häufigkeit die alleinig entscheidende Größe. Anders als bei den Unternehmen und der Verwaltung geht es hier somit nicht um die Reduzierung von (Gesamt-) Kostenbelastungen, sondern insbesondere um die Reduzierung des (Gesamt-) Zeitaufwandes für die Verwaltungstätigkeit des Bürgers im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Informationspflicht.

- **Expertenschätzung**

Experten können zur Validierung der Schätzung, die mit Hilfe vergleichbarer bereits existierender Informationspflichten oder mit den standardisierten Erfahrungswerten gewonnen wurden, eingesetzt werden. Durch die Überprüfung der Ergebnisse durch Experten entsteht ein Methoden-Mix, der die Belastbarkeit und damit die öffentliche Akzeptanz der Schätzergebnisse steigern kann.

Mit Hilfe der Fachleute kann überprüft werden, inwieweit die bei der Schätzung zugrunde gelegte existierende Informationspflicht tatsächlich mit der neuen Informationspflicht vergleichbar und damit die Übertragung der Messergebnisse gerechtfertigt ist. Ebenso können sie beurteilen, ob die standardisierten Erfahrungswerte den Anforderungen der neuen Informationspflicht genügen. Wäre dies nicht der Fall, können sie Nachbesserungen in einem oder mehreren Punkten bis hin zur völligen Ablehnung der standardisierten Werte verlangen. Darüber hinaus sind Einschätzungen über die Komplexität der einzelnen Stan-

dardaktivitäten durch die Experten möglich, die mit den zur Validierung vorgelegten Ergebnissen verglichen werden können.

Besitzt eine Gruppe von Experten genügend Fachwissen, so kann ihnen die Abschätzung der Preiskomponente auch komplett überlassen werden. Dabei können ihnen die beschriebenen „Hilfsmittel“ (Liste der existierenden Informationspflichten, standardisierte Erfahrungswerte) zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die sensible Schätzung der Preiskomponente extern durchgeführt wird, was sich positiv auf die öffentliche Akzeptanz der Ergebnisse auswirken dürfte.

Problematisch bei Expertenschätzungen ist die Auswahl geeigneter Personen oder Institutionen, die als Experten für ein Thema geeignet sind. Dieses generelle Problem von Expertenbefragungen dürfte in diesem Fall noch stärker auftreten, da mit neuen Informationspflichten oft „Neuland“ betreten wird. Eine klar zu definierende Gruppe von Experten ist daher schwieriger zu finden. Eventuell ist das Thema so neu, dass es noch keine Experten auf dem Gebiet geben kann.

7.2.3 Abschätzung des Verwaltungsaufwands

Aufgrund der Arbeiten in den beiden vorhergehenden Abschnitten liegen alle Parameter des Verwaltungsaufwands in z.T. geschätzter Form vor. Die Mengenkomponekte multipliziert mit der Preiskomponente ergibt den voraussichtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Normadressaten (Unternehmen/Bürger/Verwaltung) aufgrund der neuen Informationspflicht.

Beispiele:

Es wird davon ausgegangen, dass es zu 11.250 Meldungen aufgrund der Informationspflicht zur Weiterbildungsförderung kommt. Eine Meldung hat den Preis von 36,85 €. Dies ergibt einen Verwaltungsaufwand für diese Informationspflicht in Höhe von 414.562,50 €.

Durch die Beschränkung der Informationspflicht auf Unternehmen mit mehr als 10 Mill. € Umsatz fallen jetzt nur noch 1.500 Unternehmen in die Informationspflicht, die alle zwei Jahre melden müssen und die Förderung zu 75% ausschöpfen. Waren es zuvor 11.250

Meldungen, so sind jetzt nur noch 560 Meldungen zum gleichen Tarif zu erwarten. Es entsteht ein Verwaltungsaufwand in Höhe von 20.636 €.²⁹

Die Ausdehnung der Informationspflicht auf das Gaststättengewerbe führt zu 2.250 zusätzlichen Meldungen zu einem Tarif von 33,50 €. Daher entsteht ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand in Höhe von rund 75.000 €.

7.3 Ausweisung der neuen Informationspflicht

Neue Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung sind besonders auszuweisen, d. h. die Informationspflicht (einschließlich der Begründung ihrer Notwendigkeit), die damit voraussichtlich verbundenen Gesamtkosten und der Adressatenkreis sind in der Kabinetttvorlage besonders kenntlich zu machen.

Nach In-Kraft-Treten des Gesetzes oder der Rechtsverordnung, welches die Informationspflicht begründet, werden die Daten in die SKM-Datenbank eingestellt. Grundsätzlich ist die Informationspflicht nach dem Ablauf einer Frist von zwei Jahren einer SKM-Messung zu unterziehen. Die Ergebnisse der Kostenschätzung werden gegebenenfalls durch diese Messung korrigiert und die Datenbank entsprechend aktualisiert.

8 Prüfung von Informationspflichten im europäischen Recht

8.1 Ausweisung und Messung der Informationspflichten von neuem und bestehendem EU-Recht

Der Abbau von Bürokratie beschränkt sich nicht nur auf nationales Recht, sondern schließt das europäische Recht mit ein. Dies bezieht sich einerseits auf Initiativen der Europäischen Kommission zur Vereinfachung und Deregulierung des europäischen Rechtsbestandes. Andererseits soll der Aufwuchs neuer Bürokratie durch neue EU-Regelungen verhindert bzw. möglichst gering gehalten werden. Beide Ansätze werden von der Bundesregierung unterstützt. Dies bedeutet, dass stärker als zuvor die federführenden Ressorts die bürokratischen Auswirkungen bestehenden und neuen EU-Rechts überprüfen sollen.

²⁹ Auch wenn diese neue Informationspflicht Kosten verursacht, bleibt in der Summe eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands übrig (400.000 € - 20.000 €).

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau koordiniert auf Basis der festgelegten Methode auch die nationale Durchführung von Messungen der EU, die der Ermittlung des Verwaltungsaufwands von bestehenden und neuen EU-Rechtsvorschriften dienen.

Für die Prüfung von Informationspflichten in neuen EU-Regelungsvorhaben ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Im Rahmen des europäischen Rechtsetzungsverfahrens sollten in deutschen Positionspapieren und Stellungnahmen, wie aber auch bei der Unterrichtung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten, der Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates in EU-Angelegenheiten und bei der Unterrichtung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments neue bürokratische Lasten für die EU-Ebene und die nationale Ebene, hier insbesondere die Informationspflichten soweit möglich auch unter Angabe der Begründung der Kommission, gesondert kenntlich gemacht werden. Hierzu sollten die mit der Einführung der Informationspflicht verbundenen Kosten möglichst auf der Basis einer SKM-Messung ermittelt werden (vgl. beschriebenes Vorgehen in Kapitel 6).
- Neue Regelungen bzw. Änderungen bestehenden EU-Rechts sollten immer daraufhin überprüft werden, ob hiermit Informationspflichten vermieden, vereinfacht bzw. abgeschafft werden können.

Bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht sollte Folgendes beachtet werden:

- Die mit dem nationalen Umsetzungsrechtsakt einzuführenden Informationspflichten sind einer SKM-Messung zu unterziehen und in der Kabinetttvorlage gesondert auszuweisen. Hierbei kann ggf. auf bereits im Rahmen der Verhandlungen auf EU-Ebene ermittelte Daten zurückgegriffen werden.
- Sollten bei der Umsetzung in nationales Recht über die Vorgaben des EU-Rechts hinaus zusätzliche Informationspflichten national eingeführt bzw. der Standard der EU-induzierten Informationspflicht nach nationalem Interesse erhöht werden, so müssen die daraus entstehenden Kosten ausgewiesen werden. (vgl. beschriebenes Vorgehen in Kapitel 6)

Im Zuge der von der EU-Kommission initiierten Einführung eines Verfahrens zur Identifizierung und Messung von Bürokratiekosten auf Grundlage des SKM hat der Europäische Rat die besondere Rolle der Mitgliedstaaten anerkannt, auf Anfrage in angemessener Weise Informationen für die Bewertung des durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands zur Verfügung zu stellen.

Für die Prüfung von Informationspflichten für das bestehende EU-Recht wird folgendes Verfahren gewählt:

- Auf Anfrage der EU-Kommission führt das jeweils für das europäische Rechtsgebiet federführende Bundesressort in Abstimmung mit der Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt die erforderlichen Messungen der nationalen bürokratischen Belastungen nach dem in Kapitel 5 beschriebenen Vorgehen durch.
- Das Statistische Bundesamt unterstützt die Ressorts bei der Durchführung der Messungen, insbes. wenn aufgrund spezifischer methodischer Anforderungen auf EU-Ebene vorhandene bzw. neue Daten besonders aufzubereiten sind.
- Insbesondere besteht auch die Möglichkeit, für weitere, nicht von der EU-Kommission benannte EU-Rechtsakte und Programme die nationalen Bürokratiefolgekosten zu ermitteln und die Ergebnisse verbunden mit Vereinfachungsvorschlägen den europäischen Gremien mit dem Ziel zur Kenntnis zu geben, überflüssige oder unangemessene Belastungen durch Informationspflichten zu beseitigen.

8.2 Methodische Grundlagen zur Abschätzung des durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands

Die EU-Kommission hat einen Leitfaden zur Abschätzung des durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands vorgelegt. Dieser erscheint als Anhang 10 des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung bei der EU. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Stand vom 15. März 2006³⁰ und beschreiben das Vorhaben der EU-Kommission im Rahmen des SKM im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf das deutsche Vorgehen.

Hauptzweck der Anwendung des Modells bei der EU-Kommission ist die Abschätzung der Nettokosten der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Auskunftspflichten. Nettokosten werden dabei definiert als „durch Annahme eines Legislativvorschlags entstehende neue Kosten abzüglich der Kosten die bei Verabschiedung des entsprechenden Rechtsakts auf Ebene der EU und/oder der Mitgliedstaaten wegfallen würden“.³¹ Gemessen werden

³⁰ Vgl. EU Kommission: Abschätzung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, Anhang 10 des Leitfadens zur Folgeabschätzung, 15. März 2006

³¹ EU Kommission: Abschätzung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, Anhang 10 des Leitfadens zur Folgeabschätzung, 15. März 2006, Seite 2.

die Kosten bei der Privatwirtschaft, dem gemeinnützigen Sektor und öffentlichen Betrieben. Den Dienststellen bleibt es frei gestellt inwieweit sie die Bürger zu Testzwecken sogleich in die Messung mit einbeziehen. Bei der Definition des Verwaltungsaufwands wird – wie auch in Deutschland – auf die Bürokratiekosten aufgrund von Informationsverpflichtungen abgestellt. Die EU-Kommission hat dabei eine bewusst weit gefasste Auslegung der Definition gewählt, die z.B. auch die Produktkennzeichnung einschließt. Folgende Arten von Pflichten werden unterschieden:

- Meldung bestimmter Tätigkeiten,
- Regelmäßig vorzulegende Berichte,
- Kennzeichnungsinformation für Dritte,
- Information ohne Kennzeichnungscharakter für Dritte,
- Antrag auf Einzelgenehmigung oder Befreiung,
- Antrag auf allgemeingültige Genehmigung oder Befreiung,
- Registrierung,
- Zertifizierung von Produkten oder Verfahren,
- Kontrollbesuche,
- Zusammenarbeit bei Audits,
- Subventions- oder Beihilfeantrag,
- Sonstiges.

Dieser Katalog wird auch in Deutschland für die Erfassung von Informationspflichten zu Grunde gelegt (siehe Kapitel 5.1.2).

Literatur

- AMVAB (Hrsg.): Manual for conducting Standard Cost Model measurements, Juni 2005, Internet: <http://www.amvab.dk/sw7440.asp>.
- BARNES, M. u.a.: Die Messung administrativer Kosten: Handbuch für das Standard Cost Model in Großbritannien, September 2005
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten, erscheint 2006
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hrsg.): Fundstellennachweis A Bundesrecht, abgeschlossen am 31. Dezember 2005.
- CHARITÉ, D. et al. (internationale Arbeitsgruppe): Das Standard-Kostenmodell – Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung, Stand: Mai 2005,
- CHARITÉ, D. et al. (International SCM Network): International Standard Cost Model Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses, 2005.
- EU KOMMISSION: Abschätzung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, Anhang 10 des Leitfadens zur Folgeabschätzung, 15. März 2006.
- HÄDER, S.: Telefonstichproben, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (Hrsg.), How-to-Reihe, Nr. 6, 2000.
- INSTITUT FÜR MITTELSTANDSFORSCHUNG (Hrsg.): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen, Kurzfassung, Bonn, 2006.
- KREIBOHM, H.; et al.: Erstes Deutsches Handbuch zum Standardkosten-Model, Fachhochschule des Mittelstands (Hrsg.), Bielefeld, 2005
- MERCK, R. (Hrsg.): Bürokratieabbau und Bürokriemessung in der Bundesrepublik Deutschland, Fachhochschule des Mittelstands, Vorabdruck, Oktober 2005.
- NAHM, M.; PHILIPP, K.: Strukturdaten aus dem Unternehmensregister und Aspekte der Unternehmensdemografie, in Wirtschaft und Statistik, Heft 9, 2005, S.937-956.
- NIJSEN, A.; VELLINGA N.: A model to measure the administrative burdens of businesses, Zoetermeer 2002.
- ÖSTERREICHISCHES FINANZMINISTERIUM (Hrsg.): Handbuch Standardkostenmodell Österreich, Wien, 2006.

STÄGLIN, R.; PFEIFFER, I.; STEPHAN, A.: Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken, in: DIW (Hrsg.), Politikberatung kompakt, Heft Nr. 19, Berlin, 2006.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Betriebe mit ökologischen Landbau Agrarstrukturerhebung 2005, Fachserie 3; Reihe 2.2.1, Wiesbaden 2006

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Umsatzsteuer, Fachserie 14; Reihe 8, Wiesbaden 2003

VORGRIMLER, D. WÜBBEN, D.: Die Delphi-Methode und ihre Eignung als Prognoseinstrument, in Wirtschaft und Statistik, Heft 8, 2003, S.763-774.

Anhang I: Merkmale der SKM-Eingabemaske

Feldname	Beschreibung	Ausprägungen	Pflicht
Rechtsgrundlagen Informationspflicht			
Amtliche Abkürzung der Norm	z.B. BGB für bürgerliches Gesetzbuch		Ja
Sachgebietsnummer / EU-Ordnungsnummer	Sachgebietsnummer des Fundstellennachweises A (FNA Bundesrecht) z.B. Preisangaben- u. Preisklauselgesetz: 720-17; bei EU-Normen die EU-Ordnungsnummer		Ja
Art der Norm		<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz • Verordnung • Verwaltungsvorschrift • EU-Rechtsverordnung 	Ja
Norm enthält keine Informationspflichten	Normen ohne Informationspflichten können mit diesem Feld gekennzeichnet werden		
Gesetzgebungsebene	Die Regulierungsebene, die das Gesetz erlassen hat	<ul style="list-style-type: none"> • Bund • EU/Bund • EU 	Ja
Informationspflicht			
Kennzeichen	Identifikationskennzeichen für die Informationspflicht, wird vom System beim speichern/versenden automatisch vergeben		Ja
Bezeichnung	Beschreibung der gesetzlichen Informationspflicht		Ja
Zugrunde liegender Paragraf / Artikel nebst Absatz	Den oder die genauen Paragraf(en) der Norm, welches die Informationspflicht enthält		Ja
Verweis auf weitere Normen	Falls der zugrunde liegende Paragraf auf weitere Normen oder Rechtsvorschriften verweist.		Ja
Zweijahresfrist (nach Inkrafttreten) erreicht	Ist die Informationspflicht, bereits länger als zwei Jahre in Kraft?		Ja
Datum des Inkrafttretens der Informationspflicht	Falls das die Informationspflicht nicht länger als zwei Jahre in Kraft ist, wann ist sie in Kraft getreten?		
Zuständiges Referat			Ja
Beschreibung			

Feldname	Beschreibung	Ausprägungen	Pflicht
Normadressat	Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaft • Bürger • Verwaltung 	Ja
Endadressat	Wer ist der letztendliche Empfänger einer Information	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaft • Bürger • Verwaltung 	Ja
Informationsempfänger	Information können direkt an eine Behörde übermittelt werden oder an eine vom Staat mit der Aufgabe betrauten Dritten (zum Beispiel TÜV)	<ul style="list-style-type: none"> • Behörden • Dritte 	Ja
Sowieso-Kosten	Handelt es sich bei den durch die Informationspflicht entstehenden Kosten hauptsächlich um sowieso entstanden Kosten, ist dies hier kenntlich zu machen		
Art der Informationspflicht		<ul style="list-style-type: none"> • Meldung bestimmter Tätigkeiten, • Regelmäßig vorzulegende Berichte, • Kennzeichnungsinformation für Dritte, • Information ohne Kennzeichnungscharakter für Dritte, • Antrag auf Einzelgenehmigung oder Befreiung, • Antrag auf allgemeingültige Genehmigung oder Befreiung, • Registrierung, • Zertifizierung von Produkten oder Verfahren, • Kontrollbesuche, • Zusammenarbeit bei Audits, • Subventions- oder Beihilfeantrag, • Steuermeldungen/Erklärungen • Nachweis zur Berechtigung von Steuerfreiheit • Ausübung von Wahlrecht • Sonstiges. 	Ja
Erfassungsart	Was ist vom Normadressat auszufüllen/zu erstellen?	<ul style="list-style-type: none"> • Antrag • Bericht • Registereintragung • Meldung • Fragebogen • Führen von Unterlagen • Sonstige Erfassungsart 	Ja

Feldname	Beschreibung	Ausprägungen	Pflicht
Onlineübermittlung bereits möglich	Können die Informationen vom Normadressat via Internet an den Empfänger übertragen werden	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nein 	Ja
Onlineübermittlung verpflichtend		<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nein 	Ja
Notwendige Unterlagen online verfügbar	Unterlagen, die für die Erfüllung der Informationspflicht benötigt werden und bei einer staatlichen Stelle online abgerufen werden können	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nein 	Ja
Politikbereich der Informationspflicht	Entspricht den für die Gesetze zuständigen Ressorts		Ja
Informationstransfer	Informationen können entweder <i>unmittelbar</i> vom Normadressat an den Empfänger übermittelt werden, oder er kann sie <i>mittelbar</i> über einen Dritten übermitteln (zum Beispiel Lohnbescheinigungen, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer ausstellt, da dieser sie für einen Antrag benötigt)	<ul style="list-style-type: none"> • Unmittelbar • Mittelbar 	Ja
Informationsübermittlung	Inwieweit die Informationen unmittelbar vom Normadressat an den Empfänger übermittelt werden, oder der Normadressat diese auf Vorrat halten und bei Bedarf übermitteln muss	<ul style="list-style-type: none"> • Generell • Nur auf Anfrage • Sowohl als auch 	Ja
Komplexität der Informationspflicht	Einschätzung wie komplex die Erfüllung der Informationspflicht für den Normadressat ist	<ul style="list-style-type: none"> • Gering • Mittel • Hoch 	Ja
Änderungen der Informationspflicht geplant	Sind Änderungen die Informationspflicht betreffend geplant		Ja
Datum der Änderung	Falls Änderungen geplant sind, für wann sind diese geplant		
Umfang			
Fallzahl pro Jahr	Die Fallzahl entspricht der Anzahl, der aufgrund der Informationspflicht ausgelösten Informationstransfers der Normadressaten an den Endadressaten in einem Jahr.		Nein
Fallzahl; Quelle	Quellenangabe der Schätzung; muss angegeben werden sofern eine Schätzung für die Fallzahl abgegeben wird		Nein

Feldname	Beschreibung	Ausprägungen	Pflicht
Periodizität pro Jahr	Anzahl der gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen pro Jahr	<ul style="list-style-type: none"> • Fallweise, wenn keine Periodizität vorliegt • Anzahl der jährlichen Übermittlung bei vorliegender Periodizität 	Nein
Besondere Hinweise	Besonderheiten der Informationspflicht auf die bei der Zeitmessung geachtet werden muss, können hier eingetragen werden		Nein
Unternehmensanzahl	Die Anzahl der Unternehmen, die von der Informationspflicht (potenziell) betroffen sind		Nein
Unternehmensanzahl; Quelle	Quellenangabe der Schätzung; muss angegeben werden, sofern eine Schätzung für die Unternehmensanzahl abgegeben wird		Nein
Betroffene Wirtschaftszweige	Die Wirtschaftsbereiche, die von der Informationspflicht betroffen sind	Wirtschaftsabschnitte der Wirtschaftsklassifikation NACE 2003	Nein
Datenanforderungen			
Welche Daten konkret angefordert werden (Umsatz, Beschäftigte etc.)		<ul style="list-style-type: none"> • Umsatz • Beschäftigte • Einkommen • Sozialversicherungsbeiträge • Arbeitsstunden • etc. 	Nein

Anhang II: Sachgebietliche Gliederung des Bundesrechts (Auszug)

- 1 Staat- und Verfassungsrecht**
- 2 Verwaltung**
- 3 Rechtspflege**
- 4 Zivilrecht und Strafrecht**
 - 40 Bürgerliches Recht – Bürgerliches Gesetzbuch und Nebengesetze
 - 41 Handelsrecht
 - 42 Gewerblicher Rechtsschutz
 - 43 Vorschriften gegen den unlauteren Wettbewerb
 - 44 Urheberrecht
 - 45 Strafrecht
- 5 Verteidigung**
- 6 Finanzwesen**
 - 60 Finanzverwaltung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden
 - 61 Steuern und Abgaben
 - 62 Lastenausgleich, Kriegsfolgeschäden
 - 63 Bundeshaushalt
 - 64 Bundesvermögen
 - 65 Schulden des Bundes
 - 66 Sicherheitsleistungen des Bundes
 - 67 Münzwesen
- 7 Wirtschaftsrecht**
 - 70 Allgemeines Wirtschaftsrecht
 - 71 Gewerberecht
 - 72 Preisrecht
 - 74 Außenwirtschaftsrecht
 - 75 Bergbau, Kernenergie, Elektrizität, Gas, Wasserwirtschaft, Energieversorgung
 - 76 Geld-, Kredit-, Versicherungswesen
 - 77 Sonstige Wirtschaftsrecht
 - 78 Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft
 - 79 Forstwirtschaft, Naturschutz, Jagdwesen und Fischerei
- 8 Arbeitsrecht, Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung, Eingliederung Behinderter**
 - 80 Arbeitsrecht und Arbeitsschutz
 - 81 Arbeitsförderung
 - 82 Sozialversicherung
 - 83 Kriegsopferversorgung
 - 84 Heimkehrrecht
 - 85 Kindergeld und Erziehungsgeld
 - 86 Sozialgesetzbuch
 - 87 Eingliederung Behinderter
 - 88 Koordinierende Vorschriften
- 9 Post- und Fernmeldewesen, Verkehrswesen, Bundeswasserstraßen**

Anhang III: Checkliste zur Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen (vorläufig)

	Maßnahme bereits eingeführt	Umsetzung geplant	Umsetzung nicht möglich
1. Rechtsvereinfachung			
Abschaffung der Informationspflicht			
Verminderung der Zahl der von der Rechtsvorschrift betroffenen Unternehmen bzw. Branchen, Ausnahmen für kleine und mittlere Betriebe			
Reduktion der Häufigkeit der Informationsübermittlung; Verlängerung der Zeiträume zwischen einzelnen Informationsanforderungen (besondere Anforderung statt regelmäßige Übermittlung; 1/4jährlich statt monatlich; 1/2jährlich statt 1/4jährlich)			
Bestehende Informationspflicht kann auch durch Nutzung vorhandener Daten an anderer Stelle (zum Beispiel Nutzung von Verwaltungsdaten) teilweise oder vollkommen erfüllt werden			
2. Vereinfachung von administrativen Prozessen			
Identifizierung und Ausschluss von Doppelprüfungen: Liegt die Information bereits einer anderen staatlichen Institution vor? Können die Informationen gemeinsam genutzt werden?			
Vereinfachung von Formularen: Kürzung der Formulare und Vereinfachung der Formulierungen			
3. E-Government			
Formulare sind im Internet erhältlich			
Daten sind bereits durch staatliche Stellen weitestmöglich eingetragen			

	Maßnahme bereits einge- führt	Umsetzung geplant	Umsetzung nicht möglich
Informationen können elektronisch an staatliche Stellen übermittelt werden			
4. Verbesserung der Kommunikation			
Sicherstellung der Verständlichkeit von Regelungen			
begleitende Hilfsangebote bei der Einführung neuer Regelungen durch die zuständigen staatlichen Stellen			

Wichtige Hinweise:

Um eine möglichst weitgehende Vereinfachung zu erreichen, ist bei der Prüfung insbesondere zu analysieren, ob die vorstehenden Maßnahmen in Kombination angewandt werden können.

Die Checkliste kann auch für den Abbau anderer bürokratischer Hemmnisse genutzt werden.

Stichwortverzeichnis

Abbauziel.....	6, 62
Anschaffungskosten.....	22
Berechnungsmodell	15 , 26
Bürger.....	5, 14 , 26 , 32, 60 , 64, 69, 74, 78
CASH-Tabelle	44, 53, 67
Clearingstelle.....	<i>Siehe</i> Geschäftsstelle
Bürokratieabbau	
Datenanforderung	11, 28 , 64, 80
Kategorisierung.....	35
Datenbank.....	6, 27 , 55, 71, 77
Formular.....	28
Unterformular.....	28
Delphi-Befragung	49
Dokumentation	19, 27 , 35
Einheitlichkeit.....	5, 19 , 42
Entlastung	5, 12, 36, 59, 61
EU-Recht	12 , 31, 71 , 73
Experteninterview.....	48
Expertenschätzung.....	69
Externer Kostensatz.....	21
Formel.....	23 , 26
Kosten einer Informationspflicht	24 , 26
Menge	25
Preis.....	24
Tarif für Informationspflicht	25
Verwaltungsaufwand.....	23
Zeitbedarf für Standardtätigkeit	24
Fragebogen	49
Gemeinkosten	21
Geschäftsstelle Bürokratieabbau....	20, 30, 36, 39, 42, 47, 62, 64, 73
Gesetz	5, 12 , 26, 27, 31, 71, 77, 81
IDEV.....	27 , 29
Informationspflicht ...	7, 23, 28, 31, 32, 36, 47, 77 , 78
Auswahl für Messung	44 , 46
Beispiel	9, 57
bestehende.....	12, 30 , 66
Einteilung nach Komplexitätsgrad	41 , 44, 67, 79
fallbezogen.....	40 , 64, 65
Identifikation.....	15, 30 , 63
im europäischen Recht	71
Merkmale	9
Negativkatalog	11
neue	12, 63 , 71
Parameter zur Messung	20
periodisch.....	40
Prioritätenliste	37, 43
Interner Lohnsatz	20
Interview	52
Experten.....	<i>Siehe</i> Experteninterview
Telefon	48
vor Ort.....	48
Kategorisierung	30, 64
Datenanforderung.....	<i>Siehe</i> Datenanforderung
Informationspflicht.....	32
Rechtsakte	30
Validierung.....	36
Klassifikation der Wirtschaftszweige	13
Koordinatorin für Bürokratieabbau.....	62
Kosten	23, 47, 63
Anschaffungskosten	<i>Siehe</i> Anschaffungskosten
Anschaffungskosten	
Berechnung.....	23, 25
extern.....	<i>Siehe</i> Externer Kostensatz
Gemeinkosten.....	<i>Siehe</i> Gemeinkosten
Gesamtkosten	38, 59
intern	<i>Siehe</i> Interner Lohnsatz
Kosten je Zeiteinheit	20 , 24
Lohnkosten	57
Sowieso-Kosten.....	21
standardisierte Kosten	52
Kostenabschätzung	64 , 66, 71
Kostenreduzierung	61
Kostenrelevanz.....	37
Lohnkosten.....	20
Mengenkomponente.....	27, 33, 38, 39 , 54, 64
Beispiel.....	40, 65
Messmethoden	47 , 51
Messung.....	12, 15 , 44, 60 , 63 , 71
Beispiel.....	57
Kosten	30, 47
Messparameter	20
Unternehmen	19
Zeit	52
NACE <i>Siehe</i> Klassifikation der Wirtschaftszweige	
Normadressat	28, 32, 78
Normen	11 , 27, 31
Periodizität	22, 80
Preiskomponente.....	41, 54, 66
Berechnung.....	55
Rechtsakte.....	30, 36, 73
SKM	
Messung	<i>Siehe</i> Messung
Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau.	20, 47, 62, 72
Standardaktivitäten	16 , 24, 53 , 56
Beispiel.....	68
standardisierte Erfahrungswerte.....	66, 67
standardisierter Zeitaufwand.....	17
Statistisches Bundesamt.....	47 , 73
Stoppuhrmethode	50
Übermittlungshäufigkeit	22 , 27, 34, 39 , 58, 64
Beispiel.....	22, 34, 39
Unternehmen.....	13 , 69, 80
notwendige Anzahl.....	17
typische Verhaltensweisen	16
Unternehmensgröße.....	54, 58
Unternehmenskreis.....	51, 65
Unternehmensregister	13, 14, 40
Vereinfachungsmaßnahmen.....	61, 82

Verwaltung	5, 15, 32, 60, 64, 69, 78, 81	Zeitaufwand	22, 24, 27
Verwaltungsaufwand	7, 20, 23, 33, 54, 58, 70, 73, 74	Zeitmessung	<i>Siehe</i> Messung
Beispiel	70	Zielgruppe.....	12, 17, 32, 34, 64, 78
Verwaltungskosten	<i>Siehe</i> Verwaltungsaufwand	Bürger.....	<i>Siehe</i> Bürger
Verwaltungsvorschriften.....	12, 32, 60	Größe.....	22, 27, 33
Vollständigkeitsannahme.....	9	Unternehmen	39, <i>Siehe</i> Unternehmen
Wirtschaft	5, 13, 32, 35, 60, 64, 78	Verwaltung.....	<i>Siehe</i> Verwaltung
		Wirtschaft.....	<i>Siehe</i> Wirtschaft

Herausgeber
Statistisches Bundesamt

Ansprechpartner
Dr. Daniel Vorgrimler
Tel. +49(0)611 75-3486

Bernd Schmidt
Tel. +49(0)611 75-2632

skm@destatis.de

Stand
August 2006

Titelgestaltung
UVA Kommunikation und
Medien GmbH, Potsdam

Bildnachweis
imagesource

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006
Alle Rechte vorbehalten

Bestellnummer
0000059-06900-1