

Bürokratieabbau

**Worauf es beim
Standard-Kosten-Modell
ankommt**



"What gets measured, gets done"

Sechs Milliarden Euro. Das war die Zahl, die Politiker in den Niederlanden aufhorchen ließ. Denn diesen Betrag, das hatte das Forschungsinstitut EIM 1993 geschätzt, mussten niederländische Unternehmen pro Jahr ausgeben, um die vom Gesetzgeber auferlegten Informationspflichten zu erfüllen. Diese Zahl gab endgültig den Anstoß für ein Umdenken der Politik. Seitdem arbeiten die Niederländer konsequent an Methoden und Verfahren, um die Kosten aus gesetzlichen Informationspflichten für die Wirtschaft in Geldwerten zu messen – weil eine Zahl mehr sagt als viele Worte.

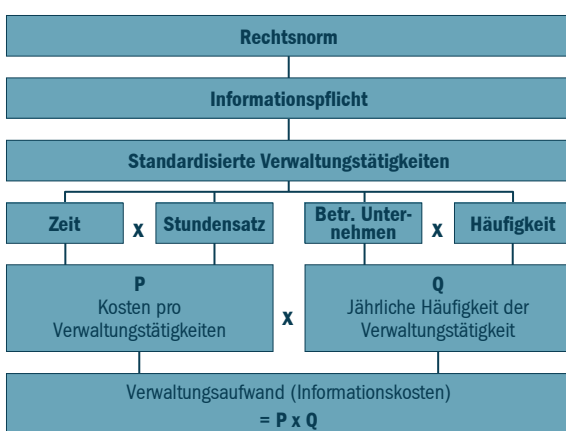
Das Standard-Kosten-Modell (SKM), das die Niederländer seit 1993 immer weiter verfeinert haben, erweist sich als Schlüssel zum Bürokratieabbau. Und es wird zum Vorbild für Europa. Die EU-Kommission entwickelt seit 2004 im Auftrag der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister das so genannte "EU Net Administrative Cost Model", das auf dem SKM basiert. Bereits 1996 begann die Regierung Tony Blair in Großbritannien das SKM mit dem "Regulatory Reform Act" einzuführen. Die Briten folgen dem Grundsatz

"What gets measured, gets done". Durch die Einführung des SKM hoffen sie auf einen Anstieg des Bruttonationalprodukts um 23 Milliarden Euro.

In Dänemark fiel die Entscheidung für das SKM im Jahr 2002 – bis 2010 will die Regierung die Bürokratiekosten für Unternehmen aus gesetzlichen Informationspflichten um 25 Prozent senken. Pilotprojekte zum Standard-Kosten-Modell laufen in zwölf europäischen Staaten – darunter auch in Deutschland.

In den Niederlanden weiß man mittlerweile, dass die grobe Schätzung von 1993 über die Kosten der Bürokratie deutlich zu tief angesetzt war: Die gesetzlichen Informationspflichten der Niederlande erzeugen laut Messung im Jahr 2003 in den von ihnen betroffenen Unternehmen Bürokratiekosten von jährlich 16,4 Milliarden Euro. Das ehrgeizige Ziel lautet nun, die Nettobelastung für die Wirtschaft bis 2007 um 25 Prozent zu senken – dafür müssen die Bürokratiekosten pro Jahr um 4,1 Milliarden Euro fallen.

Das Standard-Kosten Modell



Strategische Zielsetzung der Messung des Verwaltungsaufwands anhand des Standard-Kosten-Modells

- > **Transparenz** – Direkte Kosten von Regulierungen werden transparent und können miteinander verglichen werden
- > **Katalysator** – Standard-Kosten-Modell dient als Reformmotor für nachhaltigen Bürokratieabbau
- > **Innovation** – Vorausschauende Verminderung des Verwaltungsaufwands ist möglich, z.B. im Gesetzgebungsverfahren durch Ex-ante-Messungen

Bürokratie: Lohn mal Zeit mal Menge

Im Standard-Kosten-Modell ergeben sich die Kosten einer gesetzlichen Informationspflicht nach dem einfachen Prinzip "Stundensatz mal Zeit". Zuerst wird ermittelt, welche Informationspflichten den betroffenen Unternehmen aus einem Gesetz erwachsen: Genehmigungsanträge, die Meldung statistischer Daten oder die Bereitstellung von Informationen für Anleger oder Kunden. Um den Informationspflichten eines Gesetzes zu genügen, müssen Unternehmen die entsprechenden Daten beschaffen und aufbereiten. Hierzu werden verschiedene Arbeitsschritte (Verwaltungstätigkeiten) durchlaufen. Bei SKM-Messungen wird hier im Rahmen von Erhebungen und Experteninterviews bei betroffenen Unternehmen ermittelt, wie hoch die Kosten der einzelnen Arbeitsschritte sind.

Ein wesentlicher Aspekt des Standard-Kosten-Modells ist die Annahme, dass sich die Zeitwerte standardisieren lassen. Sie entsprechen im SKM der anfallenden Arbeit in einem "normal effizienten" Unternehmen. Die ermittelten Standard-Kosten für eine gesetzliche Informationspflicht werden nun mit ihrer jährlichen Häufigkeit und der Zahl der betroffenen Unternehmen multipliziert ("Preis mal Menge"): Heraus kommt der Verwaltungsaufwand aus den Informationspflichten eines Gesetzes. Dieser Aufwand lässt sich definitionsgemäß auch dann ermitteln, wenn eine Vorschrift noch gar nicht in Kraft ist. Damit kann die Methode auch zur Gesetzesfolgenabschätzung eingesetzt werden.

Ein Modell als Reformmotor

Überträgt man die Erfahrungen aus den Niederlanden auf Deutschland, sind gewaltige Einsparpotenziale erkennbar:

Wenn der Anteil der Bürokratiekosten am Bruttoinlandsprodukt wie im kleinen Nachbarland 3,6 Prozent beträgt, lägen nach Schätzung der Bertelsmann Stiftung die reinen Informationskosten in deutschen Unternehmen bei 80,8 Milliarden Euro pro Jahr (2005). 25 Prozent Einsparungen würden die Wirtschaft also um 20 Milliarden Euro entlasten. Der Einsatz des SKM führt indes nicht nur dazu, dass die direkten Kosten von Regulierungen transparent werden und sich miteinander vergleichen lassen. Das SKM kann vielmehr auch als Reformmotor für einen nachhaltigen Bürokratieabbau dienen, weil jeder bürokratische Eingriff ein Preisschild bekommt. Zudem kann der Gesetzgeber durch Ex-Ante-Messungen schon im Vorfeld den Verwaltungsaufwand neuer Regelungen minimieren.

Unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg des SKM ist allerdings ein breiter Konsens über die Messmethode und die Interpretation der Ergebnisse. In den Niederlanden ist das Verfahren deshalb integraler Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Seit 2003 gibt es dort die "Interministerielle Projektgruppe für Administrative Lasten" IPAL, die im Finanzministerium angesiedelt ist. Sie gibt in ihrem Handbuch "Meten is Weten" (Messen ist Wissen) verbindlich die Methode vor, nach der die Ministerien die administrativen Lasten für Unternehmen identifizieren und messen müssen. IPAL hat überdies mit allen Ministerien klare Zielvorgaben darüber abgeschlossen, wie viel die Ressorts jeweils einsparen sollen.

Darüber hinaus wurde mit dem "Rat zur Vermeidung Administrativer Lasten" ACTAL ein unabhängiges Kontrollgremium eingerichtet, dem jedes neue Gesetz zur Begutachtung vorgelegt werden muss.

"Große Fische"

Nach Einschätzung von André Nijsen müssen mehrere Faktoren zusammenspielen, damit der gewünschte Bürokratieabbau erreicht wird. Neben der institutionellen Verankerung hält der niederländische SKM-Erfinder auch einige handwerkliche Aspekte für entscheidend.



André Nijsen ist Direktor von Panteia, zu dem das Forschungsinstitut EIM gehört. Im Auftrag des niederländischen Wirtschaftsministeriums entwickelte er bereits 1993 ein Messverfahren zur Erhebung der Bürokratiekosten. Das Messinstrument für administrative Lasten, genannt Mistral, ist die Basis des heutigen Standard-Kosten-Modells.

Herr Nijsen, welches waren in den Niederlanden die wichtigsten Faktoren für den Erfolg des Standard-Kosten-Modells?

Wichtigste Voraussetzung war natürlich, dass das SKM erstmals eine eindeutige Messmethode darstellte, deren Ergebnisse als objektive Basis verwertbar waren. Die Einsicht der Öffentlichkeit und des politischen Betriebs, dass die Höhe der Bürokratiekosten, die der Wirtschaft entstehen, beträchtlich ist, war und ist ein wichtiger Antrieb. Ohne diesen wären die Reduzierungsziele sicher nicht in alle Koalitionsverträge seit 1994 aufgenommen worden. Ganz wichtig war überdies die Errichtung von Kontrollinstanzen. Um die Akzeptanz in der Wirtschaft zu erhöhen, ist zudem die Einbindung von Externen von entscheidender Bedeutung.

Was waren die überraschendsten Erkenntnisse im Zuge der SKM-Messungen?

Mit den SKM-Messungen ist zum ersten Mal der Normadressat Unternehmen in den Blickpunkt gerückt. Angesichts der Aufteilung der Ministerien nach Themengebieten gab es davor keinen Überblick über alle Gesetze, die Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Wegen fehlender interministerieller Zusammenarbeit wurden große Synergiepotenziale gar nicht erkannt. Außerdem haben wir gesehen, dass relativ wenig Gesetze die große Menge der Bürokratiekosten verursachen.

Wo lagen bei den Messungen in den Niederlanden die höchsten Einsparpotenziale?

Neben den üblichen Verdächtigen wie der Einkommensteuer und der Sozialversicherung von Arbeitnehmern konnten wir vor allem im Themenfeld Genehmigungen große Vereinfachungen erzielen. So sorgte die interministerielle Projektgruppe beispielsweise dafür, dass mehrere Umwelt- und Baugenehmigungen in eine einzige Genehmigung integriert wurden.

Wie hat man in den Niederlanden sichergestellt, dass über die Messung hinaus die strategische Zielsetzung eines tatsächlichen Bürokratieabbaus auch erreicht wird?

In vorderster Front sind der Finanzminister beziehungsweise IPAL zuständig für die Kontrolle, ob die Ministerien messen, wie sie messen und was sie messen. Für jedes Ministerium wird ein Reduktionsziel festgelegt. Die Ministerien melden ihre Erfolge jährlich an IPAL, das die Gesamtschau über alle Ressorts dann dem Parlament vorlegt. Zusätzlich fokussiert ACTAL als unabhängiges Gremium auf die Bürokratiekosten geplanter Gesetzesvorhaben. Diese Wächterrolle ist wichtig, da sie das Bewusstsein für möglicherweise entstehende Bürokratiekosten schärft.

Welche praktischen Empfehlungen würden Sie anderen Ländern geben, die nun planen, das Standard-Kosten-Modell einzusetzen?

Hier gibt es handwerkliche und strategische Aspekte, die zu beachten sind: Der Prozess des Bürokratieabbaus muss in den größeren Prozess der Qualitätsverbesserung der Gesetzgebung eingegliedert werden. Nur gemeinsam, also auch durch interministerielle Zusammenarbeit, kann man etwas erreichen. Ohne Überwachung, siehe IPAL und ACTAL, geht das aber leider nicht. Was die handwerkliche Seite angeht, muss die SKM-Messung an sich zentral koordiniert werden, ein gut strukturiertes Datenmodell, in dem alle Ergebnisse der Messungen abgebildet werden, ist Voraussetzung. Qualifizierte externe Unterstützung ist ebenfalls ein Muss. Ein ganz wichtiger Aspekt ist die Akzeptanz der Wirtschaft. Um diese zu fördern, sollten für jedes Ressort Listen der "großen Fische" aus dem Kostenblickwinkel aufgestellt werden. Diese Einzellisten werden zusammengeführt und dann, ausgestattet mit nachvollziehbarem Synergiepotenzial, mit der Wirtschaft diskutiert. So wird Vertrauen geschaffen, und es entsteht für beide Seiten eine Win-Win-Situation.

Die praktische Seite des Standard-Kosten-Modells

Der Erfolg des SKM hängt nach unserer internationalen Praxiserfahrung von acht wesentlichen Faktoren ab, die weit über die eigentliche Messung und institutionelle Fragen hinausgehen.

1. Klare Zielvorgaben

Das Ziel bleibt echter Bürokratieabbau – letztlich ist das SKM lediglich Mittel zum Zweck, ein Messinstrument. Der strategische Fokus sollte auf der Identifikation von Veränderungspotenzialen mit großer Wirkung liegen.

2. Frühzeitige Konzentration

Es macht den Gesamtprozess effizienter, die Messungen zu konzentrieren, und zwar auf die für Unternehmen kostenintensivsten Rechtsnormen.

3. Konsequente Methodentreue

Ein einheitliches methodisches Vorgehen ist der Schlüssel für die Validität der Ergebnisse – das zeigen internationale Erfahrungen. Die Verantwortung für die Methodentreue muss zentral verankert sein.

4. Gesicherte Datenerhebung

Erst die Kombination aus internationaler Erfahrung in der Durchführung von SKM, juristischem Fachwissen sowie tiefen Kenntnissen der unternehmensinternen Prozesse ermöglicht valide Ergebnisse.

5. Präzise Dokumentation

Die Datenbank zur präzisen und lückenlosen Abbildung aller Analyseprozesse und Daten stellt Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicher und schafft dadurch Akzeptanz auf allen Seiten.

6. Intensive Kommunikation

Alle Akteure müssen systematisch eingebunden und informiert werden, die Unternehmen vorbereitet und für die Befragung motiviert sein. Das geht nur, wenn die für die Messung Verantwortlichen unterschiedliche Interessen verstehen und berücksichtigen.

7. Laufende Qualitätssicherung

Vorgehen und Ergebnisse sind regelmäßig mit internationalen Benchmarks abzugleichen und auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Während der Erhebungsphase müssen die Akteure den Prozess laufend optimieren.

8. Professionelle Steuerung

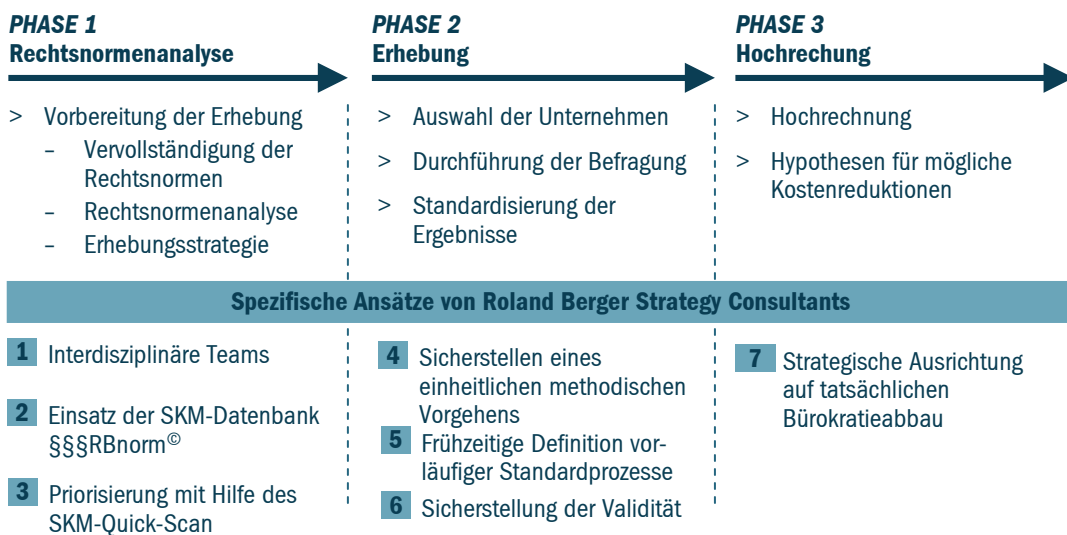
Der Projektfortschritt muss kontinuierlich überwacht werden, dazu ist ein effektives Zeitmanagement vor allem in der Erhebungsphase notwendig. Die Möglichkeiten der späteren Umsetzung, d.h. der Realisierung von Reduktionspotenzialen, sollten früh an die Entscheidungsträger kommuniziert werden.

Der SKM-Ansatz von Roland Berger und EIM

Gemeinsam mit dem niederländischen EIM-Institut bietet Roland Berger öffentlichen Institutionen seine Unterstützung bei der Umsetzung des SKM an. Dabei greifen wir auf unsere langjährigen Erfahrungen im Bürokratieabbau und auf unsere detaillierten Kenntnisse aus der Unternehmenswelt zurück. Damit die SKM-Projekte hohen Ansprüchen gerecht werden können, bringt EIM außerdem Know-How aus internationalen SKM-Projekten sowie Benchmarking-Daten aus anderen

europäischen Ländern ein. Über das Projektteam hinaus bindet Roland Berger - wenn gewünscht - einen Sachverständigenkreis in die Umsetzung des Standard-Kosten-Modells ein. Dieses Gremium wird mit Experten aus den von der Regulierung betroffenen Branchen besetzt. Um den oben angesprochenen Erfolgsfaktoren Rechnung zu tragen, haben wir für jede Phase eines SKM-Projektes spezifische Ansätze entwickelt.

Besonderheiten unseres Ansatzes



Interdisziplinäre Teams

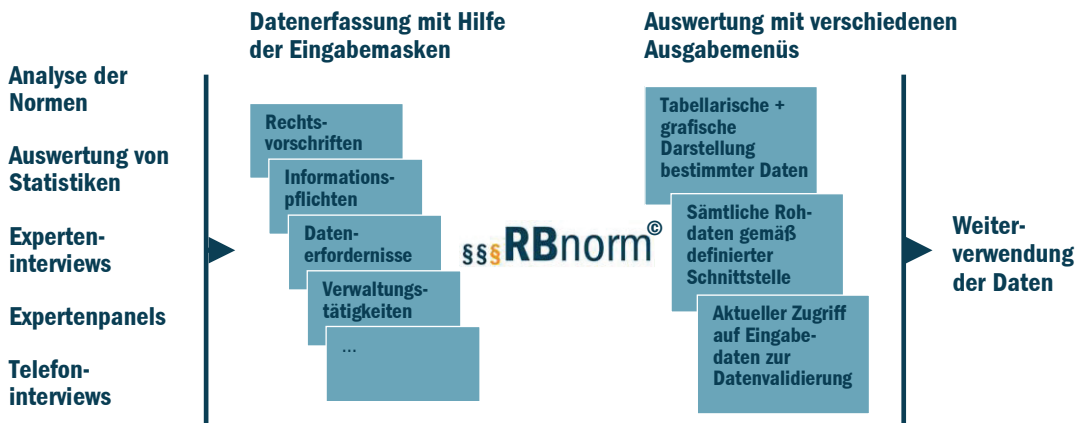
Die Erfahrung hat gezeigt, dass es bei der Rechtsnormenanalyse nicht nur um die juristische Expertise geht. Unentbehrlich sind außerdem tiefgehende Kenntnisse der Auswirkungen auf Unternehmen bzw. der Unternehmensprozesse. Deshalb sorgen wir von Beginn an für interdisziplinäre Teams, in denen juristische und betriebswirtschaftliche Expertise zusammenfließen.

Einsatz der SKM-Datenbank §§§RBnorm®

Damit von Anfang an eine lückenlose Dokumentation der einzelnen Analyse- und Arbeitsschritte möglich ist, setzen wir

eine speziell für die Erfordernisse von SKM-Projekten entwickelte Datenbank ein. §§§RBnorm® sorgt nicht nur für die spätere Nachvollziehbarkeit aller Ergebnisse, sie bietet über verschiedene Ausgabemenüs auch eine große Flexibilität bezüglich der Auswertungsmöglichkeiten. Alle Parameter, die sich in den folgenden Jahren verändern – etwa die Häufigkeit einer Informationspflicht – können so automatisch zu neuen Hochrechnungen aktualisiert werden.

Die SKM-Datenbank §§§RBnorm®



Frühe Priorisierung mit SKM Quick Scan

Wesentlich für das gesamte Vorgehen ist es, sich frühzeitig auf die Rechtsnormen zu konzentrieren, bei denen die höchsten Einsparungen möglich sind. Dabei hilft uns das von EIM entwickelte SKM-Quick-Scan-Verfahren. Statt die Auswirkungen einer Norm direkt per Befragung zu messen, ziehen wir zunächst internationale Erfahrungswerte heran und filtern so die voraussichtlich teuersten Normen heraus. Diese Erkenntnisse bilden die Basis für die Entwicklung unserer Erhebungsstrategie.

Einheitliches methodisches Vorgehen

Bei SKM-Projekten ist es von fundamentaler Bedeutung, dass die Erhebungsergebnisse miteinander vergleichbar sind und die Datenqualität hoch ist. Deshalb diskutieren wir die Methodik von Beginn an im gesamten Team und entwickeln einen einheitlichen Interviewleitfaden. So sorgen wir für einen ständigen Erfahrungsaustausch und verfeinern die Methodik Stück für Stück.

Frühzeitige Definition vorläufiger Standardprozesse

Unsere genaue Kenntnis unternehmensinterner Prozesse hilft uns bereits in der Vorbereitung der Erhebung. Wir identifizieren dazu vorläufige Standardprozesse, definieren also vorab, welche Tätigkeiten für die jeweilige Norm als Aufwand einzubeziehen sind. Darüber hinaus bereiten wir

die Unternehmen durch umfassende Informationen vor. Damit können wir uns in den Interviews auf die wesentlichen Parameter Zeit und Stundensatz konzentrieren.

Ständige Sicherung der Validität

Ungenau und unrealistische Angaben zu den Parametern Zeit und Kosten können bei den Hochrechnungen im SKM zu großen Verwerfungen führen und damit den Erfolg der gesamten Erhebung in Frage stellen. Deshalb gleichen wir die Unternehmensangaben mit den Erfahrungswerten aus unserer langjährigen Beratungspraxis ab.

Strategische Ausrichtung auf tatsächlichen Bürokratieabbau

Bei SKM zählt letztlich nicht die Messung von Bürokratiekosten, sondern deren Abbau. Wir richten deshalb unsere Empfehlungen zur Kostenreduktion auf das strategische Ziel aus, Unternehmen nachhaltig zu entlasten. Auch hier können wir unsere langjährige Erfahrung mit internen Prozessen in Unternehmen nutzen. Außerdem sammeln wir bereits im Zuge der Erhebung konkrete Vorschläge zur Vereinfachung. Damit beziehen wir die Betroffenen direkt in den Verbesserungsprozess ein, was die Akzeptanz und Umsetzungskraft für spätere Änderungen erhöht. Natürlich fließen auch unsere Erfahrungen aus Projekten zum Bürokratieabbau ein.

Die Experten von Roland Berger und EIM:

Das Standard-Kosten-Modell kann Bürokratiekosten effektiv senken und entscheidende Anstöße für die Deregulierung liefern. Wir werden die Methode gemeinsam mit unserem niederländischen Partner konsequent weiter entwickeln. Dazu interessieren uns Ihre Anregungen und Ideen – genauso stehen wir für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

**Stefan Schaible, Partner**

+49 (40) 37631-4326

Stefan_Schaible@de.rolandberger.com

**Ina Wietheger, Principal**

+49 (40) 37631-4342

Ina_Wietheger@de.rolandberger.com

**Heinz Meditz, Senior Consultant**

+43 (1) 53602-335

Heinz_Meditz@at.rolandberger.com

**Dr. Markus Thielbeer, Deutschland-Partner**

EIM Business and Policy Research

+49 (40) 30 06 26 02

Markus_Thielbeer@thielbeer-consulting.de