



# Bürokratieabbau in Brandenburg

Das Standardkosten-Modell zur  
Informationskostenmessung

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort Clemens Appel, Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg	3
Bürokratiekostenmessung aus Sicht der Wirtschaft René Kohl, Hauptgeschäftsführer, Industrie- und Handelskammer Potsdam	4
Grundzüge des Standardkosten-Modells Henning Heidemanns, Staatskanzlei des Landes Brandenburg	5
Quick Scan der Bürokratiekosten des Brandenburger Landesrechts Tina Fischer, Mitglied des Landtages	6
Pilotprojekt zur Messung der Informationskosten in der Landesbauordnung Jan-Dirk Förster, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (MIR)	8
Informationskostenmessung im Weiterbildungsrecht Dr. Eva-Maria Bosch und Karin Börner, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (MBSJ)	10
Ergebnisse des Gutachtens zum Brandenburgischen Wassergesetz Ralf Andrä, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLUV)	12
Kostenmessung einer Informationspflicht im SGB IX Gerhard Donie, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg (MASGF)	14
Erste Erfahrungen mit der Bürokratiekostenmessung Frank Frick, Bertelsmann Stiftung	16
Bürokratiekosten messen und reduzieren – das Konzept der Bundesregierung Dr. Hans Hofmann, Gruppenleiter Innen und Recht im Bundeskanzleramt	18
Erfahrungen bei der Reduzierung von Bürokratiekosten in den Niederlanden Peter Sevat, ACTAL, Niederlande	20
Vereinfachungsmöglichkeiten bei SKM Henrik Riedel, Kienbaum Management Consultants GmbH	22

# Vorwort

## Liebe Leserinnen und Leser,

die Landesregierung Brandenburg hat sich zum Ziel gesetzt, die Servicequalität und Kundenorientierung in der Verwaltung stetig zu verbessern. Durch die systematische Reduzierung bürokratischer Lasten für Bürger und Wirtschaft sollen Verwaltungsleistungen schneller, einfacher und kostengünstiger erbracht werden.

Unser besonderes Interesse hat sehr früh das in den Niederlanden bei der Senkung der Informationskosten erfolgreiche Standardkosten-Modell (SKM) geweckt. Verbunden damit stellte sich die Frage, ob und wie dieses Modell unter den Bedingungen unseres föderalen Systems funktionieren könnte. Um die Möglichkeiten und Grenzen dieser Methode herauszufinden, haben wir mehrere Pilotprojekte zur Messung der Informationskosten durchgeführt. Mit den SKM-Messungen der Landesbauordnung und des Weiterbildungsrechts, der gutachterlichen Begleitung der Novelle des Wassergesetzes und der Abschätzung der Kosten bei der Umsetzung des Gesetzes zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) verfügen wir über wichtige Erfahrungen zur Anwendbarkeit und zum praktischen Einsatz der SKM-Methode in unterschiedlichen Themenfeldern und differenzierten Vorgehensmodellen.

Weitere Ansätze zur Identifizierung von Informationskosten ergeben sich aus dem vom Landtag Brandenburg auf Anregung des Sonderausschusses zur Überprüfung von

Normen und Standards durchgeführten Quick Scan aller Gesetze und Verordnungen des Landes Brandenburg. Anders als bei den Pilotprojekten zum Standardkosten-Modell geht es beim Quick Scan nicht um eine Messung, sondern um eine grobe, aber dafür flächendeckende Abschätzung der Kostentreiber im Landesrecht, den so genannten „dicken Fischen“. Bei diesen aus Sicht der Normadressaten besonders teuren Regelungen wollen wir künftig die Kosten für die Befolgung von Informations- und Berichtspflichten genauer ermitteln, um anschließend die damit induzierten Bürokratielasten so weit wie möglich zu reduzieren.

Die vorläufigen Ergebnisse dieser Projekte wurden auf einer Tagung „Informationskostenmessung als Instrument des Bürokratieabbaus“ am 20. September 2006 in der Staatskanzlei Brandenburg vorgestellt und diskutiert und werden mit dieser Broschüre für Sie dokumentiert.

Clemens Appel  
Chef der Staatskanzlei des Landes  
Brandenburg



# Bürokratiekostenmessung aus Sicht der Wirtschaft

René Kohl, Hauptgeschäftsführer der IHK Potsdam



Die ausufernde Bürokratie der öffentlichen Hand ist neben der ständig steigenden Abgabenlast eines der wesentlichen Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg – zumal dies in der Regel stets mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Deshalb hat die Industrie- und Handelskammer (IHK) Potsdam die Bürokratiekostenmessung, bei der nur die Kosten für die Unternehmen und nicht die Inhalte bewertet werden, ausdrücklich gefordert und unterstützt: Die IHK Potsdam hat sich am so genannten Quick Scan zu den Bürokratiekosten des Brandenburger Landesrechts aktiv beteiligt. Dabei trat zutage, dass die Ergebnisse im Wesentlichen mit unseren Vorschlägen zum Bürokratieabbau – die wir der Landesregierung schon im Sommer 2005 unterbreitet haben – übereinstimmen.

Die Wirtschaft fordert, dass nun auch Taten folgen, wodurch die Kostenlast tatsächlich gesenkt wird. Darüber hinaus muss der Schwung dazu genutzt werden, den viel beschworenen Mentalitätswechsel in den Verwaltungen ein gutes Stück voran zu bringen. Das trifft ebenfalls auf Bundesebene zu, denn bekanntlich werden über 90 Prozent der Bürokratiekosten, die die Wirtschaft belasten, von dort verursacht.

Wir werden genau darauf achten, dass die Verantwortung nicht zwischen den verschiedenen Ebenen hin und her geschoben wird.

Die IHK Potsdam plädiert daher dafür, typische Phasen in Unternehmen zu untersuchen, völlig unabhängig davon, ob die jeweiligen Regelungen in die Zuständigkeiten des Bundes oder des Landes fallen. Allein das Ergebnis ist ausschlaggebend.



René Kohl,  
Hauptgeschäftsführer der IHK Potsdam

# Grundzüge des Standardkosten-Modells

Henning Heidemanns, Staatskanzlei Brandenburg

Das Standardkosten-Modell (SKM) kann – neben anderen Ansätzen – ein wirkungsvolles Werkzeug für eine Verringerung der bürokratischen Lasten werden. Die niederländische Regierung erzielt damit seit Jahren messbare Erfolge, die in nahezu allen europäischen Ländern ähnliche Initiativen ausgelöst haben.

## Wie funktioniert nun diese Methode genau?

Zunächst einmal beschränkt sich die SKM-Methode auf einen wichtigen Ausschnitt der Bürokratiebelastung, die Ermittlung der Kosten aus so genannten Informationspflichten (Informations- oder Bürokratiekosten). Dies können zum Beispiel Statistikpflichten sein oder auch Berichterstattungen, Genehmigungsanträge, Registrierungen, Untersuchungen und Kontrollen. Materielle Verpflichtungen der Unternehmen durch Gesetze, wie z. B. Umweltauflagen, Sicherheitsstandards oder Steuerzahlungen, werden dagegen mit SKM nicht erfasst. Auch der Nutzen einer Regelung, z. B. bei Förderanträgen, wird mit dieser Methode nicht berücksichtigt. In dieser Begrenzung liegt der Vorteil des Konzepts, denn der materielle Regelungszweck, das politische Ziel einer Regelung, wird damit nicht in Frage gestellt. Folglich kann die Auseinandersetzung um eine Verbesserung von Prozessen und Servicequalitäten unbelastet von politischen Erwägungen geführt werden.

## Eine SKM-Messung erfolgt grob in vier Schritten:

1. Festlegung des zu untersuchenden Regelungsbereiches (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift)
2. Erhebung der Informationspflichten und -anforderungen
3. Ermittlung des Verwaltungsaufwandes in den Unternehmen
4. Berechnung der Informationskosten

Die Erhebung des Verwaltungsaufwandes in den Unternehmen erfolgt mit Hilfe definierter Standardprozesse, vergleichbar dem Vorgehen bei betriebswirtschaftlichen Organisations- und Prozessanalysen. Zunächst wird der zeitliche Aufwand für jede Informationsanforderung in einem durchschnittlichen Unternehmen sowie der anzulegende Tarif ermittelt. Unter Berücksichti-



gung der Anzahl der betroffenen Unternehmen und der Periodizität werden die Gesamtkosten ermittelt, ggf. ergänzt um nachgewiesene Nebenkosten. Die Ergebnisse schaffen bei vertretbarem Aufwand eine Kostentransparenz, wie es sie bisher nicht gab. Zum einen werden die großen Kostenblöcke sichtbar, zum anderen aber auch die einzelnen Einflussfaktoren, wodurch sich zugleich die Ansatzpunkte für ein Gegensteuern ableiten lassen (z. B. Streichung von Informationspflichten, Verkleinerung der Zielgruppe, Reduzierung der Periodizität oder Beschleunigung und Straffung von Prozessen durch eGovernment-Lösungen). Ideal ist es, wenn eine Prognose bereits bei der Entstehung einer Regelung – also ex ante – vorliegt und damit in die Optimierung des Regelungsentwurfes einfließen kann. Genauso gut kann das Verfahren ex post auf bestehende Regelungen angewendet werden, um sie zu evaluieren.

# Quick Scan der Bürokratiekosten des Brandenburger Landesrechts

Tina Fischer, MdL



Im Frühjahr 2006 hat das Untersuchungsbüro EIM im Auftrag des Landtages Brandenburg auf Initiative des Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards, in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer Potsdam eine Quick-Scan-Untersuchung aller Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg durchgeführt.

Anders als bei den Projekten zum Standardkosten-Modell geht es beim Quick Scan nicht um eine Messung, sondern um eine grobe, aber dafür flächendeckende Schätzung der Bürokratiekosten. Dadurch wird eine richtige Prioritätensetzung beim Bürokratieabbau erst ermöglicht.

vorschriften und Gutachterkosten konnten allerdings nicht berücksichtigt werden. Von den 1327 Normen (323 Gesetze und 1004 Verordnungen) enthalten lediglich 148 Normen Informationspflichten. Entsprechend lässt sich feststellen, dass ca. 11 Prozent aller Landesnormen für die in diesem Verfahren geschätzten bürokratischen Lasten verantwortlich sind. In den 148 Normen wurden 316 Informationspflichten identifiziert. Die größte Zahl dieser Informationspflichten geht auf Anträge für Genehmigungen zurück.

Nur 64 Informationspflichten weisen eine jährliche Häufigkeit von regelmäßig mehr als 100, aber 135 Informationspflichten eine



Im Rahmen der Studie wurden übergreifende und ressortspezifische Listen erstellt, aus denen die am häufigsten auftretenden Informationspflichten und kostenintensivsten Normen hervorgehen. Im Rahmen des Quick Scan werden allerdings grundsätzlich keine Bewertungen der Informationspflichten vorgenommen. Stattdessen wird Transparenz geschaffen.

Erstmals wurde ein systematischer Überblick über die Belastungen sämtlicher Gesetze und Verordnungen des Landes Brandenburg gegeben. Inhaltliche Pflichten, Normen des Bundes und der EU, Verwaltungs-

jährliche Häufigkeit kleiner als 10 auf. Meist handelt es sich um sehr spezifische Regelungen, die nur für eine kleine Anzahl spezieller Unternehmen gelten. Tatsächlich wurde keine einzige Informationspflicht identifiziert, die alle brandenburgischen Unternehmen betrifft.

Nachfolgend sind die 20 Gesetze und Verordnungen mit den höchsten Informationskosten aufgeführt. Dabei ist zu beachten, dass die Bauordnung nicht in den Quick Scan einbezogen wurde, da das entsprechende SKM-Projekt zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht abgeschlossen war (vgl. dazu den Beitrag in diesem Heft).

### Gesetze und Verordnungen mit den größten Kosten

Rang	Ressort	Gesetz/Verordnung
1	MIR	Brandenburgisches Straßengesetz
2	MW	Brandenburgische Förderabgabeverordnung
3	MLUV	Brandenburgische Güteprüfungsverordnung
4	MASGF	Schadensanzeige-Verordnung
5	MLUV	Verordnung zur Durchführung des Tierzuchtgesetzes
6	MWFK	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz
7	MI	Brandenburgische Feuerbestattungsanlagenverordnung
8	MW	Kehr-, Überprüfungs- und Gebührenordnung
9	MBJS	Kindertagesstätten-Betriebskosten- und Nachweisverordnung
10	MASGF	Brandenburgisches Gesundheitsdienstgesetz
11	MdF	Landeshaushaltsordnung
12	MLUV	Sonderabfallentsorgungsverordnung
13	MLUV	Brandenburgisches Wassergesetz
14	StK	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
15	MASGF	Heilberufsgesetz
16	StK	Rundfunkstaatsvertrag
17	MLUV	Wildhandelsüberwachungsverordnung
18	MLUV	Brandenburgisches Abfallgesetz
19	MLUV	Brandenburgische Baumschutzverordnung
20	MI	Ordnungsbehördliche Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel

jedoch ein vereinfachtes SKM-Verfahren entwickeln, das regelmäßig als Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung bzw. der Normprüfung zur Anwendung kommt.

Die Ergebnisse des Quick Scan stellen Zwischenschritte auf dem Weg zum Bürokratieabbau dar. Im weiteren Verlauf sind durch den Landtag und die Landesregierung gemeinsam Entscheidungen zu treffen, die zu einer tatsächlichen Senkung der bürokratischen Lasten führen. Im nächsten Schritt geht es um konkrete Vorschläge der Landesregierung zu Verzicht auf Informationspflichten, Reduktion des Aufwandes je Informationspflicht und Vereinfachung der entsprechenden Prozesse.

Bei der Durchführung des Quick Scan bewährten sich die klare Zeitvorgabe (der Quick Scan dauerte nur zwei Monate) und die Projektstrukturen mit Einbindung der politischen Spitzenebene und der Fach- bzw. Arbeitsebene. Durch Zwischenabstimmungen mit den Ressorts konnten offene Punkte geklärt werden, ohne dass es zu Verhandlungen oder Rechtfertigungen kam.

Deutlich wurde darüber hinaus, dass der Großteil der Bürokratiekosten durch Bundes- und EU-Recht verursacht wird, aber es durchaus erheblichen Spielraum zur Senkung der Belastungen durch Informationspflichten auf Landesebene gibt. Auch sind zunächst weitere SKM-Messungen nicht unbedingt notwendig. Die Staatskanzlei sollte



**Tina Fischer,  
MdL:**

*„Mit dem Quick Scan haben wir die größten Kostentreiber unter den Gesetzen und Verordnungen Brandenburgs identifiziert. Jetzt muss die Landesregierung Vorschläge für schnellere und einfachere Verfahren machen. Wir müssen Breschen bis zum Bürger schlagen!“*

# Pilotprojekt zur Messung der Informationskosten in der Landesbauordnung

Jan-Dirk Förster, MIR

## Projektziel

Ziel dieses Projektes für mehrere Bundesländer war es, die Übertragbarkeit und den Nutzwert des in den Niederlanden entwickelten Standardkosten-Modells unter deutschen Bedingungen nachzuweisen. Als Untersuchungsgegenstand wurde das Landesbauordnungsrecht einschließlich der auf Grund der Landesbauordnungen erlassenen Rechtsverordnungen und der einschlägigen Verwaltungsvorschriften ausgewählt. Im Ergebnis sollte dargestellt werden, welche Informationspflichten für Unternehmen auf den Landesbauordnungen und den nachfolgenden Verordnungen beruhen, wie hoch die Kosten sind, die den Unternehmen daraus entstehen und wie sich die Landesbauordnungen der sechs beteiligten Länder (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) hinsichtlich der Informationskosten unterscheiden.

## Erwartungen des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung

Für das MIR bestand ein großes Interesse daran, ob durch die Messung der Landesbauordnungen von sechs Bundesländern festgestellt werden kann, ob und welche wesentlichen Unterschiede bei den Informationspflichten und daraus resultierenden Kosten bestehen und worauf diese im konkreten Fall zurückzuführen sind. In kurzer Form: Wo stehen wir im Vergleich mit anderen Landesbauordnungen? Wie unterscheiden sich Qualität und Quantität der Informationspflichten und der Kostenbelastung? Bringt die Messung nach der SKM-Methode Ansätze für eine „bessere“ oder nur „billigere“ Gesetzgebung?

## Projektphasen

Die entscheidenden Projektphasen waren:

- Definition und Analyse des Gesetzgebungsbereiches
- Festlegung von Standardprozessen

- Ermittlung der Kostenparameter
- Feststellung der Untersuchungsergebnisse und Vergleichsanalyse

## Erkenntnisse

Nicht für jede Informationspflicht konnte eine Berechnung der Kosten auf der Grundlage gesicherter Daten erfolgen, in vielen Fällen mussten die Fallzahlen geschätzt werden. Es ist nicht möglich, die Informationspflichten der Landesbauordnungen mit „Preischildern“ zu versehen, weil die Kosten der Informationspflichten von konkreten Vorhaben und externen Bedingungen abhängen, die sich im Einzelfall stark unterscheiden. Eine Vergleichbarkeit ist nur auf der Grundlage standardisierter Stückkosten möglich. Bei der SKM-Methode handelt es sich nicht um eine exakte Berechnung, sondern um eine Schätzung der Kosten, die Unternehmen durch Informationspflichten entstehen.

Die fünf kostenintensivsten Informationspflichten

	Norm-adressat	Informations-pflicht	Informationskosten	
			Gesamt-kosten in Euro	Anteil an den Gesamt-kosten des Landesbaurechts
1	Bauherr	Baugenehmigungsverfahren (Nicht-Wohngebäude)	544 552	46,16 %
		Baugenehmigungsverfahren (Wohngebäude)		
2	Betreiber	Regelmäßige Überprüfung sicherheitstechnischer Anlagen bei Sonderbauten	220 706	18,71 %
3	Bauherr	Bauzustandsbesichtigung	142 337	12,06 %
4	Betreiber von Industriebauten	Brandschutzordnung/ Industriebau	82 522	6,99 %
5	Bauherr	Bauüberwachung	43 892	3,72 %

## Ergebnisse

Die Brandenburgische Bauordnung und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen und Richtlinien beinhalten 65 Informationspflichten und 190 einzelne Informationsanforderungen. Die Bürokratie-

kosten für Unternehmen liegen bei ca. 1,2 Mio. Euro. Dem steht ein geschätztes – durch Unternehmen realisiertes – Bauvolumen von 300 Mio. Euro gegenüber.

### **Fachliche Bewertung**

Die Bürokratiekostenmessung kann die durch Informationspflichten bei den Unternehmen verursachten Kosten aufzeigen, die Messung weist allerdings keine Reduktionspotenziale aus. Nach der SKM-Methode wird nicht die Bürokratiekostenbelastung aller Normadressaten, d.h. auch des privaten Bauherrn, gemessen. Eine für die Normadressaten spürbare Kostensenkung kann – wenn überhaupt – nur bei den (im Stückpreis) kostenintensiven Informationspflichten oder bei den (im Stückpreis) kostengünstigen Informationspflichten mit hoher Fallzahl/Häufigkeit erreicht werden. Durch die SKM-Methode wird der (volkswirtschaftliche, staatliche oder private) Nutzen einer Informationspflicht weder gemessen noch bewertet. Die Übertragbarkeit und der Nutzwert des in den Niederlanden entwickelten Standardkosten-Modells unter deutschen Bedingungen konnte bisher nur mit Einschränkungen nachgewiesen werden. Eine Übernahme der SKM-Methode zur Messung des gesamten Landesrechts kann nicht empfohlen werden. Die SKM-Methode ist darauf angelegt, die standardisierten Kosten solcher Informationspflichten zu messen, die in einem Unternehmen periodisch, d.h. unter annähernd gleichen Bedingungen immer wiederkehrend auftreten. Die typischen Informationspflichten, die im Landesbauordnungsrecht bestehen, sind aber vorhabenbezogen, d.h. ein Unternehmen ist nicht periodisch, sondern immer nur in einem konkreten Einzelfall und – je nach Vorhaben – in unterschiedlicher Intensität von Informationspflichten und Informationsanforderungen betroffen. Eine Bürokratiekostenmessung landesrechtlicher Vorschriften kann aus Sicht des MIR nur dort Sinn machen, wo unter gleichen Bedin-

gungen periodische Informationspflichten mit einer bestimmten Kostenintensität auftreten.

### **Weitere Schritte**

In einer Analyse der vorliegenden Messergebnisse und des ländervergleichenden Berichts soll untersucht werden, welche wirksamen Reduktionspotenziale bestehen. Zu prüfen ist, ob und in welchem Umfang wirksame Kostenreduzierungen durch Änderungen von Informationspflichten und Informationsanforderungen erfolgen können. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Bauordnungsrecht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, d.h. im Kern der Gefahrenabwehr dient und insoweit eine Reduktion gesetzlicher Informationspflichten dort ausgeschlossen ist, wo dies Sicherheitsbelange unmittelbar berührt. Mit anderen Worten, dort, wo der Staat seine verfassungsrechtliche Garantenstellung gegenüber dem Bürger wahrnimmt, kann es keine Reduzierung von Informationspflichten um jeden Preis geben.




**Reinhold Dellmann,  
Staatssekretär,  
MIR:**

*„Unter der Maßgabe, dass wir eine „bessere“ und nicht eine bloß „billigere“ Normsetzung brauchen und anstreben, müssen wir auch den volkswirtschaftlichen, staatlichen und privaten Nutzen, den eine Informationspflicht haben kann, ermitteln, diskutieren und in die Abwägung einbeziehen. Die Politik, die Fachverbände und Kammern sind gefordert, in diesem Prozess aktiv mitzuwirken. Gefordert im Bereich der Gesetzgebung ist insbesondere die Legislative. Gesetzgebung ist Ursache für Bürokratie und damit Bürokratiekosten.“*

# Informationskostenmessung im Weiterbildungsrecht

Dr. Eva-Maria Bosch und Karin Börner, MBS



Das Weiterbildungsrecht des Landes Brandenburg ist im Rahmen des Projekts „Landesweiterbildungs- und Bildungsfreistellungsrecht im Informationskostenvergleich“ unter den Gesichtspunkten der Informationskostenmessung als Instrument des Bürokratieabbaus und des Ländervergleichs sowie aus methodischen Gründen untersucht worden.



Andreas Hilliger, Abteilungsleiter, MBS

Aus den Regelungen aller beteiligten Länder wurden in einem ersten Schritt drei Untersuchungsgegenstände identifiziert, anhand derer ein länderübergreifender Vergleich der Informationskosten auf der Basis der Regelungsinhalte und der jeweiligen Informationspflichten weitgehend, wenn auch nicht vollständig erfolgen konnte.

Dies sind die drei Bereiche

- Bildungsurlaub bzw. Bildungsfreistellung
- Anerkennung von Einrichtungen oder Trägern der Weiterbildung
- Förderung auf Basis des Weiterbildungsrechts

Ferner verständigten sich die Beteiligten darauf, dass abweichend von der SKM-Konzeption als Normadressaten nicht nur gewinnorientierte Unternehmen, sondern

auch gemeinnützige Bildungsanbieter, die im Weiterbildungsbereich eine zentrale Rolle spielen, einbezogen werden.

Als methodische Schwierigkeit erwies sich der Umgang mit Normen, die aus anderen Regelungsbereichen in das Weiterbildungsrecht einfließen und hier Informationspflichten begründen. Konkret ging es insbesondere um die Normen des Landshaushaltsrechts im Förderbereich, die dem durch Weiterbildungsregelungen verursachten Aufwand nicht unmittelbar zuzuordnen sind. Eine eindeutige Abgrenzung wäre am ehesten durch eine eigenständige Untersuchung von Fördertatbeständen möglich.

Einen weiteren Problempunkt stellte die Eigenart der Zweistufigkeit im Förderbereich dar, zumal wenn die Landkreise als Zwischenempfänger gegenüber Letztempfängern berechtigt sind, eigenständig entwickelte Anforderungen zu stellen. Die Frage der Zurechenbarkeit hierdurch entstehender Pflichten konnte allerdings vor dem Hintergrund offen gelassen werden, dass in den untersuchten Fällen von diesen Ausgestaltungsmöglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wurde.

Für den praktischen Teil der Untersuchung wurden sämtliche Anforderungen der drei Regelungsbereiche, die sich für die jeweiligen Normadressaten insbesondere aus Vorschriften und Formularen ergeben, in einzelne Handlungen aufgegliedert. Durch Gespräche mit insgesamt zehn Weiterbildungsveranstaltern sowie vier Arbeitgebern ermittelte Kienbaum den jeweils erforderlichen durchschnittlichen Zeitaufwand, berechnete die entsprechend anzusetzenden Kosten und multiplizierte diese mit der Anzahl der tatsächlichen Fälle im Jahr 2005.

Um die Ergebnisse für das Land Brandenburg einordnen zu können, sei erwähnt, dass auf der Basis des Brandenburgischen Weiterbildungsgesetzes rund 70 anerkannte Weiterbildungsorganisationen mit etwa 2 Mio. Euro gefördert und jährlich zwischen 1 500 und 2 000 Anerkennungen von Veranstaltungen zur Bildungsfreistellung ausgesprochen werden.

Insgesamt wurden im Jahr 2005 für die drei untersuchten Regelungsbereiche Bürokratiekosten im Umfang von 124 946 Euro ermittelt. Der größte Anteil in Höhe von 95 608 Euro (77 %) entfällt auf die Gewährung der Bildungsfreistellung. Die Bürokratiekosten im Bereich Förderung betragen 28 995 Euro (23 %). Die Anerkennung von Einrichtungen verursachte Bürokratiekosten von 343 Euro (0,3 %).

Die Veranstalter von Weiterbildungsmaßnahmen tragen mit 113 995 Euro (91 %) den überwiegenden Teil der Bürokratiekosten. Die Belastung der Arbeitgeber mit Informationskosten fällt dagegen mit 10 951 Euro (9 %) entsprechend gering aus. Die Informationstransfers der Veranstalter oder Arbeitgeber gegenüber dem Land verursachen gut drei Viertel der Kosten (77 %), der Informationstransfer gegenüber Dritten (hier Arbeitnehmer) knapp ein Viertel (23 %). Kienbaum stellt fest, dass unter den zwölf identifizierten Informationspflichten die Anerkennungs- und Zulassungspflichten den relativ größten Anteil an den Gesamtkosten ausmachen (53 %). Diese Informationstypen beziehen sich konkret auf die Anerkennung von Veranstaltungen der Bildungsfreistellung oder von Weiterbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft. Sie dienen der Qualitätssicherung.

Diese knapp zusammengefassten quantitativen Ergebnisse bestätigen die Einschätzung

des Fachressorts, dass Untersuchungen des Weiterbildungsrechts kaum zu deutlichen Entlastungseffekten der Wirtschaft führen können, jedoch geeignet sind, sowohl zur methodischen Weiterentwicklung des Standardkosten-Modells beizutragen als auch Normgeber und Normanwender für die Auswirkungen von Vorschriften und deren Ausgestaltung zu sensibilisieren.

Die Beteiligung an dem Projekt der Bertelsmann-Stiftung war ein sehr interessanter Prozess, der nicht zuletzt deshalb positiv bewertet wird, weil er uns systematisch dazu gebracht hat, die Perspektive der Adressaten unserer Regelungen und deren Belastungen durch unsere Vorgaben einzunehmen, etwas, was Ministerien häufiger tun sollten.



**Burkhard  
Jungkamp,  
Staatssekretär,  
MBJS:**

*„Nach der intensiven Erprobung des Standardkosten-Modells im Weiterbildungsrecht sollte genauer geprüft werden, ob wir zukünftig nicht auf die sehr aufwändigen, detaillierten Bestandsaufnahmen von Bürokratiekosten verzichten und statt dessen zu einer Praxis der Schätzungen von Bürokratiekosten bereits bei der Erarbeitung von Normen und Regeln übergehen sollten. Ein etwas großzügigerer Umgang mit der Methode und ihrer Weiterentwicklung zu einem „Schätzinstrument“ wäre m. E. ein interessanter und pragmatischer Weg.“*

# Ergebnisse des Gutachtens zum Brandenburgischen Wassergesetz

Ralf Andrä, MLUV

## Auftrag des Sonderausschusses

Im Sommer letzten Jahres hat der Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards den Minister für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz gebeten, den Entwurf für ein neues Wassergesetz durch einen externen Sachverständigen unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung mit folgenden Prämissen prüfen zu lassen:

- Sind die Regelungen für Bürger und Unternehmen nachvollziehbar und verständlich?
- Erreichen wir mit den Regelungen tatsächlich die gesteckten Ziele?
- Welche Kostenfolgen entstehen für Unternehmen und Bürger, aber auch für die Landesverwaltung sowie – ganz wichtig – im Rahmen der Konnexität auch für die Kommunen?
- Stehen die bei der Anwendung der Norm entstehenden Kosten in einem sinnvollen Verhältnis zu dem beabsichtigten Nutzen?

## Vergabe eines externen Gutachtens

Im Ergebnis eines Teilnahmewettbewerbs wurde dazu die Rechtsanwaltskanzlei Hogan & Hartson Raue aus Berlin für den rechtlichen und STERIA Mummert für den organisatorisch/ betriebswirtschaftlichen Teil mit einem Gutachten beauftragt. Beide haben bei einer sehr ganzheitlichen und umfassenden Betrachtung des Gesetzentwurfs miteinander und mit dem Auftraggeber in sehr effizienter Weise zusammengearbeitet.

## Untersuchungsumfang:

Begutachtung des Entwurfs des Brandenburgischen Wassergesetzes in drei Schritten:

1. Referentenentwurf vor der Abstimmung mit den anderen Ressorts der Landesverwaltung:
- Rechtsvergleichung EU- und Bundesrecht sowie Wasserrecht anderer Bundesländer, rechtliche Überarbeitung
  - Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit

der Regelungen, Plausibilität des mit der Regelung verfolgten Wirksamkeitsmodells, gesetzgebungstechnische Qualität der Regelungen

- Bewertung der Verwaltungsvollziehbarkeit und Ermittlung der Vollzugskosten für die veränderten Regelungen sowie der Informationskosten für Unternehmen (Quick Scan für alle Regelungen des Gesetzes)
2. Begleitung des Ressortabstimmungsverfahrens sowie
  3. Begutachtung des Ergebnisses der Ressortabstimmung als Entscheidungsgrundlage für den Gesetzentwurf der Landesregierung.

## Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens

1. Bereits der erste Entwurf des MLUV vom Februar 2006 stellte ein grundsätzlich modernes und schlankes Regelungswerk dar, bei dem die landesrechtlichen Deregulierungspotenziale bereits weitgehend ausgeschöpft waren.

2. Zusätzliche rechtliche Deregulierungspotenziale ergaben sich aber bei der aufgabenkritischen Betrachtung und nach einem umfassenden Benchmarking mit Regelungen anderer Bundesländer.

3. Vorschläge zur Verbesserung der Sprache, der Verständlichkeit und Lesbarkeit sowie zur Systematik des Gesetzes sind zum größten Teil bereits in die Ressortabstimmung eingegangen.

4. Ermittelt wurden 30 Informationspflichten. Diese verursachen bei Unternehmen Kosten von etwa 2,9 Millionen Euro im Jahr. Davon verursachen sechs Informationspflichten bereits 90% der Kosten. Keine Regelung wirkt auf den ersten Blick überzogen bürokratisch. Aufwandstreiber sind im Wesentlichen hohe Fallzahlen.

5. Im Vergleich mit den Ergebnissen des Gutachtens zum landesweiten Quick Scan liegt das Wassergesetz lediglich auf Platz 13 der Rechtsvorschriften mit den höchsten Informationskosten.

6. Bei den internen Bürokratiekosten der

Landesverwaltung sowie im Rahmen der Konnexität wurden Auswirkungen von 73 Gesetzesänderungen untersucht, lediglich 15 davon haben auch eindeutige finanzielle Auswirkungen.

7. Durch neue Verwaltungsverfahren entstehen aufgrund höherrangigen Rechts für befristete, überwiegend investive Aufgaben zusätzlich jährliche Verwaltungskosten von etwa 2,95 Millionen Euro, z. B. die nach dem Bundesgesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche Einführung der strategischen Umweltprüfung im Wasserbereich und die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes zum Hochwasserschutz.

8. Die Entlastung mit 143000 Euro ist nur gering.

9. Beim Verwaltungsvollzug bestehen bei Tiefe und Umfänglichkeit der Aufgabewahrnehmung noch Gestaltungsspielräume, die vertieft zu prüfen sind.

10. Nach der Ziel- und Wirkungsanalyse besteht zwischen den zur Zielerreichung erforderlichen Bürokratiekosten und der externen Belastung der Unternehmen mit Ausnahme eines politisch zu entscheidenden Einzelfalls kein wesentliches Missverhältnis.

11. Im Rahmen der Vollziehbarkeitsprüfung wurde festgestellt, dass die Vorschriften des geänderten Wassergesetzes grundsätzlich gut vollziehbar sein werden. Allerdings wurden auch strukturelle Schwächen, wie z. B. die kleinteilige Struktur der Gewässerunterhaltungsverbände ausgemacht, die kurzfristig gesondert geprüft werden.

#### **Welche Erkenntnisse wurden gewonnen?**

1. Es hat sich als machbar und finanzierbar erwiesen, in sehr kurzer Zeit auch eine komplexe Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen.

2. Es erhöht die Qualität der Bürokratiekostenmessung auch nach dem Quick-Scan-Verfahren, wenn dieser eine umfassende Rechtsvergleichung unter Einbeziehung von EU- und Bundesrecht sowie eine Ziel-/Wir-

kungsanalyse zu Grunde gelegt wird.

3. Es ist sinnvoll, die Notwendigkeit des Draufsattels auf EU- und Bundesrecht im Rahmen eines Rechtsvergleichs mit anderen Bundesländern zu ermitteln.

4. Es ergeben sich nicht unerhebliche Synergieeffekte, wenn beim Quick Scan neben der Schätzung der Informationskosten auch die internen Bürokratiekosten der Landes- und Kommunalverwaltung mit ermittelt werden.

5. Empfehlenswert ist die Einbeziehung der Informationskostenbelastung der Bürger, die nach den bereits gewonnenen Ergebnissen beider Gutachten häufig höher ist, als die der Unternehmen. Wichtig ist dann auch die Untersuchung weiterer Maßnahmen des eGovernments mit dem Ziel, die Verfahrensabläufe innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen für alle Seiten effektiver und effizienter zu gestalten.



**Ralf Andrä,  
MLUV:**

*„Die Qualität der Bürokratiekostenmessung kann durch eine umfassende Rechtsvergleichung unter Einbeziehung von EU-, Bundes- und*

*Landesrecht in Verbindung mit einer Ziel- / Wirkungsanalyse erheblich verbessert werden. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung ausgewählter Rechtsbereiche sind bei Einbeziehung der Bürokratiekosten der Bürger sowie interner Bürokratiekosten der Landes- und der Kommunalverwaltung weitere Kosteneffekte und Synergien möglich. Dabei sollte auch die Möglichkeit untersucht werden, durch eGovernment die Verfahrensabläufe innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen für alle Seiten effektiver und effizienter zu gestalten.“*

# Kostenmessung einer Informationspflicht im SGB IX

Gerhard Donie, MASGF

## Worum geht es beim Sozialgesetzbuch (SGB) IX?

Das SGB IX ist seit dem 1. Juli 2001 in Kraft. Es regelt das Recht der Rehabilitation und das Schwerbehindertenrecht. Die Teilhabe schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben ist einer der Gegenstände des Gesetzes. Unternehmen, die mehr als 20 Arbeitsplätze haben, sind verpflichtet, gemäß einer bestimmten Staffel (20-40 Arbeitsplätze: eine Person; 41-60 Arbeitsplätze: zwei Personen, ab 61 Arbeitsplätze: 5 % der Arbeitsplätze) schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Wird diese Verpflichtung nicht erfüllt, muss eine sog. Ausgleichsabgabe gezahlt werden.

## Normadressat

Arbeitgeber mit mehr als 20 Arbeitsplätzen, im Land Brandenburg insgesamt rd. 3600 Unternehmen.

## Probleme bei der Erfüllung der Informationspflicht

Die erste Hürde ist die Frage, ob ein Arbeitgeber überhaupt zum Kreis der Normadressaten gehört oder nicht. So ist Arbeitsplatz nicht gleich Arbeitsplatz: § 73 Abs. 2 SGB IX

enthält sieben Regelungen, wonach ein Platz, auf dem Jemand arbeitet, nicht als Arbeitsplatz im Sinne des Gesetzes zählt. Eine weitere Hürde stellt die Anrechnung schwerbehinderter Beschäftigter dar. Unter gewissen Bedingungen können Beschäftigte nämlich durch Bescheid der Bundesagentur für Arbeit mehrfach auf einen Pflichtplatz angerechnet werden.

## Inhalt der Informationspflicht

Die Normadressaten haben laufend Verzeichnisse und zwar gesondert für jeden Betrieb und jede Dienststelle zu führen, in die die bei ihnen beschäftigten schwerbehinderten Menschen, die den Schwerbehinderten gleichgestellten behinderten Menschen und sonstige anrechnungsfähige Personen mit namentlicher Angabe einzutragen sind. Die Informationen sind in vorgegebene Vordrucke der Bundesagentur für Arbeit einzutragen oder es ist eine von der Bundesagentur kostenlos zur Verfügung gestellte Software zu verwenden. Bis zum 31. März des Folgejahres sind die Listen abzuschließen und neben der Bundesagentur für Arbeit und dem zuständigen Integrationsamt weiteren drei Empfängern im Unternehmen zuzuleiten. Für jeden nicht

## § 73

### Begriff des Arbeitsplatzes

- (1) Arbeitsplätze im Sinne des Teils 2 sind alle Stellen, auf denen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Beamte und Beamtinnen, Richter und Richterinnen sowie Auszubildende und andere zu ihrer beruflichen Bildung Eingestellte beschäftigt werden.
- (2) Als Arbeitsplätze gelten nicht die Stellen, auf denen beschäftigt werden
  1. behinderte Menschen, die an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 33 Abs. 3 Nr. 3 in Betrieben oder Dienststellen teilnehmen,
  2. Personen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerb dient, sondern vorwiegend durch Beweggründe karitativer oder religiöser Art bestimmt ist, und Geistliche öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften,
  3. Personen, deren Beschäftigung nicht in erster Linie ihrem Erwerb dient und die vorwiegend zu ihrer Heilung, Wiedereingewöhnung oder Erziehung erfolgt,
  4. Personen, die an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus dem Dritten Buch teilnehmen,
  5. Personen, die nach ständiger Übung in ihre Stellen gewählt werden,
  6. (aufgehoben)
  7. Personen, deren Arbeits-, Dienst- oder sonstiges Beschäftigungsverhältnis wegen Wehr- oder Zivildienst, Elternzeit, unbezahltem Urlaub, wegen Bezugs einer Rente auf Zeit oder bei Altersteilzeitarbeit in der Freistellungsphase (Verblockungsmodell) ruht, solange für sie eine Vertretung eingestellt ist.

besetzten Pflichtarbeitsplatz ist eine Ausgleichsabgabe nach einem gestaffelten System selbst zu errechnen und an das zuständige Integrationsamt abzuführen. Da von rd. 3.600 Unternehmen insgesamt rd. 2.000 Unternehmen die Beschäftigungspflicht nicht oder nicht vollständig erfüllen, werden pro Jahr etwa 10 Mio. Euro an Ausgleichsabgabe eingenommen und für die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen im Arbeitsleben zweckentsprechend verwendet.

### Organisation der SKM-Messung

Gegenstand der Messung ist eine repräsentative Auswahl an Unternehmen gewesen. Es wurde auf Größen- und Branchenmix sowie auf eine ausgewogene territoriale Verteilung geachtet.

### Ergebnisse

Je Unternehmen entsteht ein durchschnittlicher Aufwand von 4,3 Stunden/Jahr. Bei einem Stundentarif von 34,79 Euro entstehen je Unternehmen jährliche Informationskosten in Höhe von 150 Euro. Die Informationspflicht verursacht landesweit Kosten in Höhe von rd. 540.000 Euro. Erstaunlicherweise schätzen die Unternehmen die Belastung durch diese Informationspflicht ausnahmslos als gering ein.

### Schlussfolgerungen

Unabhängig von der Periodizität und der tatsächlichen oder gefühlten Belastung durch eine Informationspflicht stellt die Ablösung von Meldeverfahren in Papierform durch elektronische Angebote immer eine Entlastung dar. Im Falle dieser Informationspflicht besteht dieses Angebot bereits, so dass insoweit keine weiteren Fortschritte erkennbar sind. Die Aufwände für die Erfüllung von Informationspflichten können aber auch dadurch reduziert werden, dass vergleichbare Meldeverfahren zusammengelegt und vereinheitlicht werden. Dies beinhaltet nicht zuletzt auch die Vereinheitlichung von Be-

griffen, die – wie die Untersuchung gezeigt hat – in verschiedenen Kontexten mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet werden. So ist Arbeitsplatz noch nicht immer gleich Arbeitsplatz. An diesem Lösungsansatz wird derzeit leider noch nicht gearbeitet.

Weitere Entlastungen können dadurch erzielt werden, dass zielgruppenspezifisch die unterschiedlichen Informationspflichten zusammen betrachtet werden. Dadurch kann es möglich werden, dass sich Entlastungen bei einer Informationspflicht, die sich noch der organisatorischen Umsetzung wegen Geringfügigkeit entziehen, in einer Gesamtbetrachtung zu tatsächlichen Reduzierungen beim bürokratischen Aufwand summieren lassen.



**Winfrid Alber,  
Staatssekretär,  
MASGF:**

*„Quick Scan und Standardkosten-Modell veranlassen die Behörden, sich ernsthaft mit den Belastungen der Normadressaten auseinander zu setzen. Weil die Methode einfach und überschaubar ist, kann sich die Verwaltung weniger hinter ihre Fachspezifik zurückziehen. Zum ersten Mal verstehen auch Verwaltungsfremde, worum es geht, und sie können mitreden. Auf diesem Wege können bestehende Belastungen aufgrund von Informationspflichten leichter reduziert werden.“*

# Erste Erfahrungen mit der Bürokratiekostenmessung

Frank Frick, Bertelsmann Stiftung

Das Standardkosten-Modell hat seine Praktikabilität bei der Messung von Bürokratiekosten aus EU-, Bundes- und Landesrecht bewiesen. Es schafft Transparenz über Bürokratiekosten staatlicher Regelungen und gibt der Verwaltung Hinweise zur Optimierung ihres Handelns.

auch fachlich (-juristische) Expertise notwendig ist, um die jeweilige Regelungsmaterie überhaupt adäquat erfassen zu können.

## Lehren zur Methode

Das Hauptproblem bei den Messungen war stets die Ermittlung der Häufigkeiten. Zum



## Was sind die zentralen Lehren aus den bisherigen Messungen?

### Wenige Kostentreiber – und alle entstammen EU- oder Bundesrecht

Nur 1-5 % der Regelungen sind für über 90 % der Kosten verantwortlich. Die Kostentreiber entstammen dabei ausschließlich Bundes- oder EU-Regelungen. Der Anteil aller Bundesländer an den Informationskosten der deutschen Wirtschaft liegt bei nur ca. 1 %.

### Deutsche Gründlichkeit hat seinen Preis: mehr Aufwand für Verwaltungen

In Deutschland findet eine intensive Methodendiskussion statt. Der Nachteil für den deutschen Messprozess: der Anspruch an höhere Genauigkeit erhöht den Aufwand in der Verwaltung für die Identifizierung von Informationspflichten und die Bestimmung der Anzahl jeweils betroffener Unternehmen. Bei allen Messungen zeigt sich übrigens, dass neben SKM-Methodenwissen

Teil 20-80 % der Fallzahlen waren Expertenschätzungen und nicht offizielle statistische Daten. Verwaltungsvorschriften sollten übrigens nicht generell ausgeschlossen, sondern neben Gesetzen und Verordnungen als dritte Quelle von Informationspflichten einbezogen werden. Es gibt mehrere Beispiele, wo Verwaltungsvorschriften erhebliche Informationspflichten begründen.

### Der Vergleich ist das Ende der Selbstzufriedenheit

Valide Daten aus Ländervergleichen können nur bei einer einheitlichen Messung gewonnen werden, d. h., die jeweiligen Messungen müssen „aus einer Hand“ und in einem einheitlichen „Zeitfenster“ erfolgen. Vergleichsprojekte erfordern zudem, das zu vergleichende Ereignis (die Lebenslage) zu definieren. Denn Zuschnitt und Regelungstiefe von Gesetzen können sehr unterschiedlich sein. Bei den sechs Landesbauordnungen wurden z. B. aus der Vielzahl potentieller

Bauvorhaben die Fälle „Bau eines Einfamilienhauses“ und „Bau einer Produktionshalle“ (mit vergleichbaren Baukosten) gewählt.

Das „gold plating“ von EU-Recht ist – wider Erwarten – nicht leicht zu identifizieren. Nur in einzelnen Fällen zeigt schon die Gesetzesanalyse, dass eine zusätzliche Informationsanforderung, eine höhere Frequenz (viertel- statt halbjährlich) oder eine Ausweitung der Zielgruppe (alle Händler, statt nur Produzenten) vorliegt. Zumeist sind die Richtlinien aber auslegungsbedürftig und es ist daher sehr umstritten, was nun „national draufgesattelt“ wurde. Bei der EU-Produktsicherheitsrichtlinie beträgt dieser Interpretationsspielraum 1,36 Mrd. Euro pro Jahr! In Deutschland wurde übrigens die kostengünstigere Interpretation bevorzugt, sodass dies die deutsche Wirtschaft nur 3,3 statt 4,6 Mrd. Euro p. a. kostet.

### **Koordinationsbedarf zwischen Bund und Ländern?**

Auf Bundesebene stehen die SKM-Messungen bevor. Der Bund kann von den Erfahrungen der Länder profitieren. Außerdem basieren Bürokratiekosten häufig auf einer Normenkaskade von EU, Bund, Land und auch Kommune. Es macht daher wenig Sinn, nur einen Teil der Belastung zu messen. So sollten die jeweiligen Messungen untereinander abgestimmt sein. Eine gemeinsame Datenbank würde darüber hinaus die Möglichkeit eröffnen, z.B. die Gesamtbelastung eines Existenzgründers aus allen Normen zu erfassen. Denn: Für den jungen Unternehmer ist es letztlich gleich, ob ihm die EU, der Bund oder die Länder überflüssige Verwaltungstätigkeiten zumuten.

### **Wie weiter auf Landesebene?**

Aufgrund der geringen Informationskostenbelastung durch Landesrecht empfiehlt sich

keine Messung des gesamten Landesrechts. Ein Scan bietet stattdessen einen guten Überblick über die fünf bis zehn wesentlichen Kostentreiber. Nur bei diesen sollte ggf. eine Messung erfolgen. Dabei könnten auch die mit den jeweiligen Regulierungsalternativen einher gehenden Kosten für die Verwaltung




selbst analysiert werden. Vermutlich sind auch hier hohe Einsparungen realisierbar.

Bei allen neuen Regulierungsvorhaben (oder Reformen) sollte das SKM obligatorisch angewendet werden. Als Ex-Ante-Schätzung macht es die bei Bürgern und Wirtschaft verursachten Bürokratiekosten deutlich. Wenn die Bürokratiekostenmessung in die Routinen der Regulierer Eingang findet, würden Regulierungsfolgen für Bürger und Unternehmen erstmals systematisch in den Gesetzgebungsprozess einbezogen – ein wichtiger Beitrag zum Kulturwandel in Verwaltung und Politik.

# Bürokratiekosten messen und reduzieren – das Konzept der Bundesregierung

Dr. Hans Hofmann, Bundeskanzleramt



Forderungen nach Abschaffung bürokratischer Belastungen gab es in der Vergangenheit immer wieder. Dabei stand man jedoch stets vor demselben Problem: Es fehlte an objektiven Kriterien, anhand derer man durch Bürokratie verursachte Kosten hinreichend belastbar hätte ermitteln können. Der Großteil aller bisher eingeleiteten Maßnahmen zum Bürokratieabbau blieb daher – unabhän-

Anfang Juli 2006 haben die Ressorts begonnen, ihren Normenbestand auf Informationspflichten hin zu überprüfen und diese bundeseinheitlich zu erfassen. Die Erfassung soll Ende Oktober 2006 abgeschlossen sein. Daran anschließend erfolgt eine Reihung der Informationspflichten nach deren voraussichtlicher Kostenintensität, so dass das Statistische Bundesamt Anfang 2007 mit den



gig von der politischen bzw. strategischen Orientierung – stets mit dem (subjektiven) Vorwurf behaftet, die „gefühlte“ Belastung gerade nicht verringert zu haben und wegen der fehlenden Transparenz in der öffentlichen Wahrnehmung letztlich wirkungslos.

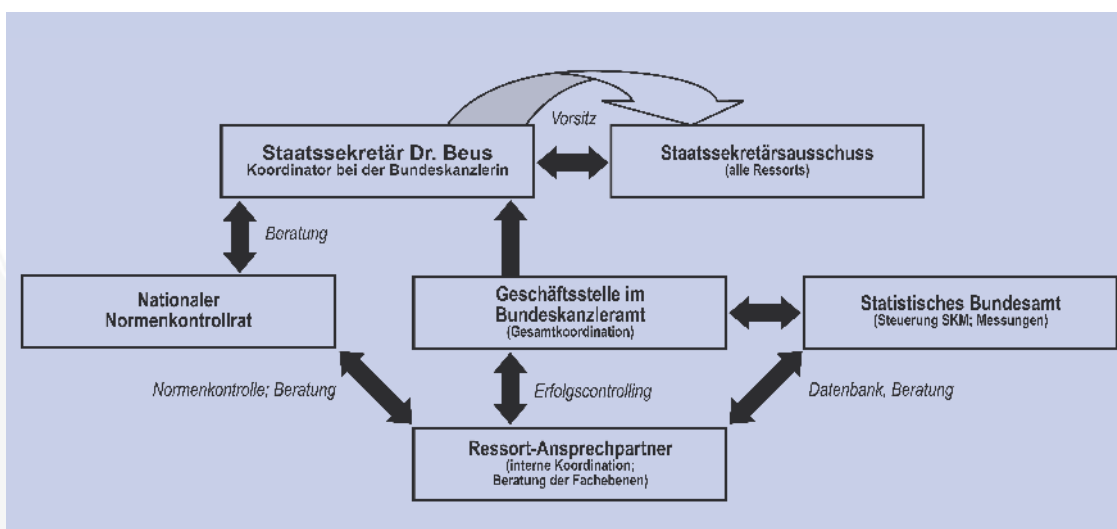
Mit der Einführung des international erprobten Standardkosten-Modells durch Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 wurde auf Bundesebene erstmals die Möglichkeit geschaffen, bürokratische Belastungen identifizieren und messen zu können. Die Bundesregierung beschränkt sich hierbei zunächst auf die Informationspflichten der Wirtschaft, da auf diesem Sektor erzielte Kostenentlastungen unmittelbar in Investitionen für mehr Wachstum und Beschäftigung fließen können. Bürger und Verwaltung werden in einem späteren Schritt in das Verfahren einbezogen.

Messungen bei den im Vorfeld als besonders kostenintensiv erkannten Informationspflichten beginnen kann. Die Messergebnisse werden die Grundlage zur Festlegung konkreter Abbauziele in 2007 bilden. Zum Stand der Erreichung dieser Ziele berichtet die Bundesregierung jährlich dem Deutschen Bundestag. Insbesondere zur Vermeidung neuer Informationspflichten wurde der Nationale Normenkontrollrat (NKR) auf gesetzlicher Grundlage ins Leben gerufen. Das Gremium hat sich am 19. September 2006 konstituiert und besteht aus acht anerkannten Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, die die für ihre Aufgabe erforderliche fachliche Kompetenz, eine Ausgewogenheit der Interessen und das nötige Engagement garantieren. Er überwacht die Weiterentwicklung der Methodik, prüft alle neuen Gesetzesinitiativen der Bundesregierung auf

bürokratische Belastungen und untersucht sukzessive den Normenbestand auf Vereinfachungsmöglichkeiten. Seine Stellungnahmen werden Bestandteil der Gesetzesvorlage bei Weiterleitung an das Parlament.

Das Zusammenwirken aller auf Bundesebene in den Prozess eingebundenen Stellen verdeutlicht folgendes Schaubild:

Politik wird künftig wissen bzw. zeitnah ermitteln können, welche Kosten durch bestehende bzw. neue Regelungen verursacht werden. Sie wird die Notwendigkeit dieser Regelungen unter diesem Aspekt und im Verhältnis zu ihren politischen Schwerpunkten zu bewerten haben. Aber auch auf Seiten der Wirtschaft dürften die Ergebnisse der Bürokratiekostenmessung zu neuen Erkenntnissen führen



Parallel hierzu wird die Bundesregierung weiterhin als dringlich eingeschätzte Entlastungsmaßnahmen – wie zuletzt das Mittelstandsentsorgungsgesetz – zügig umsetzen. Mit Hilfe des SKM wird es künftig möglich sein, durch eine Nachmessung den Erfolg oder Misserfolg solcher Maßnahmen zu jedem beliebigen Zeitpunkt zu ermitteln und dadurch einen fortschreitenden Evaluierungsprozess zu gewährleisten.

Die Messungen und die Festlegung von Abbauzielen sind alleine kein Garant für den Erfolg – dies zeigen die Erfahrungen in den Ländern und auf internationaler Ebene. Erforderlich ist ein Kulturwandel, der in dem einen oder anderen Fall möglicherweise mit einem neuen politischen Selbstverständnis und einer Neudefinition staatlicher Aufgaben und Zuständigkeiten einhergehen muss. Die

und vor dem Hintergrund künftig möglicher Kosten-Nutzen-Analysen ggf. eine Neubewertung tradierter Forderungen nach Abbau bürokratischer Lasten erforderlich machen.

# Erfahrungen bei der Reduzierung von Bürokratiekosten in den Niederlanden

Peter Sevat, ACTAL, Niederlande

## Erfahrungen bei der Reduzierung von Bürokratiekosten in den Niederlanden

Wer es ernst meint mit der Befreiung der Wirtschaft und den Bürgern von Bürokratiekosten, „pilgert“ derzeit nach Den Haag. Denn in den Niederlanden ist es gelungen, ein funktionierendes System zur Berechnung und Reduzierung von Informationskosten zu installieren. Das Modell steht Pate für das deutsche Reformprojekt „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“, das vom Bundeskabinett im April verabschiedet wurde. Der Normenkontrollrat hat seine Arbeit aufgenommen und im kommenden Jahr beginnen die ersten Messungen. Doch wie gelingt es, die gemessenen Informationskosten zu reduzieren? Selbstverständlich muss Deutschland seinen eigenen Reduzierungsweg finden, dennoch lohnt sich für erste Anregungen ein erneuter Blick in das „gelobte Land“, um erste Antworten auf folgende Fragen zu erhalten:

- Wo und wer sind die Kostentreiber?
- Was sind die Stellschrauben?
- Welche Grundsatzfragen sind zu beantworten?
- Welche Prioritäten können gesetzt werden?

### Schnellstart: Kostentreiber identifizieren

Bei dem Versuch, die Bürokratiekosten zu senken, hat es sich in den Niederlanden als vorteilhaft erwiesen, mit dem Aufspüren der sogenannten „Kostentreiber“ zu beginnen, noch bevor eine detaillierte Nullmessung durchgeführt wird. Schnelle Entlastungen sind gefragt und zwei Wege bieten Ausweg aus der angespannten Lage: der SKM-Scan und der Vergleich von bestehenden Kostentreiberlisten aus dem Ausland. Für die erste Vorgehensweise mittels des SKM-Scans spricht, dass für die groben Schätzungen der Informationskosten wenig Zeit und Kosten veranschlagt werden müssen. Bei der Analyse von bereits bestehenden ausländischen Kostentreiberlisten wird jeweils den gesetzlichen Vorschriften nachgegangen, die in den Ländern

hohe Informationskosten verursachen. Überschneidungen geben dabei erste Hinweise auf besonders kostenintensive bürokratische Regelungen, die auch in Deutschland die Unternehmen belasten. Demnach lässt ein Vergleich der niederländischen und dänischen Kostentreiberlisten auch in Deutschland ein Reduzierungspotential u. a. bei der Jahresabschlussrechnung, der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungspflicht vermuten. Dennoch, bei aller Verlockung: beide Ansätze stellen nur einen ersten Anfang der Reduzierung der Informationskosten dar und sollten nicht von einer vollständigen Nullmessung entbinden.

### Informationskosten in den Griff bekommen: Stellschrauben bewegen

Eine vollständige Erhebung aller Informationskosten ist die ideale Voraussetzung für gelungene Reduzierungsmaßnahmen. Es wird deutlich, welche Informationspflichten mit welchen Informationskosten verbunden sind und bei wem die Verantwortlichkeiten liegen. Die Formulierung von passgenauen und zielgerichteten Reduzierungsmaßnahmen wird möglich. Dabei können vier „Stellschrauben“ bewegt werden. Zunächst können Informationskosten allein schon dadurch gesenkt werden, indem die Häufigkeit, mit der die Informationspflichten zu erbringen sind, herabgesetzt wird. Ein Beispiel: wird eine Informationspflicht statt vierteljährlich nur noch einmal pro Jahr fällig, kann dies eine Einsparsumme von bis zu 75% bedeuten. Eine weitere Stellschraube stellt die Anzahl der betroffenen Unternehmen dar. In den Niederlanden konnten wesentliche Reduzierungspotentiale schon dadurch erzielt werden, dass z. B. nur noch Großbetriebe die Informationspflichten zu erbringen haben – volkswirtschaftliche Einsparungen von bis zu 90% sind denkbar. Eine vierte Stellschraube ist die Arbeitszeit und der zu veranschlagende Tarif. So kann die schlichte Vereinfachung von Dokumenten ein enormes Reduzierungspotential bedeuten: Mitarbeiter müssen weniger Zeit mit

dem Ausfüllen von Dokumenten verbringen und im günstigsten Fall kann diese Aufgabe durch weniger qualifizierte Mitarbeiter durchgeführt werden. Beides spart Kosten.

### **Hauptsache: Grundsatzfragen beantworten**

Neben den ganz offensichtlichen und leicht veränderbaren Parametern sollten sich die Gesetzgeber auch mit den eigentlichen Kernfragen auseinandersetzen. Brauchen wir überhaupt ein Gesetz oder gibt es vielleicht andere Wege, das gewünschte Ziel zu erreichen? Der Staat hat viele Möglichkeiten, um seine Ziele zu verfolgen. Ein Gesetz ist nur eine Option, andere können gleich oder gar besser wirksam sein. Oder gibt es vielleicht ein milderes Mittel, das bei gleicher Wirksamkeit geringere Informationskosten verursacht? Wird das richtige Instrument zum richtigen Zeitpunkt eingesetzt? Auch nach der Instrumentenauswahl empfiehlt es sich, genau auf die Art und Weise der Implementierung zu achten – auch hier können Informationskosten vermieden bzw. minimiert werden.

### **Handlungsdruck effektiv begegnen: Prioritäten setzen**

Überlastung ergibt sich meist aus einer Überschneidung vielfältiger Aufgaben. Meist müssen viele Dinge gleichzeitig erledigt werden. Die Folge ist, dass Ziele und Prioritäten gar nicht oder falsch gesetzt werden, das Tagesgeschehen die Reihenfolge bestimmt und Nebensächlichkeiten vom Wichtigsten ablenken. Es sollte vermieden werden, alle Prozesse auf einmal bewältigen zu wollen. Die deutschen Reformakteure sollten von den niederländischen Erfahrungen profitieren, die Maßnahmen Schritt für Schritt planen und pragmatisch umsetzen. Es genügt, sich zunächst nur auf die Informationskosten zu konzentrieren – die Messung und Reduzierung der inhaltlichen Regulierungskosten kann später erfolgen. Auch wenn die Reduzierung der Informa-

tionskosten relativ einfach ist: schon hier werden zeitliche und personelle Ressourcen dauerhaft gebunden. Bürokratiekosten können gesenkt oder vermieden werden, ohne dass politisch-inhaltliche Diskussionen dies blockieren. Ganz anders sieht das bei den Regulierungskosten aus. Zudem langt es, dass der Fokus vorläufig nur auf die Informationskosten der Unternehmen gelegt wird. So bleiben die Reduzierungsmaßnahmen durchführbar und überschaubar. Nur ein realistisches Ziel wird erfolgreich sein.

Schließlich war es in den Niederlanden stets von großem Nutzen, dass alle erdenklichen Quellen auf der Suche nach Reduzierungsmöglichkeiten genutzt wurden. Um zu erkennen welche Reduzierungen möglich sind, sollten deshalb Industrie- und Interessensverbände von Beginn an systematisch beteiligt werden. Werden sie bereits bei der Nullmessung beteiligt, können wertvolle Hinweise auf Reduzierungsmöglichkeiten gesammelt werden.

Die beschriebenen Maßnahmen konnten in den Niederlanden ihre Wirksamkeit bereits unter Beweis stellen. Seit dem Programmstart Anfang 2003 wurden die Informationskosten bis Ende 2006 um 2,6 Mrd. Euro gesenkt – 16% der angekündigten 25% sind also schon erfüllt. Bis 2007 sollen die Informationskosten der Wirtschaft um 4,1 Mrd. Euro jährlich reduziert sein. Vieles spricht dafür, dass die Maßnahmen auch in Deutschland wirken, die Strukturen sind geschaffen.

Stand der Reduzierungsmaßnahmen in den Niederlanden (Ende 2002 = 100)



# Vereinfachungsmöglichkeiten bei SKM

Henrik Riedel, Kienbaum Management Consultants GmbH



Das SKM steht in einem Zielkonflikt: Einerseits soll die Messung der Bürokratiekosten selbst so wenig Kosten wie möglich verursachen, andererseits soll sie möglichst konkrete Hinweise für einen gezielten Bürokratieabbau liefern. Der SKM-Quick-Scan kann zwar relativ kostengünstig für das gesamte Landesrecht durchgeführt werden; er legt aber allenfalls grob die Rechtsgebiete offen, die einen Großteil der Bürokratiekosten ausmachen. Die SKM-Messung wiederum identifiziert verlässlich und detailliert die Kosten der einzelnen Informationspflichten; allerdings kann die SKM-Messung – wie sie beispielsweise im Weiterbildungsrecht durchgeführt worden ist – als zu aufwendig bezeichnet werden, um auf das gesamte Landesrecht übertragen zu werden. Es stellt sich also die Frage, ob und wie die beiden zentralen Methoden des SKM weiterentwickelt bzw. vereinfacht werden können, um den Bürokratieabbau auf Landesebene optimal zu unterstützen.

Der Grundansatz einer vereinfachten Ex-Post-Anwendung des SKM besteht in der sinnvollen Kombination des SKM-Quick-Scans und der SKM-Messung, so dass die Vorteile beider Methoden genutzt werden können, und die Nachteile möglichst wenig zum Tragen kommen. Darüber hinaus besteht das Ziel einer Vereinfachung darin, den Aufwand für die SKM-Anwendung möglichst auf die potenziell kostenintensiven Informationspflichten zu konzentrieren. Schließlich gilt es, die Erfolgsfaktoren der bisherigen SKM-Projekte zu berücksichtigen (insbesondere: Nutzung des verwaltungsinternen Fachwissens, Beteiligung der Normadressaten und externe Begleitung). Insgesamt schlagen wir das folgende schrittweise Vorgehen vor:

## 1. Durchführung eines SKM-Quick-Scans

Der SKM-Quick-Scan dient der groben Ermittlung der Bürokratiekosten, die durch das Landesrecht insgesamt verursacht werden. Im Rahmen des SKM-Quick-Scans erfolgt allerdings eine Konzentration auf die Gesetze und Verordnungen; Verwaltungsvorschriften werden grundsätzlich nicht betrachtet. Des

Weiteren werden bei den Informationspflichten, für die vergleichbare Zeitaufwände aus bereits durchgeführten SKM-Messungen vorliegen, keine Standardprozesse dargestellt und analysiert. Schließlich ist der SKM-Quick-Scan als „Desk Research“ angelegt, d. h. externe Experten bzw. Normadressaten werden grundsätzlich nicht einbezogen.

## 2. Priorisierung der Gesetze und Verordnungen

Auf Basis des SKM-Quick-Scans kann eine Priorisierung der Gesetze und Verordnungen mit den (voraussichtlich) höchsten Bürokratiekosten vorgenommen werden. Der SKM-Quick-Scan ermöglicht es, diejenigen Regelungen auszuwählen, die ca. 80 % der gesamten Bürokratiekosten ausmachen – und den Rest zu vernachlässigen. Die Auswahl sollte jedoch zumindest die „TOP 10“ der Regelungen mit den höchsten Bürokratiekosten enthalten. Außerdem empfehlen wir, einen Mindestumfang für die Höhe der Bürokratiekosten einer Regelung festzulegen, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden soll (z. B. 100 000 Euro).

## 3. Detaillierung der Informationspflichten

Im Rahmen des SKM-Quick-Scans sind die Informationspflichten und -anforderungen ohne weitere Details (z. B. Normadressat, Übermittlungsform und Informationstyp), ohne Berücksichtigung der zugehörigen Verwaltungsvorschriften und zum Teil auch ohne Konkretisierung in Form von Standardprozessen beschrieben worden. In diesem Arbeitsschritt erfolgt deshalb eine detaillierte Erfassung und Darstellung der relevanten Informationspflichten aus den prioritären Gesetzen und Verordnungen. Die Detaillierung der Informationspflichten kann beispielsweise durch die zuständigen Fachreferate in den Ministerien bzw. den nachgeordneten Behörden übernommen werden. Allerdings sollte eine externe Qualitätssicherung erfolgen, so dass alle Informationspflichten – ressortübergreifend – nach den gleichen Standards beschrieben werden.

#### **4. Durchführung einer SKM-Expertenschätzung**

Für die Ermittlung der Kostenparameter, insbesondere der Zeitparameter, bietet sich je Rechtsgebiet die Durchführung eines Experten-Workshops an. Als interne Experten kommen Vertreter der zuständigen Fachreferate, als externe Experten Vertreter der Normadressaten in Frage. Des Weiteren ist eine externe Moderation des Workshops zu empfehlen, um zwischen den möglicherweise divergierenden Interessen zu vermitteln. Die Ziele des Workshops bestehen im Wesentlichen darin, die Beschreibung der Informationspflichten, die Gliederung der Standardprozesse sowie standardisierte Zeitaufwände für die einzelnen Arbeitsschritte zu erarbeiten. Nach dem Workshop sollten dann die übrigen Kostenparameter (insbesondere Fallzahlen und Tarife) ermittelt und die Bürokratiekosten berechnet werden.

#### **5. Priorisierung der Informationspflichten**

Je nach Bedarf und Ressourcen kann im Anschluss an den Experten-Workshop eine Priorisierung und Auswahl der Informationspflichten vorgenommen werden, die einer konkreten Messung der geschätzten Zeitaufwände unterzogen werden. Die Validierung der Expertenschätzung kann dann angezeigt sein, wenn es sich um Informationspflichten mit einer hohen Fallzahl und/oder einem hohen Zeitaufwand handelt. Möglich ist auch, dass – analog der Priorisierung von Gesetzen und Verordnungen (Schritt 2) – die Schätzergebnisse der Informationspflichten validiert werden, die ca. 80% der Bürokratiekosten ausmachen. Alternativ könnten die „TOP 10“ der Informationspflichten mit den höchsten Bürokratiekosten gemessen werden. In jedem Fall empfiehlt es sich, einen Mindestumfang für die geschätzten Bürokratiekosten der Informationspflichten festzulegen, bei denen eine Messung stattfinden soll (z.B. 10000 Euro).

#### **6. Bestimmung der geeigneten Messverfahren**

Im Anschluss an die Auswahl der Informationspflichten sind jeweils geeignete Messverfahren zu bestimmen. Je nach Art der Informationspflicht kommen unterschiedliche Messverfahren in Betracht. Für Informationspflichten mit einer hohen Fallzahl und einem hohen Zeitaufwand sind beispielsweise schriftliche Befragungen sinnvoll. Für Informationsanforderungen mit einer hohen Fallzahl und einem niedrigen Zeitaufwand können z.B. telefonische Befragungen empfohlen werden. Wenn mehrere oder komplexere Informationspflichten gemessen werden sollen, sind auch persönliche Interviews denkbar. Bei der Bestimmung der Messverfahren sollte in jedem Fall ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis angestrebt werden.

#### **7. Durchführung der spezifischen SKM-Messung**

Nach Bestimmung der geeigneten Messverfahren werden die einzelnen Messungen durchgeführt und dokumentiert. Als Plausibilitäts-Check können die Messergebnisse mit den Resultaten der Expertenschätzung (Schritt 4) sowie des SKM-Quick-Scans (Schritt 1) verglichen werden.

Das oben beschriebene Verfahren stellt eine deutliche Vereinfachung der bisherigen SKM-Messung dar: Der Aufwand für die detaillierte Beschreibung der Informationspflichten wird auf die Informationspflichten der kostenintensiven Gesetze und Verordnungen reduziert. Darüber hinaus werden durch die SKM-Expertenschätzung im Rahmen eines Workshops ggf. mehrere Veranstaltungen und generelle Vor-Ort-Erhebungen eingespart. Persönliche Interviews oder die im Einzelfall besser geeigneten und weniger aufwendigen Messverfahren werden nur nach Bedarf und bei ausreichender Ressourcenausstattung durchgeführt sowie auf die kostenintensiven Informationspflichten konzentriert.



**Herausgeber:**

Staatskanzlei des Landes Brandenburg  
Leitstelle Bürokratieabbau  
Heinrich-Mann-Allee 107  
14473 Potsdam  
[www.buerokratieabbau.brandenburg.de](http://www.buerokratieabbau.brandenburg.de)

**Ansprechpartner:**

Carsten Schöning  
Tel.: 0331 866-1095  
E-Mail: [carsten.schoening@stk.brandenburg.de](mailto:carsten.schoening@stk.brandenburg.de)

**Redaktion:**

Miriam Skorniak

**Gestaltung:**

F|FACTOR GbR  
Grelle 12-15  
14542 Werder (Havel)  
Tel.: 03327 730600  
Fax: 03327 730602  
E-Mail: [grafix@f-factor.de](mailto:grafix@f-factor.de)  
[www.f-factor.de](http://www.f-factor.de)