

Bürokratiekostenabbau – internationaler Methodenvergleich und das niederländische Erfolgsrezept

Wie können die Bürokratiekosten bzw. administrativen Belastungen in der Schweiz wirksam reduziert werden? Die Antwort auf diese Frage basiert auf einer Expertise des Autors für die Bertelsmann-Stiftung, in der im Rahmen eines internationalen Vergleichs der Messmethoden für Bürokratiebelastung ein Vorschlag für einen Regulierungsdichte- und Bürokratie-Index (ReBiX) für Deutschland entwickelt wurde. Dieser beinhaltet im Kern das in den Niederlanden erfolgreich eingesetzte Standard Cost Model (SCM). Dabei wird ausgehend von Kostenmessungen eine Reduktion der administrativen Lasten für Unternehmen um 25% bis 2007 angestrebt. Was die Erkenntnisse für die Schweiz bedeuten, wird zum Schluss des Artikels reflektiert.



Dem internationalen Vergleich liegen 24 Ansätze zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung zu Grunde. Ergebnis des Vergleichs ist die Empfehlung des niederländischen Ansatzes, da dieser methodisch durchdacht und zugleich breit anwendbar ist. Im Bild: Binnenhof, Sitz des niederländischen Parlaments in Den Haag.

Bild: Keystone

Bürokratieabbau als zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe

Bürokratieabbau für Unternehmen stellt – speziell für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – eine zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe dar. In zahlreichen europäischen Ländern, bei der OECD und neu auch in der Europäischen Union (EU) wird diese Aufgabe angepackt. Bevor jedoch Massnahmen ergriffen werden können, braucht es eine saubere Datenerhebung und Problemanalyse. Hierzu



Prof. Dr. Christoph Müller
Stiftungslehrstuhl Unternehmensgründungen und Unternehmertum (Entrepreneurship), Universität Hohenheim, Stuttgart

sind geeignete Messinstrumente erforderlich. International finden sich zahlreiche Indizes, die sich meist mit einer makroökonomischen Messung der Regulierungsdichte oder mit der Messung und Bewertung der Bürokratiebelastungen für die Wirtschaft per Fragebogen beschäftigen.

Bisher fehlte eine kriteriengeleitete Bewertung der Indizes hinsichtlich der dahinter stehenden Methoden und Verfahren. Ebenso gerät zu häufig die Einbettung der Messung in den gesamten Regulierungsprozess – vom Anstoss für ein neues Gesetz über die Gesetzgebung und Anwendung bis zur Evaluation der Wirkungen – und damit das Controlling dieses Gesamtprozesses in Vergessenheit. Politischer Aktionismus ist die Folge. Je früher unnötige Lasten – auch einer sinnvollen und nützlichen Regulierung – erkannt und abgewendet werden, umso besser für alle Beteiligten.

Die Reduzierung der Bürokratiekosten als Ausprägungsform der Transaktionskosten- und Grössennachteile von KMU stellt – neben der Beschäftigung mit Fragen des freien Marktzugangs und einem funktionsfähigen

Tabelle 1

Raster zur Beurteilung der methodischen Ansätze

Methodik und Präzision	
0	Keine Systematik und Methodik erkennbar, subjektive und pauschale Beurteilung.
1	Ansätze einer Methodik erkennbar, die aber wichtige Faktoren beiseite lässt und zu groben Ergebnissen führt, die keine Handlungsempfehlungen erlauben.
2	Methodik, die wesentliche Faktoren erfasst und zu explorativen Ergebnissen führt.
3	Methodik trifft den Kern, ist aber noch nicht präzise genug für eine genaue Messung, gestattet die Ableitung von ersten Handlungsempfehlungen.
4	Methodik weist genaue wissenschaftliche Fundierung auf und führt zu Ergebnissen, die repräsentativ, aber noch standardisiert sind und als Basis für Handlungsempfehlungen im Sinne einer 80%-Regelung geeignet sind.
5	Methodik weist eine genaue wissenschaftliche Fundierung auf und führt zu repräsentativen Ergebnissen, die zudem genau ermittelt werden, dies geht in Richtung einer 100%-Regelung und muss daher aus Effizienzgründen hinterfragt werden bzw. ist nur für eine Detailprüfung geeignet.
Politischer Einfluss	
0	Kein Einfluss erkennbar.
1	Einfluss im Sinne einer lästigen Pflichterfüllung oder zur Kenntniserlangung.
2	Geringer Einfluss auf vernachlässigbare Teilbereiche des politischen Handelns.
3	Einfluss auf wichtige politische Bereiche erkennbar, wenn auch abgeschwächt.
4	Einfluss auf wichtige politische Bereiche, dazu weitgehend unverzerrte Umsetzung.
5	Grundlegender Einfluss auf alle politischen Bereiche mit konsequenter Umsetzung.

Quelle: Müller / Die Volkswirtschaft

Wettbewerb – die einzige Begründung für eine spezielle KMU-Politik im Bereich der Wirtschaftspolitik dar. Hauptgrund dieser Ausnahme ist der Fixkosteneffekt: Je kleiner das Unternehmen, desto stärker wirken diese Lasten in Form von Fixkosten und erschweren dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von KMU.¹ Hinzu kommt der Zeitverlust des Unternehmers infolge persönlicher Erledigung administrativer Aufgaben, was eine Verringerung der Ressourcen für das eigentliche Geschäft zur Folge hat.

Ansätze zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung

Wie versuchen nun verschiedene Länder oder Institutionen die Auswirkungen der Regulierungen zu verringern? Dem hierzu durchgeführten internationalen Vergleich liegen 24 Ansätze zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung zu Grunde. Sie werden nach ihrer Herkunft und ihren Analyseeinheiten in drei Kategorien unterteilt: makroökonomische, mikroökonomische sowie beide Perspektiven kombinierende und weitere Ansätze. In *Tabelle 1 und 2* werden diese anhand von Kriterien beurteilt. Dabei ist zu beachten, dass es sich um eine Beurteilung handelt, die vom Informationsstand des Autors und dem Blickwinkel der «Messqualität» beeinflusst worden sein kann. Ergebnis dieses Vergleichs ist die Empfehlung des niederländischen Ansatzes, da dieser methodisch durchdacht und zugleich

breit anwendbar ist, wenngleich er nicht alle Regulierungsfolgekosten berücksichtigt.

Erkenntnisse aus dem niederländischen Erfolgsmodell

Nach 15 Jahren Vorarbeit hat die niederländische Regierung für die Legislaturperiode 2003–2007 mit dem Motto «Mitmachen, mehr Arbeit und Bürokratieabbau» beschlossen, die ermittelten administrativen Lasten in Höhe von ca. 16 Mrd. Euro um 25% zu senken. Erreicht wird dies u.a. durch den Einsatz des SCM, das international zunehmend Verbreitung findet. Dänemark, Grossbritannien, Belgien, Norwegen und Schweden messen mit dem SCM; ab 2006 werden auch die EU sowie in Pilotprojekten deutsche Bundesländer und wohl auch die Bundesregierung dieses Modell anwenden.

Drei Erfolgsfaktoren

Aus der Analyse des niederländischen Falls lassen sich *drei Erfolgsfaktoren* ableiten:

- Ein politischer Unternehmer packt den Bürokratieabbau an, verfolgt dabei ein *systematisches, konsequentes Projektmanagement* und kommuniziert klar gegenüber den «Stakeholdern» (Parlament, Öffentlichkeit, Verbänden, Bürgern).
- *Politisch unabhängige, handlungs- und durchsetzungsfähige Strukturen* werden geschaffen – mit dem unabhängigen Evaluations- und Beratungsbüro Actal² (mit enger Anbindung an die Wirtschaft) sowie der internen Steuerungseinheit im Finanzministerium Ipal³ mit Satelliten in den Ministerien.
- *Diese Strukturen sind mit dem einheitlich angewendeten Messinstrument SCM gekoppelt*; dadurch wird die erforderliche Transparenz geschaffen, um die Regulierungslobby (Politiker, Beamte oder Interessensvertreter) in die Schranken zu weisen. Die Messung selbst erfolgt entweder in den Ministerien oder – bei grösseren Projekten – durch externe Dienstleister. Insgesamt befassen sich je ca. 15–20 Personen bei Actal und Ipal mit der Thematik.

Berechnet wurden durch den Bürokratieabbau eine Produktivitätssteigerung der Wirtschaft um ca. 1,2% und ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von ca. 1,7% pro Jahr. Mittlerweile gilt, dass ohne den Rat von Actal (1- bis 2-seitiger Report) keine Vorlagen mehr im Kabinett besprochen werden. Die drei grossen Parteien im Parlament haben sich neu bei ihren Gesetzesinitiativen zum Einholen des Urteils bei Actal verpflichtet. Jede Fraktion hat einen Bürokratieabbau-Sprecher. So wird ein echter «Sport» daraus.

Kasten 1

Referenzen

In diesen Beitrag fliessen die Erkenntnisse einer Tagung der Bertelsmann-Stiftung zum niederländischen Erfolgsmodell vom 5. bis 6. Dezember 2005 in Berlin ein. Hinzu kommen die Ergebnisse einer Studienreise nach Den Haag im August 2005 zum Finanzministerium, zur unabhängigen Beratungs- und Überwachungsstelle Actal sowie zum Forschungsinstitut EIM, dem «Erfinder» des SCM. Der Autor dankt folgenden Spezialisten für die Präsentationen, Diskussionen und Gespräche, die diesem Beitrag zugrunde liegen: Dr. André Nijssen von EIM; Jeroen Nijland von Ipal; Peter Bont und Dr. Brigitte van der Burg von Actal; Frank Frick, Dr. Tobias Ernst und Dr. Henrik Brinkmann von der Bertelsmann-Stiftung, die als Katalysator, Projektentwickler und Koordinator die Diskussion in Deutschland über die Umsetzung des SCM-Modells steuert.

1 Die Zahlen für die Niederlande (Bürokratiekosten in % des Mehrwerts): Unternehmen mit <10 Mitarbeitende (MA): ca. 13%; 10 bis 99 MA: ca. 3%, >100 MA: ca. 1%.
 2 Actal = Adviescollege toetsing administratieve lasten.
 3 Ipal = Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten.

Welche Hindernisse sind zu überwinden?

Der Parlamentarier und Unternehmer Ger Koopmans führt dazu folgende Ursachen auf:

- Der politische Entscheidungsprozess wird dominiert durch Reaktionen auf Vorfälle;
- viele Teilnehmer im politischen Prozess kennen ihre eigene Rolle und die der Mitspieler nicht;

- in der Politik bestehen keine klaren oder zu viele Prioritäten;
- das Verhältnis zwischen Zentralstaat und dezentralen Behörden ist unklar;
- die Behörden versuchen, Ziele durch mehrere Instrumente zu erreichen;
- das Handeln der Regierung wird immer mehr im Detail kontrolliert;

Tabelle 2

Systematische Beurteilung der methodischen Ansätze

	Inhalt und Methodik	Methodik/ Präzision ^a	Politischer Einfluss ^a
Makroökonomische Ansätze			
Blaue Prüffragen der deutschen Bundesregierung	Sinn und Zweck der Regulierung, zeitliche Aspekte, Transparenz, Kosten/Nutzen, Fragenform	3	1
Regulierungsdichte-Indikator Schweiz	Bildung von Regulierungskategorien mit Zuordnung der Eingriffsstärke, Messung der Belastung nach Branchen, betroffenen Arbeitsplätzen und Effizienz der Regulierung	3	3
Economic Freedom of the World – Index	Zusammenhang ökonomische Freiheit mit Indikatoren eines Landes (Freiheitsindex)	3	1–3 (je nach Land)
Doing Business Report der Weltbank	Regulierungsauswirkungen bezüglich Gründung, Mitarbeiter, Verträge, Kredit, Auflösung, Einsatz von Fallbeispielen	4	2–4 (je nach Land)
Index of Economic Freedom	Zusammenhang ökonomische Freiheit mit Indikatoren eines Landes (Freiheitsindex)	3	1–3 (je nach Land)
Global Competitiveness Report	Vergleich der Wettbewerbskonditionen von Ländern, Primär- und Sekundärerhebungen	4	1–3 (je nach Land)
World Competitiveness Yearbook	Vergleich der Wettbewerbskonditionen von Ländern anhand von Indikatoren aus vier Politikgebieten, Primär- und Sekundärerhebungen	4	1–3 (je nach Land)
Ranking der Bertelsmann-Stiftung	Wirtschaftspolitische Aktivitäten der Länder und deren Erfolg, zwei Indizes: Erfolg und Aktivität	3	1
EU-Beobachtungsnetz, KMU und Benchmarking	Einfluss arbeitsrechtlicher Regulierungen, Ermittlung Anzahl Nennungen	3	1–2 (je nach Land)
Global Entrepreneurship Monitor der Universität zu Köln	Gründungsaktivitäten in den 31 Ländern, Rahmenbedingungen für Gründungen, repräsentative Bevölkerungsbefragung, explorative Expertenbefragung	3	1
Mikroökonomische Ansätze			
Bürokratiekosten bei KMU – Institut für Mittelstandsforschung Bonn	Bürokratiebelastung von KMU, Zusammenarbeit mit Behörden, Primärbefragung	4	2
DtA-Gründerpanel (Deutsche Ausgleichsbank)	Regulierung des Gründungsprozesses, Qualität des Behördenverkehrs, Ermittlung von Belastungsquoten	3	2
Leitfaden und Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung Deutschland	Gestaltung einer systematischen Gesetzes- und Kostenfolgenabschätzung	4	1
USA	Optimierung des Prozesses der Regulierungsprüfung; Panel und Ombudsmann	4–5	4–5
KMU-Bürokratie-Vergleich 1998	Belastungen im Kantons- und Ländervergleich, 5 Regulierungsbereiche, Fragebogen/Zeitmessung	4	3–4 (CH) 0 (D)
Kombinierende und weitere Ansätze			
Schwedischer RIA (Regulatory Impact Assessment)	Regulierungsprozess, Erleichterungen für KMU, Qualitätskriterien einer RIA, institutionelle Vorkehrungen für Umsetzung	4	3
Better Regulation Guide Grossbritannien	Kernprinzipien der Regulierung, institutionalisierter Prozess, Konzeption einer RIA mit KMU-Test	4–5	4–5
KMU-Verträglichkeitstest 2001 von Müller/Schmid (CH)	Prozess der Regulierung, Test der speziellen Auswirkungen auf KMU	4	3–4
Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung Schweiz	Konzeption und Einsatz Regulierungsfolgenabschätzung einschliesslich KMU-Verträglichkeits-Test	4–5	3–4
Mistral – Ansatz Niederlande, neu: Standard Cost Model (SCM)	Strukturierung administrativer Lasten, Vergleich der Ermittlungsansätze, Entwicklung detailliertes Messverfahren, Berücksichtigung von Korrekturschritten, Systematik der wahrhaften Kosten- und Zeitermittlung, Einsatz von Standard-tätigkeitskategorien und -zeiten	5	5
Quick Scan Mistral/SCM	Vereinfachte Form des Mistral-Ansatzes, Einsatz in mehreren Ländern, vereinfachtes SCM zur effizienten Ermittlung der «grossen Fische»	4	5 (NL) weitere Länder 2–4
Projekte in Baden-Württemberg (auch NRW, Bund)	Aufgaben und Vollmachten eines Ombudsmanns, Massnahmenkataloge, Fragen der institutionellen Verankerung	2	3
Schweizer Projekte 2004/2005	Einführung neuer Regulierung mit KMU-Verträglichkeitstest, Teilnahme von KMU an Messungen/Experimenten, E-Government	3	4
Sieben Fallstudien der OECD	Projekte der Bürokratie-Vereinfachung in sieben Benchmark-Ländern, Projekte zur Regulierungsreform, Fallstudien/Best Practice	4–5	4–5

a) Legende siehe Tabelle 1.

Quelle: Müller / Die Volkswirtschaft

- der Wunsch der Menschen, alle Risiken durch Behörden eindämmen zu wollen;
- die EU als Alibi für Bürokratie – «Gold Plating» als Problem;
- politische Hektik bei politischen Fehlern.

Was wird gemessen?

Entscheidend für die Handhabbarkeit dieser Messungen ist die Beschränkung auf die Informationskosten der Regulierungen. Informationskosten sind genau jene Kosten, die den Unternehmen entstehen, wenn sie ihrer Informationsverpflichtung auf Grundlage gesetzlicher Bestimmungen nachkommen. Es wird nur der administrative Aufwand mit der Erfüllung der Regulierung gemessen; die politischen Ziele werden bewusst nicht bewertet. Damit wird die Diskussion entpolitisiert und kann pragmatisch angegangen werden. Alle Parteien unterstützen dieses Vorgehen.

Aufbau des niederländischen Modells

Ausgangspunkt ist die Analyse der jeweiligen gesetzlichen Regelung; es findet keine allgemeine Fragebogenumfrage statt. Die Informationspflichten der Unternehmen werden ermittelt und in administrative Tätigkeiten heruntergebrochen. Dies können sein: Daten zusammenstellen, Berechnungen durchführen, Formulare ausfüllen oder Daten versenden. Dafür werden *drei Parameter* ermittelt:

- Kosten (Zeit in Minuten \times Tarif intern und extern);
- Anzahl betroffener Einheiten (Unternehmen, Arbeitsplätze etc.);
- Periodizität (Häufigkeit pro Jahr).

Entscheidend ist, dass diese Kostenparameter standardisiert für ein normal effektiv und effizient arbeitendes Unternehmen ermittelt werden. Damit werden nur diejenigen exogen verursachten Kosten erfasst, die ohne Gesetz von Unternehmen nicht entstehen würden. Ein Beispiel: Eine gewöhnliche Buchhaltung gehört zum Interesse eines jeden Unternehmens, nicht jedoch die flächendeckende Anpassung der Buchhaltung von KMU auf internationale Spezialregelungen für Konzerne. Die Durchführung und Berechnung erfolgt anhand von zehn Schritten. Mit dem vorgeschalteten Quick Scan kann ein Schnell-Überblick über einen ganzen Gesetzesbereich vorgenommen werden. Auf diese Weise wurden etwa die Regulierungen des Landwirtschaftsministeriums «gescannt».

Von über 1600 Regulierungen weisen nur ca. 10% Informationskosten auf. Aus diesen werden wiederum die «grossen Fische» herausgefiltert, die dann mittels des SCM genau durchleuchtet werden, um Ansatzpunkte für eine Reduktion zu identifizieren. Für die ge-

samten Regulierungen hat sich gezeigt, dass 75% der Lasten in den vier Ministerien Finanzen (Value Added Tax, other taxes), Gesundheit (Consumer Goods Act), Soziales (Health Insurance Act / Social Insurance Coordination Act) und Justiz (Annual Accounts Act) anfallen. Mehr als 50% der Lasten werden letzten Endes von der EU verursacht. Um mit Schwung in die zweite Hälfte der Legislaturperiode gehen zu können, hat Ipal eine Broschüre⁴ veröffentlicht, in der für jede Reduktionsmassnahme «Was? Wie? Reduktionsbetrag? Wer? Bis wann?» genau festgelegt sind. Damit sollen Einsparungen von durchschnittlich 25% über alle Ministerien hinweg realisiert werden. Einfach, aber wirksam und transparent!

Grenzen des SCM

Allerdings sind auch die Grenzen des SCM zu bedenken. Es findet weder eine Diskussion über die inhaltlichen Verpflichtungen statt, noch werden die indirekten («other compliance costs») sowie die psychologischen Folgekosten ermittelt. Zu denken ist hier etwa an den erforderlichen Umbau von Produktionsanlagen, das Unterlassen von Investitionen sowie «irrationale» Entscheide über den Wegzug ins Ausland. Die tatsächlichen Bürokratiekosten liegen somit deutlich höher. Das erwähnte ReBiX-Modell versucht – aufbauend auf dem SCM – auch diese beiden Kostenkategorien zu erfassen. Zudem wird mit dem SCM bewusst keine Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Wirkungs-Analyse und Risikoanalyse vorgenommen. Aktuell führt das Institut EIM Business&Policy Research ein Pilotprojekt zur Ermittlung der inhaltlichen Kosten durch. Psychologische Kosten könnten mit Experimenten oder Planspielen ermittelt werden. Hier ist aber noch methodische Arbeit zu leisten. Neu werden auch die Bürokratiekosten der einzelnen Bürger (Behördengänge, Anträge etc.) gemessen. Nicht erfasst werden die Kosten auf Staatsseite. Problematisch bleiben weiterhin die «grauen Regulierungen»: Nicht selten schafft der Staat Regulierungen ab, die dann private Wirtschaftsverbände – im Zeichen der statistischen Notwendigkeit oder auch nur der Marktabschottung – wieder einführen. Für die Unternehmen, die sich diesem privaten Zwang nicht entziehen können, ändert sich damit faktisch nichts.

Schlussfolgerungen für die Schweiz

Die aktuellen Massnahmen von Bund und Kantonen lassen sich mit diesen Grundgedanken zum Bürokratieabbau vereinbaren. Allerdings sollten sie weiter intensiviert und systematisiert werden, um nicht den Befund von Avenir Suisse dauerhaft zu erfüllen, dass der

4 Ipal, 2005.

Die SCM-Analyse der Regulierungen in den Niederlanden hat gezeigt, dass 75% der Lasten in vier Ministerien anfallen und mehr als 50% der Lasten letzten Endes von der EU verursacht werden. Laut einem Parlamentarier wird die EU jedoch auch als Alibi für Bürokratie benutzt. Im Bild: EU-Kommission.



Bild: EU

Reformwille in den Nachbarländern stärker ausgeprägt ist als in der Schweiz. Gerade auf dem Gebiet der Bürokratiekosten muss die Schweiz ihren Vorsprung verteidigen resp. ausbauen. Die Einführung von KMU-Verträglichkeitstest auf Bundes- und Kantons-ebene versucht auch eine Reduzierung der konkreten Belastungen zu erreichen, indem frühzeitig über weniger belastende Regulierungen nachgedacht wird. Die Massnahmen zu E-Government helfen, die Informations-/ Transaktionskosten zu reduzieren. Dazu gehört auch die Vereinheitlichung der Meldeverfahren für Sozialversicherungen und Steuern. Bezüglich des KMU-Forums sollte darauf geachtet werden, dass Unabhängigkeit und Neutralität des Urteils nicht durch interessenpolitische Anliegen überlagert werden. Die Durchführung einer Testphase mit Unternehmen wie bei der Prüfung des neuen Lohnausweises ist ebenfalls zu befürworten. Allerdings sollten die Ergebnisse ernst genommen und das Verfahren nicht als interessenpolitische Übung verstanden werden.

Sollte sich die Schweiz dem SCM-Ansatz anschliessen wollen, so sind weitere Punkte zu beachten:

- Einheitliche Anwendung eines standardisierten, verständlichen Messverfahrens;
- Erarbeitung eines Handbuchs mit Informationen, Vorgehensweisen und Best-Practice-Fällen (wie zurzeit in Deutschland);
- Aufbau einer zentralen Datenbank als «Startschuss» (wie zurzeit in Grossbritannien);

- Klärung der Governance-Frage innerhalb der Regierung sowie nach aussen zu den Anspruchsgruppen;
- Etablierung eines leistungsfähigen Projektmanagements.

Denn nachhaltiger Bürokratieabbau verlangt konsistent aufgebaute und konsequent umgesetzte Massnahmen. ■

Kasten 2

Literatur

- Empter, Stefan / Frick, Frank / Vehrkamp, Robert (Hrsg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung, Gütersloh, 2005.
- Ipal: Reducing administrative burdens – now full steam ahead, Juni 2005.
- Ministerium der Finanzen der Niederlande: Das Standard-Kostenmodell, 2005.
- Ministerium der Finanzen der Niederlande: More leeway for business thanks to fewer burdens, 2004.

Weitere Quellen unter www.moderne-regulierung.de oder bei EIM Business&Policy Research, Zoetermeer, www.eim.nl.