

Administrative Entlastung in Europa mit Hilfe des Standardkostenmodells

Das Standardkostenmodell ist ein leistungsfähiges Instrument zur Messung der administrativen Belastung von Unternehmen, das in den Niederlanden entwickelt wurde. Es beschränkt sich auf die Ermittlung dieser Kosten und geht nicht auf andere Elemente – wie den Nutzen oder die Notwendigkeit von Regulierungen – ein. Der Erfolg scheint vorprogrammiert: Die Niederländer sind gegenwärtig daran, die gesamte administrative Belastung der Unternehmen um 25% zu reduzieren. Auch andere europäische Länder befassen sich gegenwärtig mit der Einführung dieses Modells.



Davide Codoni
Stabsstelle Regulierungsanalyse, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Dr. Nicolas Wallart
Leiter Stabsstelle Regulierungsanalyse, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Das Standardkostenmodell (SKM, englisch «Standard Cost Model») ist eine Methode zur Messung von *administrativen Kosten, die Unternehmen durch die Erfüllung von gesetzlichen Informationsverpflichtungen entstehen*. Es geht somit um die administrative Belastung und den damit zusammenhängen «Papierkrieg». Andere aus den gesetzlichen Vorschriften resultierende Kosten, die im Zusammenhang mit Investitionen oder Einschränkung der Handlungsfreiheit stehen, werden nicht berücksichtigt. Dasselbe gilt für die Vorteile, die sich daraus ergeben könnten. Dieser absichtlich eingrenzende Ansatz ermöglicht die Konzentration auf die Messung und den Abbau der administrativen Kosten, unabhängig von der Notwendigkeit einer bestimmten Vorschrift. Das SKM kann sowohl ex post (für bestehende Bestimmungen) als auch ex ante (bei neuen Vorschriften) angewandt werden.

Diese Methode ermöglicht eine transparente Übersicht über die mit den gesetzlichen Informationsverpflichtungen verbundenen administrativen Kosten. Mit anderen Verfahren – wie der Regulierungsfolgenabschätzung, dem KMU-Test¹ oder der Kosten-Nutzen-Analyse – kann zwar eine ähnliche Transparenz gewährleistet werden. Doch mit dem SKM wird eine *politische Debatte* über den Nutzen jeder rechtlichen Regelung vermieden. Dank diesem Vorteil kann die Regierung in der Folge ein klar beziffertes Ziel für die Reduktion der administrativen Kosten festlegen. Die Akzeptanz eines solchen Ziels ist in der Regel gut, da es sich ausschliesslich auf den «Papierkrieg» bezieht und die Notwendigkeit von staatlichen Regulierungen nicht in Frage stellt.

Wie funktioniert das SKM?

Aus theoretischer Sicht ist die Messung der administrativen Kosten – oder der Kosten der Informationsverpflichtungen – sehr einfach. Es handelt sich um eine Multiplikation von Preisen mit Mengen:

Informationskosten = $P \cdot Q$, wobei:

P = erforderliche Zeit für das Erfüllen einer Informationsverpflichtung, multipliziert mit dem Stundenansatz;

Q = Anzahl Unternehmen, die dieser Informationsverpflichtung unterstehen, multipliziert mit der Häufigkeit.

Der eigentliche Vorteil der Methode besteht in der genauen, umfassenden und detaillierten formellen Festlegung der verschiedenen Etappen des Messverfahrens. Sie ermöglicht die Aufgliederung einer komplexen rechtlichen Regelung in eine Reihe von Komponenten, die sich problemlos messen lassen:

- *Informationsverpflichtungen* (z.B. Bewilligungsgesuch, Verfassung eines Berichts, Dokumentationspflicht, Kennzeichnung usw.);²
- *Datenanforderungen* (z.B. Name und Adresse des Unternehmens, Umsatz, zu entrichtender MWST-Betrag usw.);
- *standardmässige administrative Tätigkeiten* (u.a. Erhebung der erforderlichen Informationen, Ausdruck der Ergebnisse einer Berechnung, Übermittlung der Daten).³

Mit Hilfe dieser gemeinsamen Terminologie können die rechtlichen Regelungen aufgliedert, analysiert und anschliessend gemessen werden. Für die Anwendung des SKM wurde ein *Verfahren mit 15 Schritten* festgelegt. Dazu gehören insbesondere die Analyse der Informationsverpflichtungen, die in der betreffenden Rechtsvorschrift festgehalten sind, die Erarbeitung der standardmässigen administrativen Tätigkeiten, die Unterteilung der Unternehmen, das Einholen der Informationen zum benötigten Zeitaufwand und zu den Ansätzen bei den Unternehmen sowie verschiedene Schritte zur Validierung der Ergebnisse.

Ein Beispiel für die Reduktion der Standardkosten

Nehmen wir an, ein Unternehmen veröffentlichte eine Jahresbilanz. Diese muss den geltenden rechtlichen Bestimmungen entsprechen. Das Unternehmen beauftragt einen Bücherexperten, der dazu 30 Arbeitsstunden à 300 Franken benötigt. Für das Bereitstellen der erforderlichen Daten werden zwei Arbeitsstunden zu je 200 Franken eingesetzt. Das Erstellen der Jahresbilanz verursacht somit folgende Kosten:

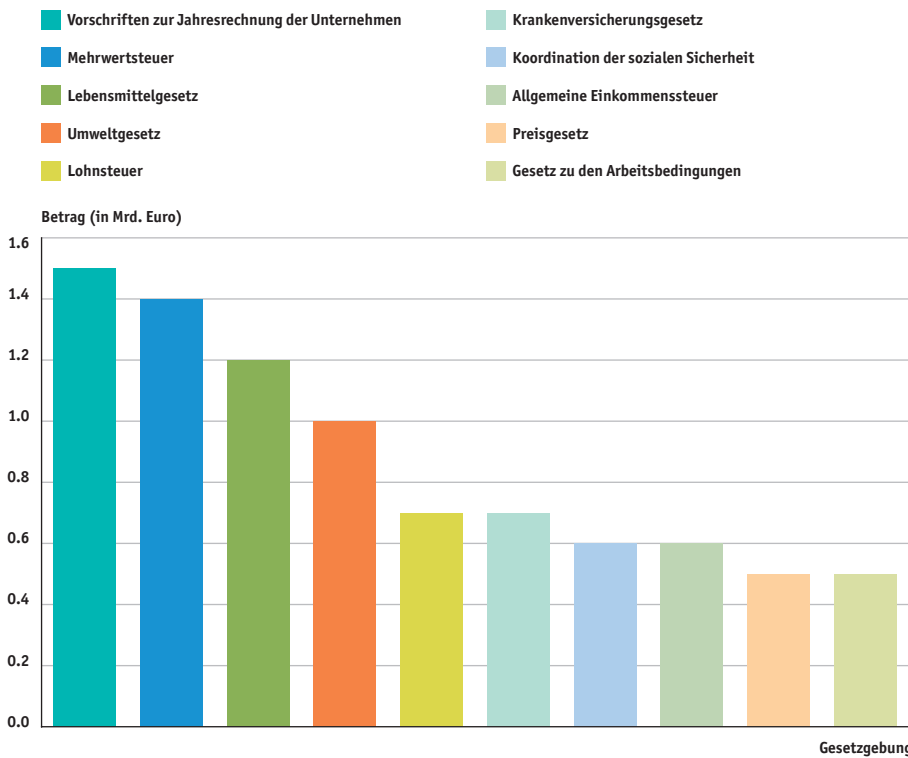
$$P = (30 \cdot 300) + (2 \cdot 200) = 9400 \text{ Franken}$$

Nehmen wir weiter an, 100 000 Aktiengesellschaften müssten einmal pro Jahr eine solche Bilanz veröffentlichen:

$$Q = 100\,000 \cdot 1 = 100\,000$$

Grafik 1

Rechtsvorschriften mit der höchsten administrativen Belastung



Quelle: Ipal (2006), www.compliancecosts.com / Die Volkswirtschaft

Die Gesamtsumme der administrativen Kosten entspricht der Multiplikation des Preises mit der Menge:

$$\text{Administrative Kosten} = P \cdot Q = 9400 \cdot 100\,000 = 940 \text{ Mio. Franken pro Jahr.}$$

Auf dieser Grundlage können verschiedene Massnahmen zur Senkung der administrativen Belastung geprüft werden. Diese könnte in einer Vereinfachung der gesetzlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erstellung einer Bilanz bestehen: Die erforderliche Anzahl Stunden würde z.B. von 30 auf 25 Stunden pro Jahr abnehmen. Falls das Unternehmen im Anschluss an die Vereinfachung der Vorschriften in der Lage ist, die Bilanz selbst zu erstellen, würde der Ansatz auf 200 Franken zurückgehen. Damit könnte im ganzen Land pro Jahr eine Einsparung von 400 Mio. Franken erzielt werden. Auch könnte eine Reduktion der Zahl der betroffenen Unternehmen in Betracht gezogen werden (Befreiung bestimmter Unternehmen von der Verpflichtung, eine Jahresbilanz zu veröffentlichen).

Erfahrungen in den Niederlanden

Mitte der Neunzigerjahre wurden in den Niederlanden erste politische Vorstösse zur Verbesserung der Qualität von rechtlichen Bestimmungen lanciert. Im Jahr 2000 be-

schloss das Kabinett, die für die Unternehmen bestehende administrative Belastung mit Hilfe der neuen, in den Niederlanden entwickelten Methode SKM zu quantifizieren. Der dafür von der Regierung eingesetzte Begutachtungsausschuss für administrative Lasten (Actal, Adviescollege toetsing administratieve lasten) führte die entsprechenden Messungen durch. Die administrativen Kosten wurden per 31.12.2002 auf 16,3 Mrd. Euro veranschlagt, was 3,6% des BIP entsprach (siehe Grafik 1). Auf dieser Grundlage setzte sich die Regierung das Ziel, diese Kosten bis Ende 2007 um 25% zu senken. Die mit den 100 realisierten Massnahmen bereits erzielten Einsparungen belaufen sich auf rund 1,9 Mrd. Euro. Mit den 70 zusätzlichen Massnahmen, die demnächst umgesetzt werden, kann das festgelegte Ziel sehr wahrscheinlich erreicht werden.

Institutionelle Struktur

Im Zusammenhang mit dem Prozess zur Senkung der administrativen Lasten hat das niederländische Kabinett drei sehr wichtige Aufgaben:⁴ erstens die Festlegung eines Ziels für die Reduktion der administrativen Belastung, das für die gesamte Regierung gilt; zweitens die Definition einer Obergrenze der administrativen Belastung für jedes Ministerium; und drittens die Erarbeitung eines Konsens über die zu realisierenden Massnahmen (siehe Grafik 2).

Der Actal beaufsichtigt das Messverfahren und den Prozess für die Reduktion des Verwaltungsaufwands. Seine Tätigkeit besteht unter anderem in der Überprüfung von neuen rechtlichen Regelungen, in der Beurteilung der Pläne der verschiedenen Ministerien zur Reduktion des Verwaltungsaufwands und in der Beratung der Regierung hinsichtlich der anzuwendenden Strategie. Die dem Finanzministerium unterstellte Interministerielle Direktion des Projekts zur Senkung der administrativen Belastung (Ipal, Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten) definiert nach Absprache mit den Ministerien klare Reduktionsziele.

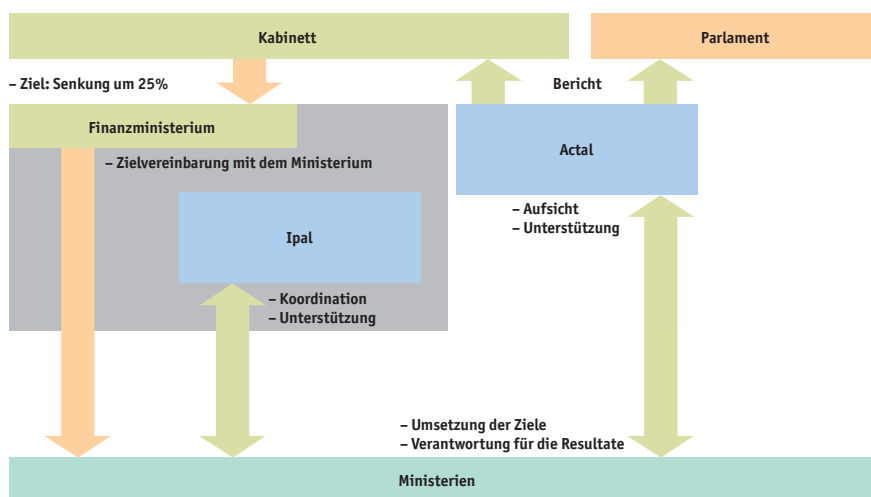
Plafonierung der administrativen Belastung

Das Kabinett legt für jedes Ministerium eine jährliche Obergrenze der administrativen Kosten fest, die auf rechtliche Regelungen zurückzuführen sind. Dabei werden die Reduktionsziele berücksichtigt. Mit SKM können die Reduktionsziele evaluiert, aber auch der Verwaltungsaufwand nachhaltig gesenkt werden. Bei der Erarbeitung einer neuen Rechtsvorschrift ist die Kostenobergrenze verbindlich. Der Gesetzgeber kann damit die durch neue gesetzliche Vorschriften entstehenden zusätzlichen Kosten reduzieren und allfällige

1 Siehe Jérôme Duperrut, «Regulierungsfolgeabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss». In: «Die Volkswirtschaft» 11-2005, S. 47–50.
 2 Es bestehen standardisierte Listen mit den Informationsverpflichtungen: So enthält beispielsweise die Broschüre «Das Standardkostenmodell» der internationalen Arbeitsgruppe für Verwaltungskosten eine Liste mit 17 Informationsverpflichtungen.
 3 Das SCM Network (2005) erstellte eine Liste mit 16 standardmässigen administrativen Tätigkeiten.
 4 Siehe Finanzministerium der Niederlande (2005).

Grafik 2

Administrative Entlastung in den Niederlanden: Institutionelle Struktur



Quelle: Bertelsmann-Stiftung (November 2006) / Die Volkswirtschaft

Kompensationsmassnahmen bei bestehenden rechtlichen Regelungen prüfen.

Risiken bei der Umsetzung der Kostensenkungspläne

Gemäss Kabinett werden die möglichen Hindernisse bei der Umsetzung einer administrativen Entlastung integral analysiert. Neben der Risikoevaluation geht es auch darum, die Realisierung der vom Kabinett gewünschten administrativen Entlastung innerhalb des angestrebten Zeitraums zu erleichtern. Die Resultate sind zudem eine wertvolle Entscheidungsgrundlage, um angemessene Massnahmen wie die Durchführung von Studien, die Kommunikation und die Bereitstellung von Informationen zu treffen.

Verbreitung des SKM in Europa

Gegenwärtig messen 16 europäische Staaten ihre administrative Belastung mit Hilfe des SKM. Während es in Grossbritannien, Dänemark, der Tschechischen Republik und den Niederlanden grundsätzlich auf alle staatlichen Regulierungen angewandt wird, verfolgen die übrigen Länder einen sektoriellen Ansatz oder führen Pilotprojekte durch (siehe Tabelle 1). Im Rahmen des so genannten Standard Cost Model Network wurde eine internationale Zusammenarbeit⁵ aufgebaut mit dem Ziel des Informations- und Erfahrungsaustauschs über den Abbau der administrativen Belastung mit Hilfe des SKM.

Das SKM in der Europäischen Union

Das SKM ist ein integrierender Bestandteil des Aktionsprogramms der Europäischen Kommission⁶ zur administrativen Entlastung.

Der Rat der EU wird demnächst darüber entscheiden, ob er in der EU eine Reduktion der administrativen Belastung um 25% festlegen will. Dieses Ziel soll bis spätestens 2012 erreicht werden.

In der ersten Etappe des Aktionsprogramms geht es darum, die Kosten mit Hilfe des SKM zu quantifizieren. Die entsprechenden Messungen sollen im Sommer 2007 lanciert und bis Ende 2008 durchgeführt werden. Ausgehend von den Ergebnissen eines Pilotprojekts konnte die Kommission in der EU-Gesetzgebung die folgenden prioritären Bereiche festlegen:

- Unternehmensrecht;
- Rechtsvorschriften im Pharmasektor;
- Arbeitsbedingungen/-verhältnisse;
- Steuerrecht/MWST;
- Statistik;
- Landwirtschaft und Agrarsubventionen;
- Lebensmittelsicherheit.

Sobald die Kosten des untersuchten Bereichs vorliegen, werden auf der Basis einer Evaluation Vorschläge zur Kostensenkung unterbreitet.⁷

Im Weiteren besteht die Möglichkeit, den Anwendungsbereich des SKM über die administrative Belastung der Unternehmen hinaus auf Bürgerinnen und Bürger auszudehnen. Die Verbreitung des niederländischen Modells in ganz Europa und die Tatsache, dass sich nun auch die Europäische Kommission und aussereuropäische Länder für das SKM interessieren, verdeutlichen dessen Erfolg. Die administrativen Kosten in den EU-Ländern werden auf mindestens 340 Mrd. Euro pro Jahr⁸ geschätzt. Entsprechend gross ist das Potenzial an Kostensenkungen.

Abbau der administrativen Belastung in der Schweiz

Seit Ende der Neunzigerjahre wurden in der Schweiz Massnahmen zur administrativen Entlastung ergriffen und Befragungen durchgeführt, um die Probleme der Unternehmen besser eruieren zu können. Andere Studien ermöglichten eine objektive Messung der Kosten.⁹ Ausserdem wurde ein Inventar der Bewilligungsverfahren erstellt, die anschliessend einer Evaluation unterzogen wurden. Im Jahr 2006 wurde das Programm «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» lanciert. Dieses umfasst einige Vorzeigemassnahmen wie die elektronische Übermittlung von Lohndaten oder die Vereinfachung von rund 75 Bewilligungsverfahren. Das genügt aber nicht, handelt es sich doch hier um eine permanente Aufgabe. Der Bundesrat hat denn auch in seiner Botschaft von Ende 2006 klar darauf hingewiesen, dass die Anstrengungen in den

5 Mitglieder des Netzwerks: Frankreich, Niederlande, Grossbritannien, Norwegen, Schweden, Dänemark, Belgien, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Italien und Estland.
 6 Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007).
 7 In diesem Zusammenhang vervollständigte die Europäische Kommission am 15. März 2006 ihren methodischen Anhang zum Leitfadens zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, mit einer Methode zur Bewertung der Verwaltungskosten.
 8 SCM Network, Delivering reductions in administrative burdens, An executive summary of the SCM method. Dabei handelt es sich um eine Hochrechnung der Verwaltungskosten in den Niederlanden auf den Rest der EU.
 9 Siehe insbesondere Müller (1998).
 10 Siehe Konvitz (2007).

Tabelle 1

Das Standardkostenmodell in Europa

	Messart			Reduktionsziel
	Vollständige Messung	Messung pro Bereich	Andere	
Niederlande	16,3 Mrd. Euro des BIP (3,6% des BIP)			25% bis Ende 2007
Dänemark	4,2 Mrd. Euro des BIP (2,2% des BIP). 5300 Informationsverpflichtungen, 15 000 zu liefernde Daten			25% bis 2010
Norwegen	<i>Im Gange</i> : bis Ende 2008 abgeschlossen	<i>Realisiert</i> : MWST, Gesundheit und Umwelt		25% bis 2012
Vereinigtes Königreich	<i>Realisiert</i> : Gesamtbetrag noch nicht veröffentlicht; 20 000 festgehaltene Informationsverpflichtungen			Noch nicht festgelegt
Tschechische Republik	<i>Abgeschlossen</i> : Ergebnisse noch nicht verfügbar			Demnächst (mind. 20%)
Polen	Lancierung für 2008 vorgesehen	<i>Im Gange</i> : 150 Informationen in vier Bereichen (Sozialrecht, Umwelt, Tourismus und öffentliche Subventionen)	Drei durchgeführte Pilotprojekte	
Deutschland	Bund: <i>im Gange</i> ; Länder: <i>Quick Scan</i>			
Österreich	Bundesrecht und EU-Vorschriften auf nationaler Ebene: <i>im Gange</i> Länder: <i>freiwillige Umsetzung</i>			25% vor 2010
Schweden		<i>Realisiert</i> : MWST, Steuererklärung, Jahresrechnung und Umwelt <i>Vorgesehen</i> : Agrargesetze, Arbeitsrecht		Unterschiedlich je nach Bereich, Frist 2010
Frankreich			Individuelle Massnahmen	
Italien			25 Bewilligungssysteme und adm. Verpflichtungen	

Quelle: Montin (2006), Bertelsmann-Stiftung (November 2006) / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Bibliografie

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsprogramm zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands in der Europäischen Union, KOM (2007) 23 endgültig, Brüssel, 24. Januar 2007.
- Europäische Kommission, Leitfaden zur Folgenabschätzung, SEK (2005) 791, 15. Juni 2005; Internet: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf.
- International SCM Network to reduce administrative burdens (SCM Network), Delivering reductions in administrative burdens, An executive summary of the SCM method, Oktober 2005; Internet: www.administrative-burdens.com, Rubrik «Publications».
- International SCM Network to reduce administrative burdens (SCM Network), International Standard Cost Model Manual, Oktober 2005; Internet: www.administrative-burdens.com, Rubrik «Publications».
- Bertelsmann-Stiftung, Bürokratie messen, Belastung transparent machen: Das Standard-Kosten-Modell, Gütersloh, 2006; Internet: www.handwerk-bw.de/fileadmin/gruppe_wirtschaft/Datei_Upload/Brosch_Bertelsmann-Stiftung_SKM.pdf.
- Bertelsmann-Stiftung, Von der Bürokratiekostenmessung zum Bürokratiekostenabbau, Gütersloh, November 2006. Internet: www.handwerk-bw.de/fileadmin/gruppe_wirtschaft/Datei_Upload/Brosch_Buerokratie-kostenabbau.pdf.
- Joseph Konvitz, «Administrative simplification in the Netherlands – Main findings by the OECD and World Bank Group», Konferenz Challenges of cutting red tape, veranstaltet vom niederländischen Finanzministerium, Rotterdam, 1. März 2007. Internet: www.oecd.org, Rubriken «By Department», «Public Governance and Territorial Development», «Publications & Documents», «Other OECD Documents», «Cutting Red Tape», «Speaking Notes».
- Niederländisches Finanzministerium, www.compliancecosts.com.
- Niederländisches Finanzministerium, Reducing administrative burdens, now full steam ahead, Juni 2005. Internet: www.compliancecosts.com, Rubrik «Quick Search», «Cabinet Letter» 2005.
- Charles-Henri Montin, Réduction de la charge administrative: comparaison internationale des méthodologies, Note pour M. le directeur général de la Modernisation de l'État, Direction Générale de la Modernisation de l'État, 5. Oktober 2006; Internet: www.finances.gouv.fr/performance/comparaisons/doc/dgme_reduction_chargeadm.pdf.
- Christoph Müller, Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich, Strukturberichterstattung, Hrsg. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (heute SECO), St. Gallen, 1998.

kommenen Jahren fortgesetzt werden müssen.

Der von den Niederlanden mit Hilfe des SKM lancierte Ansatz beschränkt sich auf administrative Kosten, die viel genauer gemessen wurden als in der Schweiz. Auf diese Weise war die Regierung in der Lage, ihre Ziele zu quantifizieren. Dennoch sind die Reduktionsziele des niederländischen Ansatz (25%) und der Ansatz, der in der Schweiz auf die Bewilligungsverfahren angewandt wird (20%), nicht unähnlich.

Grenzen des niederländischen Ansatzes

Vor Kurzem wurde in einer Analyse der Weltbank und der OECD auf gewisse Grenzen des niederländischen Ansatzes – insbesondere auf dessen eindimensionale Sichtweise – hingewiesen. Dieser Ansatz ist auf die administrativen Kosten beschränkt. Andere Kostenarten sowie der Nutzen werden ebenso wenig berücksichtigt wie die qualitativen Aspekte der rechtlichen Bestimmungen. All dies macht das SKM – trotz seiner Erfolge – zu einem partiellen Instrument. Wenn der Geltungsbereich des Modells beispielsweise auf andere Kostenarten erweitert wird, kann die «politische Neutralität» des Instruments nicht mehr gewährleistet werden.¹⁰