

# **Regulierungskosten- und Bürokratiekostenabbau: Entwicklung eines Koordinatensystems für den Einsatz von Nutzen- und Kostenmessmethoden mit Fokus auf Unternehmen**

**Christoph Müller**

Stiftungslehrstuhl Entrepreneurship, D -Universität Hohenheim

**André Nijsen**

Panteia / EIM, NL -Zoetermeer

## **Abstract**

### **Compliance costs and reduction policies; the development of a coordination system about how to use cost-benefit analysis with a focus on businesses.**

Measuring administrative burdens of businesses is hot stuff, from scientific view point as well from policy praxis. The debate started In the beginning of the century (2000-2004) in the smaller Member States of the European Community (The Netherlands, Belgium and the Scandinavian countries Denmark, Sweden and Norway). More recently, bigger European Member States like UK and Germany and OECD circles joined the debate about the measurement of administrative burdens. Also the number of persons involved has increased considerable from a small inner circle of scientist and ministerial experts to rather big numbers of politicians, public officers and private consultants, specialised in public advisory. Almost by consequence, the debate about concepts, definitions and methodology starts again, every time new participants are joining the debate.

In the debates, there are mostly two key questions:

- are there arguments to introduce the public goals of regulations in the measurements or could the measurement be restricted to the costs of the regulated parties (businesses, citizens etc.) only?
- which methodology is most appropriate to measure benefits and costs of regulations?

This paper tries to bring more transparency in order to stimulate a more impartial discussion about the topic deregulation and its consequences. Important elements of this transparency are an adequate categorization of the separate cost and benefit effects, a systematically evaluation of these cost an benefit effects, and finally, an evaluation of the available techniques/methodologies. Such transparency could be a guidance for all who are involved in the law making process and the measurement of compliance effects.

The methodology of this paper exists primarily of a mix of desk research, practical experience in measuring compliance effects, and the development of a system to clarify cost and benefits of compliance with laws. Secondary, we started an ongoing process of consultation of experts from policy circles, public services and science to verify our ideas.

From the scope of deregulation, there are many methodologies to measure the cost of regulation. The international Standard Cost Model (SCM), which originates from the Dutch Mistral® Methodology and has its focus on administrative burdens (costs of information transfers), is one of them. Besides, there are among others the well known Regulatory Impact Assessment (RIA) from UK, and the ‘Regulierungsdichte-Indikator’ from Switzerland. More recently, a new module of the SCM was developed in the Netherlands, with a focus on the cost of compliance with content obligations (e.g. the cost of investments to comply with legal obligations to adapt production process, products and services). One of the lessons learned is that, only a relatively small number of laws determinates the majority of compliance costs for e.g. businesses and citizens. A second lesson is that the complexity of laws is one of the main features to reckon with, while measuring compliance effects.

Another relevant aspect is, the variety of actors in the market of regulation, e.g. citizens, politicians, public officers, businesses. All these actors have different view points, depending on their different positions in the law making process: input, policy-making, output, impact and outcome. In the context of this paper, the focus is on the political process of law making, the output of this process (the specific law) and the outcome of this law (cost and benefits for the society). The starting point of most discussions about administrative burdens are the cost-benefits effects of the law. The problem is that costs and benefits mostly are not located with the same actors and in the same time period. Mostly, compliance costs are located with the actor which has to comply with the law, e.g. the regulated businesses, while the benefits are more at a generic level of the society as a whole. The basic idea of this paper is, that the regulated business should be the starting point of the measurement of compliance effects (bottom-up) and not the society as a whole (top-down). The ultimate goal of such an approach should not be to stop regulation anyhow, but to improve the quality of regulation in order to raise the level of compliance with the ultimate end, to realize the intended public goal of the specific regulation. Of course, bad regulation – in the sense of low quality regulation – should not be continued.

In order to balance cost and benefits of law compliance for the regulated businesses, it is important to develop a conceptual system to arrange these different types of effects in a comparable way. One of the main features is the well-known distinction of primary and secondary effects (cost and benefits). Both, primary and secondary effects can be subdivided into different relevant categories in order to understand what is really happening when regulated business have to comply with certain laws.

Such type of analysis, should be implemented especially in case there is a new law to regulate businesses. Four different variants could result from such an analysis:

- variant a: the compliance costs of the new regulation are higher for the regulated businesses than the compliance benefits for the same regulated businesses **and** at the level of the society as a whole there are no major benefits. This type of regulation should not be continued;
- variant b: the same as variant a, but for the society as a whole there are major benefits (collateral benefits). In this case, regulation should be reconsidered again in order to check for unnecessary imbalances in compliance costs for the regulated businesses;
- variant c: the compliance benefits of the new regulation are higher for the regulated businesses than the compliance costs for the same regulated businesses. In this case, the regulation should be

checked on unnecessary costs for the regulated businesses in order to raise the quality of regulation and the level of compliance;

- variant d: the same as variant c, but for the society as a whole there are major costs (collateral costs). In this case the regulation should not be continued.

A major question is, which type of already existing methodologies (measurements) fits, reckoning with the different phases of the policy making process? The following methodologies are discussed briefly: cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis, cost impact analysis (information obligations and content obligations), laboratory experiments and macro-economic models. It appears that different effects (primary and secondary effects etc.) need different methodologies and should be applied in a proper sequence in order to optimize the quality of regulation and the realization of the public goals in question.

The paper finishes with “lessons learned”:

- 1 the political and methodological objections against regulatory impact assessments from the side of politicians and public officers look overwhelming and never ending. Transparency about the different methodologies might help to overcome this.
- 2 the market of policy advising seems booming and by consequence, the number of commercial policy advisers. In many cases policy advisers only implement already existing methodologies, without a full understanding of these methodologies and without developing new methodologies themselves. This could lead to questionable results and some risk of damage regarding the value of these methodologies.
- 3 by consequence, there is a risk of resistance within specialised departments of public administration against deregulation and the connected methodologies.
- 4 one of the core problems with deregulation is the lack of transparency about the costs of regulation, the regulation process and the different political position of the stakeholders. More transparency might stimulate the process of better law making.
- 5 the opposition against more transparency could arise from all parties which earn their money with keeping up a system of too complex regulations, viz. politicians, public officers, advisors, professionals like lawyers, accountants, fiscal experts, chambers of commerce and industry, etc.
- 6 to implement an efficient and effective system of regulatory impact assessments, one needs a strong political will at the highest possible level (prime minister), an excellent project management, the availability of financial resources and an ambitious time schedule.

## **Kapitel 1: Einleitung<sup>1</sup>**

### *1.1 Problemstellung*

Die Messung von regulierungsbedingten, administrativen Belastungen in Unternehmen hat sich zu einem von wissenschaftlicher wie praktischer Seite intensiv diskutierten Thema entwickelt. Stand in den letzten Jahren die fachliche Diskussion und die Reduzierung der Belastungen in den flexibleren, kleineren Staaten der Europäischen Union im Zentrum, so hat sich die Diskussion mittlerweile auf größere Länder wie Deutschland und Großbritannien sowie die EU und die OECD ausgeweitet. Entsprechend gestiegen ist der Kreis der beteiligten Personen. So zeigen die Veranstaltungen der Bertelsmann Stiftung in Deutschland, wie sich der Kreis von wenigen Wissenschaftlern und Ministerialexperten auf bis zu 150 Personen ausgeweitet hat. Dazu zählen die Parlamentarier auf Bundes- und Länderebene, die Fachreferenten der Ministerien aus Bund und Land, Vertreter der Parteien und die rasch anwachsende Schar der Berater, die im Bereich des ‚Public Advisory‘ europaweit ein neues Geschäftsfeld entdecken und die Regierungen bei den Messungen unterstützen. Die Diskussionen über Begriffe, Definitionen, Messmethoden und Umsetzungsverfahren werden dabei von den neu eintretenden Diskussionsteilnehmern – wie aktuell der Bundesregierung und dem Statistischen Bundesamt - laufend neu entfacht, wenngleich unter Koordination der Bertelsmann Stiftung mittlerweile für die Bundesländer abgestimmte Standards etabliert werden konnten. Die ersten aufschlußreichen Ergebnisse der Messungen auf Länderebene liegen nun vor, wie die jüngste Tagung der Bertelsmann Stiftung am 27.06.06 gezeigt hat. Zudem kommen aber auch interessenspolitische Überlegungen einzelner Gruppen auf, die eine pragmatische und zügige Vorgehensweise wie in Großbritannien oder den Niederlanden mit fachlichen Detaildiskussionen verzögern.

Über allem stehen dabei zwei Kernfragen: Soll auch über die inhaltlichen Ziele der Regulierung diskutiert werden oder nur über die daraus direkt resultierenden Kosten für den Normadressaten, d.h. den ‚Empfänger‘ der Regulierung, der die Kosten primär zu tragen hat? Mit welchen der zur Verfügung stehenden Methoden können die einzelnen Kosten- und Nutzeneffekte am besten gemessen werden?

### *1.2 Zielsetzung*

Dieser Beitrag setzt sich daher als übergeordnetes Ziel, die entstandene, komplexe Struktur im Sinne eines Koordinatensystems neu zu ordnen und damit Transparenz zu schaffen. Denn Transparenz ist mit das beste Mittel für eine sachgerechte Diskussion und den Erfolg von Entbürokratisierungsbemühungen. Dabei werden schrittweise drei Teilziele verfolgt: 1. Die Kategorisierung der einzelnen Kosten- und Nutzeneffekte. 2. Die Herleitung von sechs Prüfschritten, die bei der Evaluation und Beurteilung der Kosten- und Nutzeneffekte anzuwenden sind. 3. Die Beurteilung der zur Verfügung stehenden Meßmethoden anhand kriteriengeleiteter Fragen und das Ableiten eines Entscheidungsbaumes, für welche Kosten- und Nutzeneffekte welche Meßmethode zum Einsatz kommen sollte. Dazu werden die in den letzten Jahren vorgelegten Messmethoden sowie die aktuellen Diskussionsthemen berücksichtigt. Damit sollen den Gestaltern von Gesetzgebungsprozessen und ihren Messpartnern Entscheidungs- und Systematisierungsvorschläge an die Hand gegeben werden. Es lässt sich damit nicht beurteilen, ob ein Gesetz nun ‚gut oder schlecht‘ ist und welche Alternativen sich anbieten, dies müsste in

---

<sup>1</sup> Die Verfasser danken Dr. Tobias Ernst von der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh für seine konstruktiven Anregungen zu diesem Beitrag.

einem Folgeprojekt aufgearbeitet werden, vielmehr soll eine methodische Unterstützung für die Anwender gegeben werden.

### *1.3 Vorgehen*

Der Beitrag gliedert sich in fünf zentrale Schritte. In Kapitel 2 werden die Methoden und Akteure, die im Regulierungsmarkt anzutreffen sind, kurz vorgestellt. Danach werden in Kapitel 3 die in Frage kommenden Kosten- und Nutzeneffekte in einem teilweise neuen Schema systematisiert. In Kapitel 4 werden darauf aufbauend die anzuwendenden Prüfschritte für die Ermittlung der Normadressaten sowie die Kosten-Nutzen-Effekte hergeleitet. Kapitel 5 entwickelt dann anhand von kriteriengeleiteten Fragen eine einsatzbezogene Beurteilung der zur Verfügung stehenden Meßmethoden. Abschliessend werden in Kapitel 6 einige Gedanken zur Umsetzung der Messungen angestellt, bevor einige ‚Lessons Learned‘ aus den aktuellen Diskussionen die Arbeit abrunden. Nach der Lektüre sollte den Gestaltern / Beteiligten am Regulierungsprozess dann eine Wegleitung zur Verfügung stehen, anhand derer sie die zielführenden Fragen und Prüfschritte einleiten sowie die geeigneten Methoden je nach Analysezweck einsetzen können. Ein Exkurs mit einigen Ergebnissen der Experteninterviews rundet diesen Beitrag ab.

### *1.4 Methodik*

Die zugrunde liegende Methodik zeichnet sich in einem ersten Schritt durch ein Literaturstudium, praktische Erfahrungen bei der Durchführung von Messprojekten sowie durch die normative Entwicklung der Systematik der Kosten- und Nutzeneffekte, der einzelnen Prüfschritte und des Entscheidungsbaums zum Methodeneinsatz aus. In einem zweiten Schritt wurden diese Überlegungen mit einschlägigen Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft diskutiert. Dieser Verifizierungsprozess wird laufend fortgesetzt.

## **Kapitel 2: Überblick – Methoden und Akteure des Bürokratieabbaus**

### *2.1 Vielfalt des internationalen Methodenangebots*

Regulierungskosten- und Bürokratiekostenabbau ist zu einem der zentralen wirtschaftspolitischen Themen in Europa geworden. Vor allem die kleineren, und dadurch vielmal handlungsfähigeren und flexibleren Länder Europas, haben dieses Thema vorangebracht und dadurch bereits jetzt nachweislich ihre Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern können. Grosse Länder wie Großbritannien vollenden gerade ihre Komplettmessung der Bürokratiekosten oder wollen wie Deutschland rasch bis 2007 nachziehen. Insgesamt sehen sich die einzelnen Akteure mittlerweile einer Fülle von Angeboten und Methoden gegenüber, wie sie diesen Abbau voranbringen können<sup>2</sup>. Zu erwähnen sind hierbei als Auswahl aus den meistdiskutierten Ansätze vor allem das Verfahren der Standard-Kosten-Messung in verschiedenen Ausprägungen: das Standard Cost Model aus den Niederlanden im Original (Mistral®)<sup>3</sup>, das daraus abgeleitete Handbuch der Bertelsmann Stiftung für Deutschland<sup>4</sup>, das Internatio-

---

<sup>2</sup> Vgl. Empter, S. / Frick, F. / Verhkamp, R. (Hrsg., 2005) mit der Veröffentlichung von den drei diese Diskussion auslösenden Gutachten von Sturm, R. / Müller, M.; Jann, W. / Wegrich, K. / Veit, S. und Müller, C. sowie den Schlussfolgerungen von Ernst, T. / Hellmann, T. / Prager, J.

<sup>3</sup> Vgl. EIM (2002) und Ministry of Finance (2004)

<sup>4</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / Kay (2006)

nal Standard Cost Model des SCM Network<sup>5</sup> sowie das demnächst erscheinende SKM-Handbuch der deutschen Bundesregierung<sup>6</sup>, verfasst vom Statistischen Bundesamt unter Bezug auf das Handbuch der Bertelsmann Stiftung. Aktuell im Einsatz sind der Stopp-Uhr-Ansatz des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn<sup>7</sup> sowie das erste deutsche SKM-Handbuch von NordWestConsult<sup>8</sup>. Als Grundlage dient ebenfalls das Speyrer Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung<sup>9</sup> sowie der Leitfaden des Bundesministeriums des Inneren. Dazu kommt aus Großbritannien der Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment<sup>10</sup>. Aus der Schweiz liegen der Regulierungsdichte-Indikator, die Regulierungsfolgenabschätzung, die KMU-Verträglichkeitstests des Bundes und einzelner Kantone sowie neu die 128 strukturiert ermittelten Einzelmassnahmen<sup>11</sup>, die insbesondere auf die 50 die Wirtschaft am meisten belastenden Gesetze abstellen, vor. Neu hinzugekommen ist soeben die neueste Entwicklung des EIM, das Messinstrument für die inhaltlichen Verpflichtungen<sup>12</sup>. Diese einzelnen Methoden werden an dieser Stelle aus Platzgründen nicht näher erläutert, vielmehr werden die fünf wesentlichen Grundtypen in Kapitel 4 beschrieben und anhand der Fragen beurteilt. Im Zuge des Einsatzes dieser speziellen Meßmethoden werden dann wiederum die klassischen Methoden der Datenerhebung wie Fragebogen, Telefoninterview, Delphistudien, Vor-Ort-Interviews, Experteninterviews, Stopp-Uhr-Messungen einzeln oder in Kombination eingesetzt.

Der Einsatz dieser Methoden in der Praxis zeigt, dass es vielfach genügt sich auf die wesentlichen Gesetze zu konzentrieren. Die 20%-80%- bis zur 5%-95% - Regel bewahrheitet sich regelmässig, so in Brandenburg, Dänemark, Grossbritannien und den Niederlanden, denn nur ein kleiner Teil der Gesetze ist für den Großteil der Informationsverpflichtungen und -kosten verantwortlich. Und diese wiederum stellen nach britischen Erfahrungen nur ca. 30% der gesamten Folgekosten dar<sup>13</sup>, die anderen 70% werden vielfach noch gar nicht gemessen. Ein weiteres Problem das bei den Messungen zu lösen ist, besteht im Umgang mit dem Komplexitätsgrad der Regulierungen und deren Quantifizierung. So setzt das Statistische Bundesamt vier Kriterien für die Einstufung in ‚einfach – mittel – komplex‘ an: Anzahl der Datenanforderungen, Aufwand für die Datenermittlung, Vertrautheit mit der Informationspflicht, Verfahrensweg.<sup>14</sup> Mit den Standard-Kosten-Modellen lassen sich diese Einstufungen gut in die

---

<sup>5</sup> Vgl. SCM Network (2006)

<sup>6</sup> Vgl. Clumsky, J. (2006): Durchführung der Standard-Kosten-Messung auf Bundesebene bei der Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung, 27.06.2006, Berlin

<sup>7</sup> Vgl. Institut für Mittelstandsforschung (2006)

<sup>8</sup> Vgl. Merk, R. (2005)

<sup>9</sup> Vgl. Bundesregierung (2000)

<sup>10</sup> Vgl. Better Regulation Unit (1998), demnächst in Neuauflage mit Standard-Kosten-Modell für ex-ante-Messungen

<sup>11</sup> Vgl. Ledergerber et al. (1998) auch nur ganz kurz bzw. Verweis auf Expertise; zu den aktuellen Massnahmen vgl. Bericht des Bundesrats (2006). Die Schweiz setzt die SKM-Methode zZ nicht ein und beurteilt sie wie folgt: ‚Diese Methode gewinnt international an Anerkennung, ihre Umsetzung ist jedoch ziemlich kostspielig‘. (S. 20). Allerdings müssen die Kosten im Verhältnis zum Nutzen gesehen werden: Den Kosten in den Niederlanden in Höhe von ca. 30 Mio € stehen Einsparungen in Höhe von 4,1 Mrd. € gegenüber. Für Grossbritannien rechnet man mit Einführungskosten von 51 Mio €. bei einem Nutzen von ca. 23 Mrd. € gemäss Bertelsmann Stiftung (2006), S. 9. Für Dänemark hat der Aufwand ca. 2 Mio. € betragen, bei erwarteten Reduktionen von ca. 4,3 Mia. € nach Pedersen, F. (2006): The SCM in Denmark, Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung, 27.06.2006, Berlin

<sup>12</sup> Vgl. Nijssen / van der Hauw (2005)

<sup>13</sup> Vgl. Barnes, M. (2006) The SCM in Great Britain, Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung, 27.06.2006, Berlin

<sup>14</sup> Vgl. Chlumsky, J. (2006): Durchführung der Standard-Kosten-Messung auf Bundesebene, Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung, 27.06.2006, Berlin

Berechnungen einfügen. Nach diesem Kurzüberblick zu den Methoden und wichtigen empirischen Erkenntnissen werden nun die handelnden Akteure näher betrachtet.

## 2.2 Die Akteure im Regulierungsmarkt:

Für eine Einordnung der verschiedenen Beteiligten des Regulierungsmarkts ist es hilfreich, sich im Hintergrund die fünf denkbaren Ansatzpunkte für die Messung von Regulierungen zu vergegenwärtigen. Diese orientieren sich am Regulierungsprozess Input, Policy-Making, Output, Impact, Outcome. (siehe Tabelle 1)

Akteuren, Produkten, Effekten	Regulierungsprozesse				
	Input	Policy-Making	Output	Impact	Outcome
Beteiligten, Produkten, Normadressaten	Bürger, Unternehmen, Verbände, Interessengruppen, Parteien, Legislative, Exekutive	Beteiligte Institutionen sowie Prozess des Gesetzgebungsverfahrens	Regulierung, Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, betreffend die beim Regulierungs-Input genannten Normadressaten	Zwischenziele, (vorausschauendes) Verhalten der Akteure	Beabsichtigte oder nicht beabsichtigte Zielerreichung, gesellschaftliche Wirkung

**Tabelle 1: Regulierungsprozesse**

Im vorliegenden Zusammenhang spielen vor allem die politischen Prozesse (Entscheidungsbaum mit gezieltem Einsatz der Methoden), der Regulierungs-Output (konkrete Regulierung) und der Regulierungs-Outcome (Kosten- / Nutzeneffekte) eine wichtige Rolle.

Der Ausgangspunkt einer jeden Diskussion über administrative Belastungen sind Kosten-Nutzen-Effekte der Regulierung. Dabei können die Nutznießer und die Belasteten auch nicht aus derselben Gruppen stammen, weswegen je nach Standpunkt das Nutzen- oder Kostenargument in den Vordergrund gestellt wird. Das belastete Unternehmen sieht zuerst die bei ihm anfallenden Kosten, nicht aber die auf Seiten des Staates oder der Verbraucher anfallenden Nutzen. Hingegen sieht die regulierende Regierung nicht das belastete Unternehmen sondern vor allem die Nutznießergruppe, von der man sich später Wählerstimmen erhofft. Deshalb ist es wichtig den Normadressaten einer Regulierung zu benennen, d.h. für welche Gruppe / welche Akteure wird die Regulierung erstellt. Dabei muss zwischen den Normadressaten unterschieden werden, an die eine Regulierung adressiert ist und die damit einhergehende Kosten tragen müssen, von denen die ebenfalls davon betroffen sind.

Interessant ist auch zu sehen, dass z. Bsp. die Bürger zwei Rollen spielen können und auch spielen. Eine Rolle als freie Bürger oder Wähler sowie eine Rolle als Untertan (Normadressat). Als freier Bürger kann er z.B. sagen, ich halte es für wichtig, dass die Unternehmen ihre Produktionsprozesse möglichst umweltfreundlich einrichten. Wenn das Parlament und der Staat dementsprechende Regulierungen einrichten (mit inhaltlichen Pflichten und Informationspflichten für Unternehmen) wird es zweifellos Mehrkosten für die Unternehmen geben. Wenn diese Mehrkosten dann in den Preisen der Pro-

dukte und Dienstleistungen zum Ausdruck kommen, kann es sein, dass der freie Bürger im Prinzip die Möglichkeit hat, ein vergleichbares billigeres Produkt aus einem anderen Produktionsland zu kaufen, in dem es solche umweltfreundlichen Regelungen nicht oder weniger gibt. Hier stellt sich die Frage, in wie weit sich die Rollen des freien Bürgers und des Untertans auch politisch trennen lassen. Denn im Ergebnis stellt es sich so dar, dass die freien Bürger kostenlos ihre politischen Präferenzen darstellen können ohne dafür als Verbraucher einen Preis zu zahlen. Diese kurze Debatte macht klar, wie wichtig es ist, immer zu beachten, wer die Normadressaten einer Regulierung sind und welche Auswirkungen diese Regulierung für diese Normadressaten hat.

Deshalb ist eine Differenzierung nach Normadressaten bzw. Kostenträgern erforderlich.<sup>15</sup> Darunter werden alle Institutionen oder Gruppen verstanden, auf die eine Regulierung messbare monetäre Auswirkungen hat. Unter diesen versteht man somit alle Institutionen oder Personen, auf die eine gesetzliche Regelung im Kern abzielt bzw. die von ihr betroffen sind, und die deren monetäre Auswirkungen zu tragen haben, welche wiederum über die eingesetzten Lohnkosten, den Zeitaufwand und die Häufigkeit gemessen werden können. Die Normadressaten können wirtschaftliche Organisationseinheiten (Unternehmen nach der Wirtschaftszweigklassifikation der Europäischen Union) Non-Profit-Einrichtungen, Bürger sowie Verwaltungseinheiten sein. Bei den Unternehmen ist eine Unterscheidung in Grossunternehmen und Klein- und Mittelunternehmen (KMU) wegen des Fixkosteneffektes in der Regel erforderlich. Hervorzuheben ist weiter, dass Kosten- und Nutzeneffekte auch bei anderen als den eigentlich angesprochenen Normadressaten auftreten können. Dann sind Kollateraleffekte (Kollateralschaden und Kollateralnutzen) zu verzeichnen. Ein Beispiel für Kollateralschaden: So hat der Städtetag Baden-Württemberg beschlossen, dass künftig jede öffentliche Spende über 100€ vom Gemeinderat der jeweiligen Kommune abegesegnet werden muss. Diese Regulierung zielt auf die wenigen Fälle, in denen Amtsträger in Korruptionsverdacht geraten sind. Damit wurde aber auch die breite Masse der karitativen, wohltätigen und gemeinnützigen Einrichtungen getroffen, die nun jede Sachspende über 100€ vorgängig vom Gemeinderat genehmigen lassen müssen. Das Spendensystem droht zum Erliegen zu kommen. Ein Beispiel zu Kollateralnutzen: Das sogenannte Hartz IV – Gesetz sollte die Zahlung von Sozialleistungen neu regeln. Als offensichtlich vorher nicht erwartetes Ergebnis mieten sich nun viele Jugendliche bei den Eltern ein, um ebenfalls die Bezüge zu kassieren. Der Kollateralnutzen stellt somit Free-Rider-Verhalten dar.

Diese Überlegungen führen dazu, dass als erstes die Normadressaten einer Regulierung genau erfasst werden müssen, bevor dann die Kosten- und Nutzeneffekte im Detail ermittelt und zugeordnet werden können. Die Normadressaten sind dann im weiteren Verlauf der Ausgangspunkt der Kosten- und Nutzenmessungen. Damit werden die Normadressaten in den Mittelpunkt der Analyse gestellt, was sie bisher zu selten waren, weil meist aus Perspektive der Regulierung bzw. der Regulierer und damit des Gesetzeswerks als Selbstzweck gedacht worden ist. Hierzu sind nun folgende Fragen zu stellen:

- Wer ist der primäre Normadressat der Regulierung, d.h. auf welchen Normadressaten zielt die Regulierung eigentlich ab?
- Bei welchem primären Normadressaten fallen die tatsächlichen Kosten der Regulierung an?
- Bei welchem Normadressaten fallen die tatsächlichen Nutzen der Regulierung an?

---

<sup>15</sup> Vgl. Kay (2006), S. 10



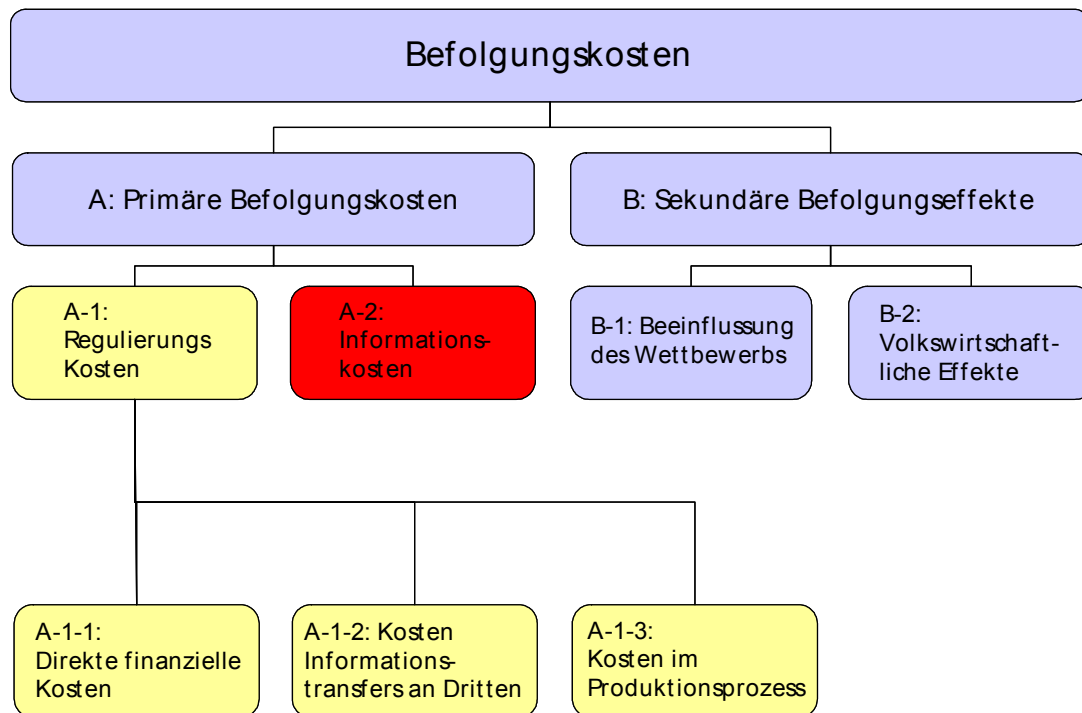
- Treten darüber hinaus bei weiteren Normadressaten Kollateralnutzen oder –schäden auf?
- Welche Interessen verfolgen dabei die Normadressaten?

Nach dieser kurzen Auseinandersetzung mit den zur Verfügung stehenden Methoden sowie den Akteuren und Normadressaten der Regulierung werden in einem nächsten Schritt die denkbaren Kosten- und Nutzeneffekte näher analysiert.

### **Kapitel 3: Systematisierung der Kosten- und Nutzeneffekte**

Zur Systematisierung der anfallenden Kosten- und Nutzeneffekte von Regulierungen bestehen in der Literatur bereits eine Reihe von Vorschlägen, die sich allerdings in der Regel nur mit der Kostenseite auseinandersetzen. Deshalb soll an dieser Stelle eine für Kosten- und Nutzeneffekte einheitliche Systematisierung vorgeschlagen werden. Dazu werden primäre (direkte) und sekundäre (indirekte) Befolgungskosteneffekte (Kosteneffekte) unterteilt. Die direkten Kosteneffekte lassen sich in Regulierungskosten (inhaltliche Pflichten) sowie Informationskosten (Bürokratiekosten) differenzieren. Unter die Regulierungskosten werden hier die direkten finanziellen Kosten, die Kosten des Informationstransfers an Dritte – welche beide teilweise in der internationalen Literatur weggelassen bzw. den Informationskosten zugeordnet werden, und die Kosten im Produktions- oder Dienstleistungsprozess eingeordnet. Unter die sekundären Befolgungskosteneffekte fallen die beiden Kategorien der Beeinflussung des Wettbewerbs (einschliesslich unbeabsichtigter Kollateralschäden) sowie der volkswirtschaftlichen Effekte. Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Einteilung bevor nähere Informationen dazu folgen.

### 3.1 Systematisierung der Kosteneffekte



**Figur 1 Befolgungskosteneffekte der Regulierung von Unternehmen**

A: Primäre Befolgungskosteneffekte, die auf Ebene des Normadressaten, hier eines einzelnen Unternehmens zu ermitteln sind:

A-1: Regulierungskosten bzw. inhaltliche Verpflichtungskosten, die eine Verhaltenskoordination bzw. eine Ressourcenverteilung zur Folge haben. Diese dienen dem Regulierer zum Erreichen seiner intendierten politischen Ziele, weswegen die Diskussion darüber nicht neutral geführt werden kann. Aus diesem Grund fällt auch die Messung ungleich schwerer als bei den unter B folgenden Informationskosteneffekten.

A-1-1: Direkte finanzielle Kosteneffekte: direkte Steuerzahlungen und staatlich administrierte Abgaben

A-1-2: Kosten des Informationstransfers an Dritte wie Kunden, Patienten etc., die ebenfalls eine Verhaltenskoordination bewirken, wie die Beipackzettel bei Medikamenten. Als Dritte werden nicht betrachtet öffentliche oder private Parteien, die von den Behörden mit der Kontrolle des Verhaltens von Normadressaten beauftragt sind, z. Bsp. Steuerberater, Zertifizierungsstellen, TÜV. Diese sind in diesem Kontext den Behörden zugeordnet worden.

A-1-3: Kosten im Produktions- und Dienstleistungsprozess, wie z. Bsp. der erforderliche Einbau eines Partikelfilters.

A-2: Informationskosteneffekte bzw. Kosten der Informationsverpflichtungen, die aus Sicht der Regulierer eine Entscheidungsfunktion für politische und administrative Akteure sowie eine Kontrollfunktion erfüllen. Konkret bedeutet dies die Informationsbereitstellung von Unternehmen für den Staat, damit dieser handeln bzw. kontrollieren kann. Dabei ist zu beachten, dass neben dem Staat auch private Vereinigungen wie Verbände oder vom Staat eingesetzte / legitimierte Organisationen wie Indu-

strie- und Handelskammern den Unternehmen Informationsverpflichtungen auferlegen. Teilweise wird eine Reduktion der Informationsverpflichtungen seitens des Staates umgehend von privater Seite ersetzt, wie im Falle der Abschaffung einiger Statistikpflichten durch den baden-württembergischen Staat und deren umgehender Wiedereinführung durch Wirtschaftsverbände. Diese Informationskosten entstehen durch Befolgung der gesetzlichen Informationspflichten – sogenannte Bürokratiekosten, wie z. Bsp. die Zeit für Beschaffen, Lesen, Verstehen, Befolgen, Kontrollieren der Regulierungstexte über Partikelfilter; die Kosten sind üblicherweise in interne (Mitarbeiter) und externe (Berater) Kosten aufzuteilen; gegebenenfalls sind auch neue Prozesse einzuführen / zu definieren.

B: Sekundäre Befolgungskosteneffekte, die ebenfalls für ein / die Unternehmen als Normadressat(en) zu ermitteln sind:

B-1: Beeinflussung des Wettbewerbs: Monetär ermittelbare Auswirkung der Regulierung auf die Angebotspreise und die dadurch entstehenden Konsequenzen für die Wettbewerbsposition. Wird z. Bsp. ein Unternehmen in einem Land mit einer nur national gültigen Regulierung belastet, dessen Wettbewerber im Ausland aber nicht, so verschlechtert sich seine Wettbewerbssituation nur aufgrund dieser Regulierung. Das Problem bei der Messung ist dabei die hypothetische Ermittlung der Veränderung in einem statischen Modell vs. die tatsächliche dynamische Veränderung und Reaktion der Kunden und Wettbewerber in der Realität.

B-2: Volkswirtschaftliche Effekte, dazu zählen die aggregierten Effekte einer Regulierung auf der Ebene der Volkswirtschaft, die anhand von volkswirtschaftlichen Indikatoren gemessen werden können. Dazu zählen im weiten Sinne auch die sogenannten Irritationskosten, bei denen die Summe von Regulierungen bei den Unternehmern zu Irritationen führt, und dann zu volkswirtschaftlich bedeutsamen Effekten durch die Verlagerung von Produktion aufgrund arbeitsrechtlicher oder produktionstechnischer ‚Überregulierung‘ Unternehmer-Sicht. Auf diese Weise werden Kosten, die zuerst unternehmerisch sind zu volkswirtschaftlichen Kosten.

### *3.2 Systematisierung der Nutzeneffekte*

Die aktuelle Diskussion zielt vor allem und auch detailliert auf die entstehenden Kosteneffekte ab. Die Nutzeneffekte von Regulierungen werden hingegen mehr pauschal betrachtet und in keinen engen Zusammenhang mit den Kosteneffekten gebracht. Aus diesem Grund entsteht auch eine Kommunikationslücke zwischen denjenigen Personen, die jeweils die Kosten- oder Nutzeneffekte in den Vordergrund stellen. Mit einer strukturierten Analyse der Nutzeneffekte soll diesem Problem entgegenge wirkt werden. Bei den auftretenden Nutzeneffekten können entsprechend ebenfalls primäre und sekundäre Befolgungsnutzeneffekte unterschieden werden. Bei der folgenden Systematisierung wird aus der Perspektive des Normadressaten argumentiert.

A: Primäre Befolgungsnutzeneffekte: Diese bewirken einen direkt messbaren Nutzen beim Normadressaten. Dazu zählen:

A-1 Direkte Regulierungsnutzeneffekte

A-1-1: Direktzahlungen, wie von öffentlichen Stellen bezahlte Transfers, die als Nutzeneffekte bei den Normadressaten ankommen. Als Beispiel lassen sich hier Subventionszahlungen anfügen. Diese Nutzeneffekte, die aus Perspektive des Staates als Kostenposition auftreten, sind problemlos direkt erfassbar.

A-2: Folgenutzeneffekte:

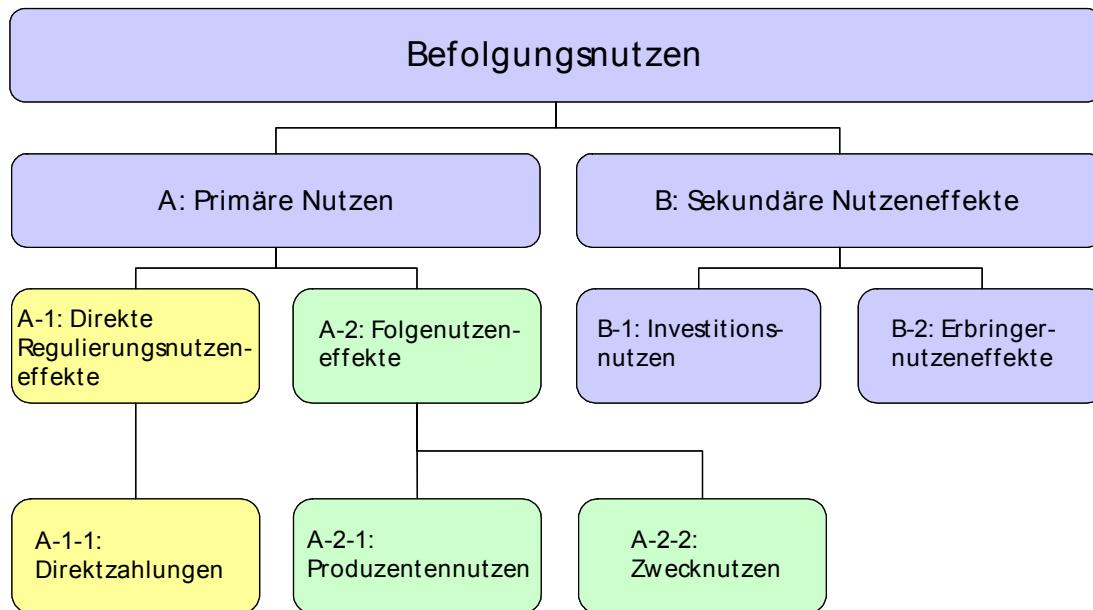
A-2-1: Produzentennutzen: Hierzu zählen v.a. die Umsätze / Erlöse die ein Unternehmen mit einem Produkt / einer Dienstleistung erzielt, die durch eine Regulierung ausgelöst werden und zu einem entsprechenden Produzentennutzeneffekt führen. Zum Beispiel wird ein Hersteller von Partikelfiltern aufgrund einer bestimmten, genau spezifizierten Regulierung, die zu einem Einbau dieses Partikelfilters bei anderen Unternehmen führt, einen entsprechend quantifizierbaren Nutzeneffekt durch diese Regulierung erzielen. Dies kann auch eine Art versteckter Subvention darstellen. Hierbei ist wichtig zu unterscheiden, dass zwei Arten von Normadressaten auftreten. Zum einen das den Partikelfilter produzierende Unternehmen, welches Nutznießer der Regulierung ist, zum anderen das den Partikelfilter kaufen müssende Unternehmen, welches Kostenträger der Regulierung ist.

A-2-2: Zwecknutzen: Die zweite Variante dieser Folgenutzeneffekte stellt der Zwecknutzen dar, welcher mit der Regulierung eigentlich intendiert worden ist. Dies ist bei einem Unternehmen z. Bsp. der Fall, wenn weniger Arbeitsausfall wegen Krankheit zu beklagen ist, weil das Unternehmen die Regulierungen auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit und Gesundheitsprävention befolgt. In diesem Fall tritt bei ein und demselben Normadressaten sowohl ein Kosten- wie auch ein Nutzeneffekt auf.

B: Sekundäre Nutzeneffekte, die bei weiteren Normadressaten als dem eigentlich begünstigten oder belasteten Normadressaten zu Nutzeneffekten führen.

B-1: Die Investitionsnutzen fallen bei den Unternehmen an, die beauftragt werden mit die Ausführung der Investitionsentscheidungen der Normadressaten, z. Bsp. die Erstellung neuer Maschine, Produkte usw..

B-2: Die Erbringernutzeneffekte fallen bei den Unternehmen / Personen an, die direkt für ein anderes Unternehmen die Arbeiten zur Erfüllung dessen Informationsverpflichtungen vornehmen, die ohne diese Informationsverpflichtungen nicht beigezogen würden. Hierbei sind zum Beispiel zu nennen: Mitarbeiter, die nur zur Erfüllung der Bürokratiekosten beschäftigt werden; Berater wie Steuerberater oder Ingenieure, die zur Interpretation und Erfüllung der Regulierung eingekauft werden müssen; Staatsbedienstete, die ohne Regulierungsaufgaben keine Funktion mehr hätten. Diese Nutzeneffekte sind im Sinne eines Kollateralnutzens bei diesen Beispielgruppen anzusehen, da die Regulierung diese nicht direkt anspricht, sie dennoch von der Regulierung profitieren. Auf der anderen Seite haben die Unternehmen, welche diese Beispielgruppen beschäftigen müssen, entsprechend die vorne genannten Kosteneffekte zu tragen. Des einen Freud, des andern Leid. Die folgende Abbildung fasst diese Befolgungsnutzeneffekte zusammen.



**Figur 2: Befolgungsnutzeneffekte der Regulierung von Unternehmen**

#### Kapitel 4: Prüfschritte zur Ermittlung von Normadressaten sowie Kosten- und Nutzeneffekten

Damit die aufgeführten Kosten- und Nutzeneffekt systematisch erfasst werden können, empfiehlt sich das Abarbeiten bestimmter Prüfschritte zur ex-ante oder ex-post – Beurteilung der Regulierungsergebnisse. Der klassische Ausgangspunkt solch eines Entscheidungsbaums ist eine Kosten-Nutzen-Überlegung auf gesellschaftlicher Ebene („top down“). Der Hintergrund solch einer Überlegung besteht darin, dass die Diskussionen über Bürokratieabbau rasch von den dessen Gegnern auf diese Ebene gehoben werden, um die Unverzichtbarkeit darzustellen. So hat zum Beispiel ein Beamter eines deutschen Ministeriums gesagt, dass Gesetze für die Verteilungsgerechtigkeit, die Umwelt, spezifische Bevölkerungsgruppen gemacht werden, und nicht um den Unternehmen damit Kosten einzusparen. Hierbei zeigt sich, dass in anderen als den wirtschaftlichen Professionen kein Denken in Kostenkategorien sowie bezüglich der Nebenwirkungen der Regulierungen stattzufinden scheint. Diese Argumente können nur aufgenommen und diskutiert werden, indem die Nutzendimension konkret greifbar einbezogen wird. Allerdings geschieht dies bisher in der Regel pauschal auf einer aggregierten Ebene, wodurch die Diskussion wenig angreifbar und allgemeingültig wird. So werden Themen wie Arbeitsmarktregulierungen und Verbraucherschutz in Deutschland systematisch einer kritischen Diskussion entzogen, weil diese von den Verantwortlichen (Arbeitsmarktpolitiker, Tarifparteien und Verbraucherschützer) nur als positiv und schützenswert angesehen und verteidigt werden.

Gleichwohl hat die reine Diskussion nur über die Informationsverpflichtungskosten / Bürokratiekosten den erwiesenermaßen großen Vorteil, dass losgelöst von politischen Wunschvorstellungen die Kosteneffekte der Regulierungen für den Normadressaten ganz konkret erfasst werden können. Dies hat sich in den niederländischen und deutschen Diskussionen mehrfach als durchschlagendes Argument für solch eine Vorgehensweise herausgestellt. Die Nutzenseite einer Regulierung bleibt aber ausgeblendet und soll deshalb hier aufgegriffen werden..

Deshalb wird neu vorgeschlagen den Ablauf dieser Kosten-Nutzen-Überlegungen zu ändern. In der entwickelten Systematik wird die Kosten-Nutzen-Überlegung ‚bottom-up‘, d.h. aus Sicht des einzelnen Normadressaten angesetzt. Genauso wie ein Teil der Kosteneffekte anhand des Standard-Kosten-Modells konkret gemessen werden kann, genauso lassen sich auch die Nutzeneffekte konkret erfassen. Damit ist der Normadressat, in diesem Fall das einzelne Unternehmen, der Ausgangspunkt der Kosten-Nutzen-Messung. Aggregiert kommt man damit auch auf eine Kosten-Nutzen-Messung auf gesellschaftlicher Ebene. Die Argumentation dazu lautet wie folgt: Wenn für den Normadressat die gemessenen Kosteneffekte (Regulierungskosten oder Bürokratiekosten) höher sind als die Nutzeneffekte, soll die Regulierung nicht weiter verfolgt werden, es sei denn, es bestehen hohe Nutzeneffekte auf gesellschaftlicher Ebene. Mit dieser Vorgehensweise wird ein neuer Weg beschritten, um die genannten Probleme pragmatisch und doch einigermaßen genau in den Griff zu bekommen. Damit kann auf ein politisches Problem eine methodische Antwort gegeben werden, die zu einer rationalen und objektiv nachvollziehbaren Entscheidung führen sollte.

Insgesamt sind damit vier Varianten / Ausgänge dieser Kosten-Nutzen-Prüfung vorstellbar:

- Variante a: Die Kosteneffekte beim Normadressaten sind höher als die Nutzeneffekte beim Normadressaten und es existieren auf gesellschaftlicher Ebene keine höheren Nutzeneffekte: Die Regulierung ist dann nicht weiter zu verfolgen.
- Variante b: wie Variante a, aber es gibt auf gesellschaftlicher Ebene hohe Nutzeneffekte (Kollateralnutzen); dann ist eine genauere Überprüfung durchzuführen, um v.a. die entstehenden Regulierungs- und Bürokratiekosteneffekte so gering wie nur möglich zu halten.
- Variante c: Die Nutzeneffekte beim Normadressaten sind höher als die Kosteneffekte beim Normadressaten; dann ist eine genauere Überprüfung der Kosteneffekte durchzuführen, um v.a. die entstehenden Regulierungs- und Bürokratiekosteneffekte so gering wie nur möglich zu halten.
- Variante d: wie Variante c, aber es gibt auf gesellschaftlicher Ebene hohe Kosteneffekte (Kollateralschäden), dann ist von der Regulierung in dieser Form abzusehen.

Im Rahmen dieser Prüfung sind nach der Vorstellung der denkbaren Varianten des Ausgangs der Prüfung einzelne Prüfschritte mit entsprechenden Fragen zu beantworten. Es wird einschränkend davon ausgegangen, dass es sich hierbei nur um neue Gesetze und Verordnungen mit Unternehmen als Normadressaten handelt.<sup>16</sup>

#### *Prüfschritt 1: Welche Unternehmen sind Normadressat der Regulierung?*

Welche Unternehmen sind genau die Normadressaten, wer muss die Regulierung letzten Endes erfüllen und wie viele Normadressaten sind ausserdem betroffen?

- Welcher / welchen Branchen gehören die betroffenen Unternehmen an, sind es alle Branchen oder nur ein genau bestimmbarer Teil?
- Wie hoch ist die Anzahl der tatsächlich betroffenen Unternehmen?

---

<sup>16</sup> Selbstverständlich lassen sich ähnliche Fragen auch stellen im Falle der Normadressaten Staat oder Bürger.

- Wie ist die Verteilung anhand der Größe der betroffenen Unternehmen: wie ist das Verhältnis von KMU zu Großunternehmen?

*Prüffrage 2: Welche Art der Verpflichtung muss der Normadressat der Regulierung befolgen?*

- Sind es primäre oder sekundäre Befolgungskosteneffekte, die mit der Regulierung ausgelöst werden? Genauer: Stellt der Art der Verpflichtung den Fokus auf direkte finanzielle Zahlungen, Informationstransfer an Dritte, Anpassungen im Produktionsprozess oder Informationspflichten an die Behörde an? Sind darüber hinaus Auswirkungen auf den Wettbewerb sowie volkswirtschaftliche Effekte festzustellen?

*Prüffrage 3: Welche primären und sekundären Kosteneffekte resultieren für die Normadressaten und wie hoch sind sie?*

Wie hoch sind die anfallenden Kosten bei den identifizierten Normadressaten? Dabei ist es wichtig zu beachten, dass an dieser Stelle nur eine grobe Kostenschätzung (Quick Scan) erfolgen kann.

- Kosteneffekt der Regulierungskosten mit den drei Unterteilungen?
- Geschätzte Höhe dieser Kosten (Regulierungskosten)?
- Kosteneffekt der Informationskosten?
- Geschätzte Höhe dieser Kosten (Informationskosten)?
- Kosteneffekt in Bezug auf die Position im Wettbewerb?
- Geschätzte Höhe dieser Kosten?
- Kosteneffekt auf volkswirtschaftlicher Ebene?
- Geschätzte Höhe dieser Kosten?

Diese Prüfung erfolgt somit anhand der identifizierten Kosteneffekte. In einem nächsten Schritt ist nach der Analyse auf der Einzelunternehmensebene eine Analyse in Verhältnis zu den ermittelten volkswirtschaftlichen Kosten vorzunehmen. Mögliche Antworten:

- Die Gesamtkosten sind niedrig, z.B. weniger als 3% der Mehrwert, damit kann grünes Licht gegeben und die Regulierung kann weiter verfolgt werden
- Die Gesamtkosten sind hoch, z.B. mehr als 3% der Mehrwert: Die Folge ist zum einen eine detaillierte Kostenmessung sowie ein Auftrag zur Suche nach Reduktions- und Optimierungsmöglichkeiten sowie denkbaren Alternativen.

*Prüffrage 4: Welche primären und sekundären Nutzen können ermittelt werden und in welcher Höhe?*

- Welche Art der Nutzeneffekte für den Normadressaten: primäre Nutzeneffekte: Direktzahlungen? Folgenutzen: Produzentennutzen und / oder Zwecknutzen? Sekundäre Nutzeneffekte: Erbringernutzen?
- In welcher Höhe fallen die einzelnen Nutzeneffekte für den / die Normadressaten an?
- Welche sonstigen Nutzeneffekte fallen für Nichtnormadressaten und/oder die Umwelt allgemein an?
- Wie ist die Höhe der sonstigen Nutzeneffekte pro Nichtnormadressat?

*Prüffrage 5: Findet eine Weiterreichung der Kosten statt?*

Ausgehend von der oben vorgenommenen Kostenanalyse ist zu klären, inwieweit eine Weiterreichung der Kosten zum Beispiel auf die Konsumenten wahrscheinlich ist und in welcher Höhe diese Weiterreichung stattfinden wird. Somit ist zu klären: Werden Kosten auf die Konsumenten – in welchem Ausmaß – weitergegeben? Und:

Werden Kosten ins Ausland verlagert?

*Prüffrage 6: Was ergibt der Vergleich der oben ermittelten Kosten- und Nutzeneffekte?*

- Für die eigentlichen Normadressaten:
  - \* Sind die Nutzeneffekte größer als Kosteneffekte: Die Regulierung kann weiter verfolgt werden, allerdings ist die Effizienz der Regulierung zu beachten, d.h. v.a. die Informationskosten sollten so gering wie möglich ausfallen.
  - \* Sind die Kosteneffekte größer als die Nutzeneffekte, so ist die Regulierung nicht weiter zu verfolgen, es sei denn, dass es auf der gesellschaftlichen Ebene einen substantiellen Nutzeneffekt gibt, der dieses Missverhältnis auf Normadressatenebene aufhebt.
- Für die gesellschaftliche Ebene gilt entsprechend:
  - \* Sind die Kosten der Normadressaten grösser als der gesellschaftliche Nutzen, so ist die Regulierung nicht weiter zu verfolgen.
  - \* Sind die Kosten der Normadressaten kleiner als der gesellschaftliche Nutzen, so ist die Regulierung weiter zu verfolgen und dabei die Effizienz der Regulierung zu beachten.

Mit diesen Prüfschritten gelingt es, eine verbesserte Transparenz auf der Basis von ersten groben Schätzungen in den gesamten Prozess hineinzubringen und dabei auf die Kosten- und Nutzeneffekt-Systematik zurückzugreifen.

## **Kapitel 5. Einsatzbezogene Beurteilung der Messmethoden**

### *5.1 Leitfragen zur Beurteilung*

Der Zweck der Verbindung der bisherigen Überlegungen mit den in Frage kommenden Methoden und ihren spezifischen Stärken und Schwächen besteht darin, eine verlässliche und objektive Entscheidungsgrundlage für politische Auftraggeber zu schaffen. Das Ziel besteht darin, der jeweiligen Fragestellung (Nutzeneffekte? Kosteneffekte? Alternativen? einer Regulierung), die passende Methode zuzuordnen.

Die zum Einsatz kommenden Messmethoden können anhand folgender, neu entwickelter Leitfragen klassifiziert werden.:

- Was soll gemessen werden? Welche Kosten- bzw. Nutzeneffekte?
- Wie erfolgt die Messung? Welcher Prozess ist dabei einzuhalten?
- Wer trägt die Verantwortung für die Messung und wer führt sie durch?
- Für welche Situation im Ablauf des Entscheidungsbaums ist welche Methode geeignet?
- Welche Voraussetzungen müssen für den Einsatz der Methode gegeben sein?
- Welcher Zweck wird mit der Messung verfolgt? Sollen existierende Regulierungen ex post oder neue Regulierungen ex ante gemessen werden?



- Welches sind die Grenzen der einzelnen Methoden?
- Wie lassen sich die Methoden miteinander verknüpfen? Welches ist ihre logische Abfolge?

### *5.2 Die Messmethoden im Kurzüberblick*

Der folgende Kurzüberblick setzt voraus, dass die Methoden im einzelnen bekannt sind. Deshalb wird an dieser Stelle nur eine zusammenfassende Kurzbeschreibung anhand ihrer Kernmerkmale gegeben werden.<sup>17</sup> Insgesamt werden fünf grundsätzliche Messmethoden differenziert: Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Effektivitäts-Analyse, Folgekosten-Assessments / Regulierungsfolgeprüfungen, Standard-Kosten-Modelle „Informationskosten“ (siehe zu deren Varianten Kapitel 1), neue Methode zur Messung der Regulierungskosten: Standard-Kosten-Modelle „Regulierungskosten“, neuen Methoden zur Messung sekundärer Effekte.

#### *Kosten-Nutzen-Analyse*

Die seit längerer Zeit bekannte, geradezu als klassisch zu bezeichnende Kosten-Nutzen-Analyse betrachtet alle Kosten- und Nutzeneffekte und ermittelt den Nettowohlfahrtsgewinn der Regulierung(salternativen) für die Gesellschaft.<sup>18</sup> Durch die erforderliche Quantifizierung sämtlicher Kosten- und Nutzeneffekte resultiert ein hoher methodischer Aufwand mit gewissen Schätzungenauigkeiten. Als Alternative bietet sich von vornherein eine Beschränkung auf Quick Scans an. Durch die Erfassung aller Effekte kann / könnte die Diskussion auf ein breites Fundament gestellt werden. Aufgrund des Aufwands ist eine Durchführung aber nur in volkswirtschaftlich bedeutsamen Fällen anzuraten. Über eine vereinfachte Form, eine Art Quick-Scan-Kosten-Nutzen-Analyse ist aber als neue Methode nachzudenken. Damit könnte wie bei einem Quick Scan für die Kosten der Informationspflichten ein Instrument entwickelt werden, das eine grobe Schätzung der Nutzeneffekte ermöglicht, um mit diesem Ergebnis den weiteren Ablauf bestimmen zu können. Dies würde im Rahmen dieses Beitrags aber zu weit führen, bleibt aber als wichtige Aufgabe für die nächsten Monate bestehen.

#### *Kosten-Effektivitäts-Analyse*

Die Kosten-Effektivitäts-Analyse analysiert die relativen Kosten zum Grad der Zielerreichung im Sinne der Optimierungstheorie. Damit soll geklärt werden, welche Regulierungsalternative am effektivsten ist, d.h. mit welcher Alternative die Kosteneffekte zur Erreichung des Zieles minimiert werden. Dazu werden die Kosten zum Grad der Zielerreichung ermittelt, allerdings wird der Nutzen nicht explizit bewertet. Zudem stellt sich hier das Problem der Prognosequalitäten. Aus diesen Gründen wird diese Methode hier nicht weiter verfolgt, da die Kosten-Nutzen-Analyse entsprechend mehr bietet.

#### *Folgekosten-Assessments / Regulierungsfolgenabschätzungen / Standard – Kosten - Modelle*

Die weitgefaste Gruppe der Folgekosten-Assessments (Regulatory Impact Assessment) richten ihr Augenmerk schließlich nur ganz oder teilweise auf die oben aufgezeigten Kosteneffekte. Es soll dabei ermittelt werden, in welcher Höhe einer bestimmten Normadressatengruppe Kosteneffekte infolge der Regulierung entstehen. Dazu sind die einzelnen Kosteneffekte systematisch zu erfassen. Dadurch können ex ante unverhältnismässige Belastungen aufgedeckt und ex post die tatsächlichen Belastungen ermittelt und Gegenmassnahmen eingeleitet werden. Hierbei werden aber die Nutzeneffekte und damit

---

<sup>17</sup> Vgl. auch Kip Viscusi, W. (1997)

<sup>18</sup> Vgl. Mishan, E.J. (1988)

die politischen Ziele der Regulierung komplett ausgeblendet. Das politische Ziel der Regulierung wird nicht in Frage gestellt. Dadurch wird die Diskussion objektiviert und weitgehend wertfrei. Allerdings ist dadurch die Aussagekraft eingeschränkt. In diese Gruppe fallen verschiedene einzelne Messmethoden. Diese unterscheiden sich zum einen nach dem Entwickler / Anbieter, zum anderen nach dem Vorgehen im Detail. Beispielsweise können die Messungen der Bürokratiekosten (Informationskosten) von der Analyse des Gesetzestextes her in Zusammenarbeit mit ausgewählten Unternehmen und Experten gestartet werden (niederländische, deutsche und internationale Variante des Standard-Cost-Model). Oder es können in den Unternehmen konkrete Messungen mit der Stopp-Uhr erfolgen (Ansatz des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn). Zudem kann mit standardisierten Kostengrößen gearbeitet werden wie bei den Standard-Kosten-Modellen oder diese Kosteneffekte werden im Einzelfall ermittelt wie bei den klassischen Regulierungsfolgenabschätzungen. Eine weitere Unterscheidung betrifft das Ausmass des Einbezugs der genannten Kosteneffekte: Werden nur Regulierungskosten, nur Bürokratiekosten oder beide Effekte zusammen erfasst. Vom niederländischen Standard Cost Model existiert zudem eine Quick Scan – Variante für eine erste Grobprüfung. In der Schweiz sind insbesondere die Regulierungsfolgenabschätzung für bestehende / neue Gesetze sowie der sogenannte KMU-Verträglichkeitstest speziell für die besonders durch Bürokratiekosten belastete Gruppe der KMU im Einsatz. Diese sollen in der Schweiz aktuell in der Qualität weiter verbessert werden und von den Methoden her vorrangig zum Einsatz kommen.

#### *Neue SKM-Module zur Messung der Regulierungskosten (inhaltlichen Verpflichtungen)*

Die drei aufgeführten Methoden gehören zum Kern der Regulierungs-Messmethoden. Bisher nicht oder nur selten gemessen werden die Kosten des Normadressaten durch die Befolgung der inhaltlichen Verpflichtungen, die oben so bezeichneten Regulierungskosten. Hierzu ist in den Niederlanden im Jahr 2005 – als Module des SKM – eine neue Messmethode entwickelt worden, die die Regulierungskosten als die Mehrkosten einer neuen Regulierung für die Normadressaten Unternehmen betrachtet. Der Ausgangspunkt oder die ‚Baseline‘ für die Bestimmung der Mehrkosten sind die relevanten, schon existierenden Normen (Gesetzen, Verordnungen, usw.). Wenn es in einem bestimmten Sachgebiet noch keine existierende Normen gibt, wird die durchschnittliche Praxis in der Branche als ‚Baseline‘ für die Messung der Mehrkosten angesetzt. Wie gesagt, die Messung der Mehrkosten wegen der Befolgung inhaltlicher Pflichten wird im Prinzip beschränkt auf neue Gesetze, Verordnungen usw.. Der Grund dafür liegt darin, dass es vom Aufwand her keinen Sinn macht, die Regulierungskosten aller Gesetzen, Verordnungen usw. zu messen. Die Anforderungen der meisten existierenden Normen sind schon seit Jahren Praxis für die Unternehmen. Das heißt, die Kosten solcher Normen sind schon integriert („embodied“) in Produkte, Prozesse usw.. Ein Beispiel sind die Sicherheitsgurte im Auto. Zurzeit der Inkraftsetzung dieser Norm konnten die Mehrkosten noch getrennt aufgewiesen werden. Aber heutzutage kann man kein Auto ohne Sicherheitsgurte kaufen. Generell lässt sich festhalten, dass die Anforderungen der meisten Normen nach etwa drei Jahre internalisiert („embodied“) sind. Der Kern der neuen Methode – die man als ein spezielles Modul des SKM betrachten kann – besteht darin, dass es für neue Normen sehr nützlich ist, die Frage nach den Mehrkosten für die Normadressaten zu stellen, weil dieses Verfahren die Qualität der neuen Gesetze, Verordnungen usw. erheblich steigert. Auch diese Module des SKM legen den Fokus auf die entstehenden Kosten für den Normadressaten. Die Ergebnisse solch einer Messung erlauben es aber, alternative Lösungen zu überdenken ohne das politische Ziel zu gefährden. In bestimmten, ausgewählten Fällen kann es auch wichtig und nützlich

sein, die Mehrkosten von inhaltlichen Pflichten bestehender Normen zu messen. Zum Beispiel, wenn es sich um eine schon länger existierende Norm handelt, wegen deren die Unternehmen sich nachhaltig beklagen. Denn solch eine Norm hat sich offenbar nicht in der Praxis der Unternehmen internalisieren lassen. Wichtig ist aber, dass es sich bei der Messung der Regulierungskosten nicht lohnt, und auch nicht möglich ist, die Regulierungskosten aller existierender Gesetze, Verordnungen zu messen. Diese Einschränkung auf die neuen Normen ist einer der wichtigen Unterschiede zur Messung der Bürokratiekosten.

*Neue Methoden zur Messung sekundärer Effekte: Volkswirtschaftliches Simulationsmodell und Experimente / Laborversuche*

Darüber hinaus können für die Messung gerade der schwer greifbaren sekundären Effekte noch weitere Methoden eingesetzt werden. Mit einer volkswirtschaftlichen Simulationsmethode, wie sie für einzelne Länder existiert (u.a. Niederlande, Schweiz)<sup>19</sup> lassen sich die volkswirtschaftlichen Kosteneffekte ermitteln. Mit Experimenten / Laborversuchen kann herausgefunden werden, ob es bestimmte Schwellenwerte oder Auslöser im Rahmen einer Regulierung gibt, ab denen eine unternehmerische Entscheidung grundsätzlich anders entschieden wird. Als Beispiele können hier die Unterlassung einer Investition, die Verlagerung ins Ausland oder die Abwanderung in die Schwarzarbeit (für die zuviel – auch gefühlte – Bürokratie eine wichtige Ursache ist) angesehen werden.

---

<sup>19</sup> Für die Niederlande das Modell nach G. de Wit, Prismamodell (EIM).

<http://www.eim.net/smartsite.dws?id=41&sooID=6&perID=168> Für die Schweiz könnte das ‚HSG-Simulationsmodell der Schweizer Volkswirtschaft‘ mit seinen vielfältigen, zugrunde liegenden Politik-/Szenariovariablen und Ausgabevariablen nach Jaeger (2001) herangezogen werden.

	<b>1. Folgekosten-Messmethode: Regulierungskosten</b>	<b>2. Folgekosten-Messmethode: Bürokratiekosten</b>	<b>3. Experimente Laborversuche</b>	<b>4. Kosten-Nutzen-Analyse</b>	<b>5. Volkswirtschaftliches Simulationsmodell</b>
<b>Was soll gemessen werden? Welche Kosten- bzw. Nutzenkategorie?</b>	Folgekosteneffekte: Regulierungskosten gemäss oberer Auflistung, dabei nur die Mehrkosten im Vergleich zu existierenden Gesetzen / existierender Praxis in der Branche	Folgekosteneffekte: Bürokratiekosten gemäss oberer Auflistung (Informationskosten)	Schwellenwerte für Entscheidungen mit Kostenbezug	Vom Grundsatz her alle Kosten- und Nutzenkategorien für Normadressaten und übrige Betroffenen gemäss oberer Auflistung, am besten als Quick Scan	volkswirtschaftliche Effekte einer neuen Regulierung, sofern sich diese als Faktoränderung darstellen lässt
<b>Wie erfolgt die Messung? Welcher Prozess ist dabei einzuhalten?</b>	Siehe Handbuch ‚Meten inhoudelijke nalevingskosten‘/EIM	Siehe Handbuch SKM der Bertelsmann Stiftung	Vergleiche Ansätze aus der experimentellen Wirtschaftsforschung	Die klassische Methode der Kosten-/Nutzen Analyse.	Siehe klassische volkswirtschaftliche Modelle
<b>Wer trägt die Verantwortung für die Messung und wer führt sie durch?</b>	Identisch, aber in etwa 80% der Fälle kann das Ministerium selber die Messung machen. Nur wenn es um große, komplizierte Gesetze geht, soll ein Externer beauftragt werden	Identisch, aber in etwa 80% der Fälle kann das Ministerium selber die Messung machen. Nur wenn es um große, komplizierte Gesetze geht, soll ein Externer beauftragt werden	Neutrales Institut	Das federführende Ministerium ist verantwortlich, dass eine Messung durchgeführt wird. Die Messung soll von einer unabhängigen Partei durchgeführt werden	Identisch, aber die Simulation soll durchgeführt werden von einem Institut/Bureau mit einem entsprechenden Simulationsmodell
<b>Für welche Situation im Ablauf des Entscheidungsbaums ist welche Methode geeignet?</b>	Für alle neuen Gesetze bevor sie in Kraft treten	Neue und existierende Gesetze. Quick Scan zu Beginn für die ‚grossen Fische‘, dann bei Bedarf eine genaue SKM-Messung	Unternehmer-Entscheidungen	Kosten-Nutzenanalyse kommt nur im Frage, wenn eine Kostenanalyse substantielle Kosten ergeben hat	Ermittlung der sekundären Effekte nach oberer Auflistung
<b>Welche Voraussetzungen müssen für den Einsatz der Methode gegeben sein?</b>	Fokussierung auf die Normadressaten: qualitative und quantitative Verfügbarkeit der statistischen Daten	Datenbank mit Prozessschritten, Häufigkeitsparameter, Tarifparameter und zuordenbaren Kostenpositionen; Verfügbarkeit von Unternehmen und Experten	Design der Experimente / Versuche, Reliabilität und Validität der Messung in besonderem Masse	Ressourcen und Zeit für die Messung sowie gegebene Quantifizierbarkeit der Nutzen und Ziele	Funktionsfähiges und realitätsnahes Modell
<b>Welcher Zweck wird mit der Messung verfolgt? Sollen existierende Regulierungen ex post oder neue Regulierungen ex ante gemessen werden?</b>	Ex-ante Messung einer neuen Regulierung. Debatte um Inhalte der Regulierung versachlichen und damit Vorbeugen, dass den Normadressaten unnötige Kosten auferlegt werden. Nur in ausgewählten Fällen auch ex-post Messung existierender Regulierung sinnvoll	Präzise ex-post Messung der Bürokratiekosten existierende Gesetze wegen Transparenz und Aufdecken ineffizienter Verwaltungsprozesse. Globale ex-ante Messungen einer neuen Regulierung	Vor allem Auswirkungen neuer Regulierungen abschätzen lernen	Umfassende ex-ante und ex-post Messung aller Effekte, Ziel muss aussagekräftig sein in der Perspektive des politischen Ziels.	Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Effekte
<b>Welches sind die Grenzen der einzelnen Methoden?</b>	Ausblenden der Nutzen- und Bürokratiekostendimension; Diskussion über politische Ziele wird eröffnet, damit Einfluss der Interessenspolitik möglich	Ausblenden der Nutzendimension sowie Regulierungskostendimension	Begrenzung auf Experimentalmodell	Hoher Aufwand, Abhängigkeit von Annahmen und Schätzgrössen; Offenheit gegenüber interessenspolitischen Interventionen	Weitere nicht kontrollierbare Variablen im volkswirtschaftlichen Kontext beeinflussen das Ergebnis (wie Psychologie)
<b>Wie lassen sich die Methoden miteinander verknüpfen? Welches ist ihre logische Abfolge?</b>	1. Neue Regulierung: Anfangen mit Messung der Regulierungskosten	1. Neue Regulierung: Anfangen mit Messung der Bürokratiekosten 2. Existierende Regulierung: Anfangen mit Quick-Scan - Variante des SKM, danach SKM-Messung	3. Wenn es erhebliche Bürokratiekosten und / oder Regulierungskosten gibt, dann Experimente / Laborversuche. Danach entscheiden über Durchsetzen der Regulierung	4. Wenn es erhebliche Bürokratiekosten und / oder Regulierungskosten gibt, dann Kosten-Nutzenanalyse. Danach entscheiden über Durchsetzen der Regulierung	5. Nach der Ermittlung der Effekte bei den einzelnen Normadressaten erfolgt die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Dimensionen

**Tabelle 2: Methodenüberblick**

### 5.3 Zuordnung der Messmethoden zu den Kosten- und Nutzeneffekten

Das Ergebnis dieser Analyse ist die folgende Zuordnung der Messmethoden zu den Kosten- und Nutzeneffekten (siehe Tabelle 3).

Messmethode	Primäre Kosteneffekte			Sekundäre Kosteneffekte	
	Direkte finanzielle Effekte	Regulierungskosten	Informationskosten	Beeinflussung des Wettbewerbs, auch: gefühlte Unternehmerentscheide	Volkswirtschaftliche Effekte
Keine spezielle Methode: direkt messbar	x				
SKM-Module Regulierungskosten		x			
SKM-Module Informationskosten			x		
Beobachtung, Laboratorium, Experimente				x	
Kosten-Nutzen-Analyse, volkswirtschaftliche Simulationsmodelle					x

**Tabelle 3: Zuordnung der Messmethoden zu den Kosten- und Nutzenkategorien im Rahmen der Gesetzgebungsprozesse neuer Gesetze (oder Anpassung bestehender Gesetzen)**

Es zeigt sich somit, dass die einzelnen Effekte mit jeweils einem spezifischen Messinstrument am zweckmässigsten zu erfassen sind. Der passenden Methode im Ablauf des Entscheidungsbaums kommt eine zentrale Bedeutung bei der adäquaten Anwendung der zur Auswahl stehenden Methoden zu. Die Zuordnung sieht wie folgt aus. Direkte finanzielle Effekte lassen sich ohne spezielle Methode ermitteln, da die Beträge bzw. die Prozentsätze von einer bestimmten Grundgrösse konkret im Gesetz angegeben sind. Die Regulierungskosten lassen sich mit dem neuen EIM-Instrument zur Ermittlung genau dieser Kosteneffekte feststellen. Die Informationskosten wiederum, die im Zentrum der aktuellen Messungen stehen, sind am besten mit dem Standard-Kosten-Modell oder einer der Regulierungsfolgeabschätzungen zu ermitteln. Die Beeinflussung des Wettbewerbs wiederum sowie die gefühlten Unternehmerentscheide können mit Beobachtungen und Laborexperimenten gemessen werden, allerdings liegen dazu noch wenige Erfahrungen vor. Die Werte zu den gefühlten Unternehmerentscheiden werden dann den volkswirtschaftlichen hinzuberechnet, müssen aber methodisch auf diese Weise ermittelt werden. Die volkswirtschaftlichen Effekte lassen sich einerseits mit den volkswirtschaftlichen Simulationsmodellen und andererseits mit einer Kosten-Nutzen-Analyse ermitteln.

Die Nutzenmessung wiederum ist methodisch gesehen erst in den Anfängen. Die Direktzahlungen lassen sich entsprechend ohne Methodeneinsatz direkt erfassen. Der Produzentennutzen kann ebenfalls über die Kosten und Häufigkeit der einzusetzenden Produkte gemessen werden. Der Zwecknutzen bedarf allerdings einer näheren Auseinandersetzung mit dem Normadressaten, mit diesem sind vergleichbar den SKM-Messungen Interviews durchzuführen. Diese spezielle Messung ist dann Teil der Kosten- / Nutzen-Analyse, da hier der genau beim Normadressaten auftretende Nutzeneffekt auftritt, der mit der Regulierung auch (mit) angestrebt wird. Der Erbringernutzen schlussendlich muss über eine Analyse des Regulierungstextes und ebenfalls der Auseinandersetzung mit dem Normadressaten erfolgen. Nur so kann festgestellt werden, ob eine externe Stelle (für eine Zertifizierung o.ä.) zwin-

gend eingeschaltet werden muss, oder ob ein typisches Unternehmen eines Beraters o.ä. bedarf, um die Regulierung zu erfüllen. Dadurch wird dann entsprechender Nutzen bei den unterstützenden Dienstleistern geschaffen. Für die Nutzenmessung ist allerdings noch methodische Entwicklungsarbeit zu leisten.

## **Kapitel 6: Lessons Learned: Umsetzung der Messungen**

Die aktuelle Diskussion über die Einführung einer Methode zur Messung der Bürokratiekosten in Deutschland zeigt etliche Punkte auf, die bei der Umsetzung zu beachten sind. Zudem lassen sich nach wie vor Verständnisprobleme identifizieren, die u.a. darauf zurückzuführen sind, dass einige Modelle / Vorschläge theoretisch fundiert hergeleitet sind, andere jedoch mehr aus einem praktischen Einsatz heraus geboren worden sind. Folgende ‚Lessons Learned‘ lassen sich daher für die weitere Umsetzung der Messungen ableiten:

1.) Die vorgebrachten politischen und methodischen Bedenken seitens der Vertreter von Politik und Verwaltung gleichen einem steten Fluss. Laufend neu hinzu tretende Vertreter stellen in abgewandelter Form immer wieder dieselben Fragen, die immer neue Antwortrunden hervorrufen. Aus diesem Grund ist ein transparentes und systematisches Vorgehen hilfreich, wie es mit diesem Beitrag vorgeschlagen wird.

2.) Es ist ein aufkommendes Interesse von Beratungsunternehmen, die im Markt ‚Public Advisory‘ ein zukunftsträchtiges Marktsegment sehen, festzustellen. In etlichen Fällen haben die Berater aber keine eigene Methodenentwicklung betrieben und wenden die am Markt befindlichen Methoden teilweise nach Schnellschulungen für die eigenen Mitarbeiter an. Dabei kommt es – dies zeigen internationale Erfahrungen – teilweise zu erheblichen Problemen, was das Verständnis für und den Umgang mit den Methoden betrifft. Dadurch geraten ganze Projekte in eine falsche Richtung und führen zu angreifbaren Ergebnissen.

3.) Somit kann festgehalten werden, dass die Verhaltensweisen der Marktteilnehmer dazu führen (können), dass der Markt für Regulierungs- und Bürokratiekostenabbau in Misskredit gerät, da inhaltlich die Kernthemen in den Hintergrund treten und sich wiederum Koalitionen bilden (können), denen dieser Abbau den eigenen Interessen widerstrebt. Insbesondere aus den Fachressorts kommen solche Widerstände. Auch aus diesem Grund möchte das oben aufgezeigte, strukturierte Vorgehen mit den systematisierten Kosten- und Nutzeneffekten, den Prüfschritten und dem Entscheidungsbaum eine neutrale Entscheidungsbasis anbieten. Weitere Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Umsetzung der Initiativen des Regulierungs- und Bürokratiekostenabbaus sind in den folgenden Punkten zu entdecken.

4.) Die Bedenkenträger / Kritiker / Gegner eines solchen Abbaus sind möglichst frühzeitig einzubinden. Die vorgebrachten Argumente sollten einer objektiven Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, um allfällige ideologische und rein politisch motivierte Positionen zu neutralisieren. Denn eines der Kernprobleme beim Abbau von Regulierungs- und Bürokratiekosten ist die fehlende Transparenz:

der Kosten, der Prozesse, der interessenspolitischen Positionen. Es muss eine entsprechende Öffentlichkeit erzeugt werden, damit Handlungsdruck ausgelöst wird.

5.) Von daher ist zu fragen: Wer ist gegen / kann gegen Transparenz bei Regulierungen sein?<sup>20</sup> Hierbei sind zu nennen:

- a) (Fach-)Politiker, weil sie ihre interessenspolitischen und wahltaktischen Ziele erreichen wollen oder weil sie keine Kraft für eine eigene Meinung haben;
- b) Beamte / Verwaltungsangestellte, weil mit der Regulierung die Existenz / der Lebensinhalt ihrer Stelle verbunden ist;
- c) Experten / Berater, weil sie die Unternehmen in Sachen der Regulierung gegen Entgelt beraten können;
- d) von den Regulierungen profitierende Unternehmen oder Institutionen (z. Bsp. auch Freiberufler (Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Apotheker), Handwerker oder Industrie- und Handelskammern in Deutschland, die allesamt von bestehenden Regulierungen ihrer Märkte profitieren und sich gegen Deregulierungen und Bürokratieabbau wehren);
- e) gesellschaftliche Gruppen, die aus den sie betreffenden Regulierungen Nutzen ziehen.

Die Kombination gesellschaftliche Gruppen, Fachpolitiker und zuständige Behörden werden von Jann als ‚eiserne Dreiecke‘ oder ‚Politiknetzwerke‘ bezeichnet. Somit ist an dieser Stelle auf die entsprechenden Theorien der positiven Regulierung hinzuweisen, ohne näher auf sie einzugehen. Wichtige Stichworte dazu sind: Berücksichtigung der Positionen und Macht der Interessensgruppen beim Kostenabbau; Beachtung deren Organisations- und Mobilisierungsgrades und damit des Widerstandspotenzials der Interessensgruppen; die Beachtung der Möglichkeiten zur konsistenten und nachhaltigen Kommunikation der interessenspolitischen Argumentation.

6.) Die Umsetzung der Messung erfordert eine klare Führungsstruktur, einen entsprechenden politischen Willen, ein straffes Projektmanagement und Ressourcenplanung sowie einen ambitionierten Zeitplan. Dies belegen gerade die britischen Erfahrungen.<sup>21</sup> Diese besagen zudem, dass für die Vorbereitung der Messung genügend Zeit eingeplant werden muss, eine Priorisierung zu erfolgen hat (wie sie auch das Statistische Bundesamt anstrebt), ein klarer Umsetzungsplan vorhanden sein muß, die Einbindung der Fachressorts ist zu planen sowie deren gelieferte Zahlen sind zu kontrollieren. So haben die britischen Fachressorts bei ihrer Messung ca. 3'000 Informationspflichten entdeckt, die Berater von PWC hingegen ca. 21'000. Deutsche Schätzungen gehen zur Zeit von ca. 25'000 Informationspflichten aus.

Zu diesen sechs Lessons Learned liessen sich noch eine Reihe weitere Punkte aus den einzelnen Projekten anfügen, diese sechs stehen aber in direktem Bezug zu den hier behandelten Themen. Abschliessend ein kurzer Blick / Exkurs auf die Ergebnisse der Interviews mit Experten, mit denen diese Überlegungen diskutiert worden sind, wofür die Autoren danken.

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch Jann (2006) sowie in seinem Gutachten in Emptner, S. et al. (Hrsg., 2005)

<sup>21</sup> Vgl. Hill, K. (2006) The SCM in Great Britain, Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung, 27.06.06, Berlin; diese Erfahrungen werden von Fischer, T. (2006): Der SKM-Scan in Brandenburg, Vortrag ebenda, bestätigt. Zudem zeigt sich, dass weniger als 5% der Landesregulierungen die Wirtschaft betreffen, und mehr als 95% dem Bund oder der EU zuzuordnen sind.

## **Exkurs / Anhang: Ergebnis der Expertenbefragung:**

Bei der Expertenbefragung hat sich gezeigt, dass aufgrund der vielen misslungenen Versuche zum Bürokratieabbau in Deutschland, einfache, funktionsfähige, sogar radikale Methoden als praktikabel erachtet werden. So gibt es nach den Erfahrungen des Experten Jürgen Beck zumindest im Bereich der baden-württembergischen Landesregierung bisher erst einen richtig durchgreifenden Versuch. In der Amtszeit von Ministerpräsident Lothar Späth hat der damalige Kultusminister Gerhard Mayer-Vorfelder den Schulbereich von ca. 6000 auf ca. 250 Vorschriften reduziert. Die Methode war einfach: Binnen kurzer Frist mussten ihm seine Dienststellen die drei Vorschriften nennen, die erhalten bleiben sollten. Alle anderen wurden gestrichen. In der ersten Runde überlebten ca. 500, nach genauerer Betrachtung ca. 250. Der Experte Werner Hauser wiederum hält die SKM-Methode für die Bewusstseinswerdung der Lasten für sinnvoll. Das Grundproblem liegt für ihn daran, dass Bürokratie immer nur neue schafft, sie aber nicht abschafft. Auch das Diskontierungsverfahren – im Falle einer neuen Vorschrift eine alte zu streichen – funktioniert deshalb nicht. Hingehen hält er das Schweizer Vernehmlassungsverfahren für eine sehr gute Einrichtung, weil hier bereits bei der Vorlage durch das Ministerium externer Sachverständiger wirken kann. Generell stärker einzusetzen sind seiner Meinung nach Praxistest / Regulierungsfolgentests. Damit kommen frühzeitig die Probleme mit einer Regulierung auf den Tisch. Er selbst war bei einem Pilotprojekt des Stuttgarter Sozialamts maßgeblich mit dabei, das sich um die Abschätzung der Auswirkungen von Hartz IV (s.o.) zu einem frühen Zeitpunkt gedreht hat. Die Ergebnisse wollte damals keiner wahrhaben, eingetreten ist es jetzt genau so. Niemand wollte die Initiative und den Mut aufbringen, frühzeitig dagegen anzugehen. Deshalb sollte jedes Gesetz erst getestet werden, bevor es in Kraft tritt. Behält die juristische Kasuistik die Oberhand, wird damit zwar jeder Lebensbereich fein säuberlich austariert, der Blick für den Kunden / Empfänger / Normadressaten des Gesetzes bleibt jedoch verborgen. Deshalb muss immer zuerst vom Normadressaten aus gedacht werden. Dieselbe Grundhaltung vertreten die Andrea Klett-Eininger und Dr. Stephan Lasotta. Für sie ist das Abstützen auf den Normadressaten ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die Trennung in EU-, Bundes-, Landesrecht und die Ermittlung der Verantwortlichkeiten ist zu komplex, entscheidend ist die Wirkung / das erzielte Ergebnis beim Normadressaten. Mit diesem problemorientierten Ansatzes ausgehend von konkreten Lebenssachverhalten wird auch bessere Akzeptanz und ein klareres Verständnis der einzelnen Effekte beim Normadressaten erreicht. Wünschenswert ist zudem eine praktikable Gesetzesfolgenabschätzungs-Methode. Bereits in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses sollten die Fakten transparent gemacht werden. Es wird deshalb von den Autoren angestrebt, die in diesem Beitrag genannten Überlegungen einem Praxistest mit einem neuen Gesetz bzw. einem zur Revision anstehenden Gesetz zu unterziehen.



## Literaturverzeichnis

Bericht des Bundesrates (2006): Vereinfachung des unternehmerischen Alltags – Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung, Bern 139 Seiten

Bertelsmann Stiftung (2006): Das Standard – Kosten – Modell, Gütersloh, 2006

Bertelsmann Stiftung / Kay (2006): Entwurf: Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten – Die Anwendung des Standard-Kosten-Modells in Deutschland, Gütersloh, 2006

Empter, Stefan / Frick, Frank / Vehrkamp, Robert (Hrsg., 2005): Auf dem Weg zu moderner Regulierung – eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh, 2005

Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2006): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen, Kurzfassung, Bonn, 2006

Kip Viscusi, W. Improving the analytical basis for regulatory decision-making, in : Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD countries, OECD/PUMA, Paris, 1997

Jaeger, Franz (2001): HSG-Simulationsmodell der Schweizer Volkswirtschaft, Unterlagen des KMU-Intensivstudiums, Zyklus 11 / Block 3, St.Gallen, 2001

Jann, W. (2006): Die Deutschen können schlecht mit Unsicherheit umgehen, in: F.A.Z., 29.05.2006, Nr. 123 / Seite 15

Kip Viscusi, W. (1997): Improving the analytical basis for regulatory decision-making, in : Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD countries, OECD/PUMA, Paris, 1997

Merk, Richard (Hrsg., 2005): Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland – Strategien und Modelle unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, Bielefeld, 2005

Ministry of Finance Legislative Burden Department the Netherlands (2004): The Standard Cost Model – A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses

Mishan, E.J., Cost-Benefit Analysis (fourth edition), Unwin Hyman, London, 1988

Nijssen, A.F.M. and N. Vellinga (2002), Mistral®, A Model to Measure the Administrative Burden of Businesses, Research Report H200110, EIM, Zoetermeer

Nijssen, A.F.M./ van der Hauw, P.A./Regter, G. (2005): Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven; Definitie en ontwikkeling meetmethode, Zoetermeer, 2005

Nijssen, A.F.M. / van der Hauw, P.A. / Regter, G. (2005): Handleiding meetinstrument 'inhoudelijke nalevingskosten bedrijfsleven' – Stappen, vragenlijst en toelichting, Zoetermeer, 2005

Nijssen, A.F.M./Regter, G.: Nalevingskosten Geldtransactiekantoren; Onderzoek Wet inzake de Geldtransactiekantoren, Zoetermeer, 2006

SCM Network (2006 Internet): International Standard Cost Model Manual – Measuring and reducing administrative burdens for businesses

Expertenverzeichnis:

Jürgen Beck, Bürgermeister für Umwelt, Sicherheit und Ordnung a.D. der Landeshauptstadt Stuttgart

Werner Hauser, Oberbürgermeister a.D., Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages Baden-Württemberg a.D., Kirchheim / Teck

G. de Wit, G. de (2001), Prisma, EIM, Zoetermeer

Dr. Stephan Lasotta und Andrea Klett-Eininger, Referat Entbürokratisierung und Aufgabenabbau, Verwaltungsreform, Geschäftsstelle Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart