

# ***Standardkosten-Modell***

---

## **Erstes Deutsches Handbuch**

***für das  
Messen und Reduzieren  
administrativer Belastungen  
für Unternehmen und Betriebe  
in Deutschland***

**in Anlehnung an das  
International  
Standard Cost Model  
Manual<sup>©</sup>**



## ***Bearbeitung***

Nord West  
Consult

&



im Auftrag der

**Fachhochschule des Mittelstands  
(FHM) in Bielefeld**

### **Autoren**

Rechtsanwalt Henning Kreibohm  
Rechtsanwalt Jochen Zülka  
**NordWestConsult GmbH**

Dr. Helmut F.L. Kaltenbrunner  
**SIRA Consulting B.V.**  
Nieuwegein, Niederlande

### **Gestaltung & Druck**

© **NordWestConsult GmbH** 2005  
Salzufler Straße 46  
33719 Bielefeld

## Vorwort der Verfasser des Ersten Deutschen Handbuches

Im Koalitionsvertrag vom 11. Nov. 2005 haben die Koalitionsparteien von CDU/CSU und SPD vereinbart, „das in mehreren europäischen Ländern bewährte Standardkosten-Modell zur objektiven Messung der bürokratischen Belastungen von Unternehmen“ umgehend einzuführen.<sup>1</sup> Damit wird auf das in den Niederlanden entwickelte und von anderen Ländern übernommene Verfahren zur Messung von Informationskosten Bezug genommen.

Das Verfahren des Standardkosten-Modells (Standard Cost Model – SCM) sowie seine politischen Voraussetzungen sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden.<sup>2</sup>

Bei diesem Verfahren werden mit standardisierten Messmethoden bestimmte Kosten gemessen, die in Betrieben beim Vollzug von Gesetzen entstehen. Damit auch in Deutschland dieses Verfahren Anwendung finden kann, bedarf es eines Handbuchs, das die Standards und die Verfahrensabläufe festlegt.

Es wäre allerdings weder sinnvoll noch nötig, dieses Handbuch in Deutschland eigenständig zu entwickeln. Vielmehr geht es darum, die in den anderen Anwender-Staaten akzeptierten Standards nunmehr grundsätzlich auch in Deutschland einzuführen. Eine eigenständige deutsche Verfahrensregelung würde einem der wichtigsten Ziele des Standardkosten-Modells zuwiderlaufen, nämlich der länderübergreifenden Vergleichbarkeit von Informationskosten. Nur wenn diese Vergleichbarkeit erzielt wird, kann ein Land im Sinne eines Benchmarkings von anderen Ländern lernen.

Eine von den bisherigen Anwender-Staaten des Modells eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete ein Handbuch, das im August 2004 in erster Auflage und im Oktober 2005 in zweiter Auflage erschien („International Standard Cost Modell Manual, SCM Network to reduce administrative burdens, Measuring and reducing administrative burdens for businesses“). Die im Oktober 2005 erschienene Fassung des Handbuchs enthält eine umfassende und aktuelle Darstellung des Standardkosten-Modells.

Das Internationale SCM-Handbuch richtet sich an alle Nutzer der Methode: in erster Linie also an die Anwenderstaaten von SCM, an Regierungen, Ministerien und die weiteren Stellen; daneben enthält es eine Fülle von praktischen Regelungen für die mit den SCM-Analysen beauftragten Beraterfirmen. Wenn Staaten wie jetzt die Bundesrepublik Deutschland das Standardkosten-Modell neu einführen wollen, finden sie in dem Internationalen SCM-Handbuch die geeignete Grundlage für die eigenen Organisations- und Verfahrensentscheidungen.

---

<sup>1</sup> vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, Teil B Abschnitt I Ziff. 9.1, „Entlastung der Bürger und der Wirtschaft von Bürokratiekosten“, Zeilen 3066 - 3115

<sup>2</sup> Kreibohm/Klippstein, Administrative Belastungen und das niederländische Standard Cost Modell – Eine Chance auch für Deutschland? in: Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland, Herausgeber: Fachhochschule des Mittelstandes (FHM), 1. Auflage 2005, FHM-Verlag Bielefeld).

Es kann daher bei der deutschen Ausgabe des Handbuchs im Grundsatz nur darum gehen, den englischen Text ins Deutsche zu übertragen und zwar unter spezieller Berücksichtigung des deutschen öffentlich-rechtlichen Sprachgebrauchs.

Von diesem Grundsatz gibt es drei Ausnahmen.

1. Das Internationale Handbuch definiert eine Reihe von Fragestellungen, bei denen eine politische Entscheidung der einzelnen Anwender-Staaten erforderlich ist.<sup>3</sup> Das Internationale Handbuch beschreibt diese Fragestellungen und es gibt zugleich auch eine Kurzübersicht über die in anderen Staaten getroffenen Entscheidungen.

In dem hier vorgelegten Entwurf einer deutschen Ausgabe werden die jeweils möglichen Optionen dargestellt und es wird ein Vorschlag für eine deutsche Lösung formuliert.

2. Das Internationale Handbuch geht nicht auf die Besonderheiten ein, die mit dem deutschen Föderalismus verbunden sind. Nach der Systematik des Internationalen Handbuchs ist jedoch bei jeder Messung von Informationskosten der Ursprung der Rechtsnorm zu ermitteln. Dazu gibt es verschiedene Kategorien für unmittelbar geltendes EU-Recht und unmittelbar geltendes Internationales Recht (Kategorie A), für EU-Recht, das der Umsetzung durch nationale Entscheidungen bedarf (Kategorie B), und für nationales Recht (Kategorie C).

Diese Kategorien sind in der deutschen Ausgabe des Handbuchs zu ergänzen. So bedarf es einer Kategorie für Bundesrecht im Bundesvollzug (C), einer Kategorie für Bundesrecht im Landesvollzug (D) und einer Kategorie für Landesrecht (E).

3. Es gibt einige Standards aus den Niederlanden, die noch nach dem Redaktionsschluss des Internationalen Handbuchs in dortigen Verfahrensleitlinien festgelegt wurden. Diese sind ebenfalls in die vorgelegte deutsche Ausgabe des Handbuchs mit eingearbeitet.

Die Verfasser des vorgelegten Entwurfs der deutschen Ausgabe des Handbuchs machen jeweils durch Fußnoten deutlich, an welchen Stellen der Text des Internationalen Handbuchs ergänzt oder modifiziert wurde. Dadurch soll dem Ziel Rechnung getragen werden, grundsätzlich den internationalen Standard zu übernehmen. Dabei gilt der Grundsatz, dass jede Abweichung vom Internationalen Handbuch der inneren Begründung bedarf. Nur so kann die angestrebte internationale Vergleichbarkeit vom Messergebnis sichergestellt werden.

Im übrigen folgt der Entwurf des deutschen Handbuchs dem Internationalen SCM-Handbuch, wobei einige behutsame Kürzungen vorgenommen wurden. Bei der Übertragung war darauf zu achten, dass bei Rechtsbegriffen der deutsche Sprachgebrauch getroffen wurde. Dabei ist zu bedenken, dass die zahlreichen Gesetzgebungsbeispiele, die das Handbuch gibt, durchweg aus den Ländern stammen, die SCM bisher schon anwenden. Naturgemäß werden deutsche Nutzer mitunter andere Regelungen von Informationsverpflichtungen gewohnt sein; die ausländischen Beispiele sind dennoch in aller

---

<sup>3</sup> Internationales Handbuch S. 16 - 20

Regel in die deutsche Ausgabe übernommen worden, weil sie instruktiv für die Messmethode sind und weil außerdem das gesamte SCM-Verfahren auf Vergleiche der eigenen nationalen Regelungen mit europäischen (und internationalen) Rechtsvorschriften angelegt ist.

Speziell für die deutsche Nutzung des SCM-Verfahrens eröffnet sich noch eine weitere Form von Vergleichsmöglichkeiten. So, wie die EU-Mitgliedstaaten SCM nutzen können, um ein Benchmarking der Umsetzung von EU-Rechtsnormen in nationales Recht durchzuführen, ist es auch denkbar, dass deutsche Bundesländer vergleichen, wie sich die von ihnen veranlassten Informationsverpflichtungen zu denen aus anderen Bundesländern verhalten. So kann zum Beispiel gemessen werden, ob es Unterschiede bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder gibt, auch können Informationsverpflichtungen aufgrund von Landesrecht mit vergleichbaren Regelungen in anderen Bundesländern verglichen werden. Soweit die Bundesländer daran interessiert sind, besteht damit die Möglichkeit, Beispiele von good practice zu identifizieren und daraus die Schlussfolgerungen für das eigene good governance zu ziehen.

Die Festlegung von Standards für Messverfahren ist eine hoheitliche Entscheidung. Soweit die Standards für SCM nicht durch Gesetz festgelegt werden, erfolgt die Regelung durch Entscheidungen der Bundesregierung oder des Normkontroll-Rates.

Diesen Entscheidungen kann und soll naturgemäß nicht vorgegriffen werden. Der vorgelegte Entwurf einer deutschen Ausgabe des Handbuchs versteht sich als eine erste Grundlage für die notwendigen Beratungen der zuständigen Stellen. Es gibt den Stand von Mitte Dezember 2005 wieder.

Wenn Sie Fragen zum Entwurf der deutschen Ausgabe des Textes haben, wenden Sie sich bitte an:

- Gerhard **Klippstein**,  
[klippstein@fhm-mittelstand.de](mailto:klippstein@fhm-mittelstand.de), Fon +49 (0) 521 9 66 55 – 13, Fachhochschule für den Mittelstand, Bielefeld (Deutschland)
- Henning **Kreibohm**, [kreibohm@nordwestconsult.de](mailto:kreibohm@nordwestconsult.de), Fon +49 (0) 521 2 50 11 0, NordWestConsult, Bielefeld (Deutschland)
- Jochen **Zülka**, [zuelka@nordwestconsult.de](mailto:zuelka@nordwestconsult.de), Fon +49 (0)521 2 60 11 0, NordWestConsult, Bielefeld (Deutschland)
- Dr. Helmut **Kaltenbrunner**,  
[helmut.kaltenbrunner@siraconsulting.nl](mailto:helmut.kaltenbrunner@siraconsulting.nl), Fon +31 (0)6 233 66 001 SIRAConsulting, Nieuwegein, Niederlande

## Vorwort der Verfasser des internationalen Handbuches (Oktober 2005)

„Better regulation“, bessere Gesetzgebung, ist entscheidend für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Ein zentraler Aspekt von besserer Gesetzgebung ist es, die administrativen Lasten für Unternehmen zu minimieren. Bevor jedoch ein systematischer Ansatz zur Verminderung der administrativen Lasten möglich ist, muss man wissen, wo diese Lasten herkommen und wie man sie reduzieren kann. Bevor daher ein ernsthafter Anlauf zur Verminderung der administrativen Lasten möglich ist, müssen diese gemessen werden. Die Messung der administrativen Lasten ist der Schlüssel, um sie zu reduzieren. In anderen Worten: „Nur das, was gemessen wird, wird auch gemacht“. Dieses Handbuch ist von dem Standard Cost Modell (SCM) Network verfasst – ein Netzwerk, dessen wichtigstes Ziel es ist, die administrativen Lasten für Unternehmen zu verringern. Das SCM-Network wurde im Jahre 2003 gegründet. Die Zahl der Mitgliedsländer ist seitdem beständig gewachsen.

Das Standard Cost Modell (SCM) oder Standardkosten-Modell ist eine Methode, mit der die administrativen Lasten für Unternehmen ermittelt werden, die durch Gesetzgebung den Unternehmen auferlegt werden. Es handelt sich dabei um eine quantitative Methodik, die in allen Ländern und auf unterschiedlichen Ebenen angewandt werden kann. Die Methode kann genutzt werden, um ein einzelnes Gesetz oder um Bereiche der Gesetzgebung zu messen. Mit SCM lässt sich auch eine Gesamtmessung der Gesetzgebung in einem Land zu einem bestimmten Stichtag (baseline measurement oder Null-Messung) durchführen. Außerdem ist das SCM dafür geeignet, Vereinfachungsvorschläge sowie die administrativen Konsequenzen neuer Gesetzgebung zu messen.

Im August 2004 wurde eine Broschüre unter dem Titel „The Standard Cost Model – a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses“ veröffentlicht. Dieses Handbuch enthielt eine detaillierte Beschreibung von Methode und Anwendungsformen des Standardkosten-Modells. Das jetzt vorgelegte neue Handbuch enthält außer der Beschreibung der Methode einen praktischen Führer dafür, wie SCM-Messungen durchgeführt werden, in das praktische Erfahrungen aus Dänemark, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Großbritannien eingearbeitet sind; außerdem enthält es ein Kapitel, wie Quervergleiche zwischen Ländern und Länder-Benchmarkings möglich sind.

Wenn Sie Fragen oder Anregungen zum Internationalen SCM-Handbuch haben, setzen Sie sich bitte mit folgenden Mitgliedern des SCM-Sekretariats in Verbindung:

- Daniël **Charité**, [d.p.charite@minfin.nl](mailto:d.p.charite@minfin.nl), Fon +31 70 342 75 59, Ministry of Finance, Netherlands
- Susanne **Lauritsen**, [stl@eogs.dk](mailto:stl@eogs.dk), Fon +45 33 30 77 00, Danish Commerce and Companies Agency, Denmark
- Johanna **Ahlin**, [johanna.ahlin@nutek.se](mailto:johanna.ahlin@nutek.se), Fon +46 8 681 91 00, Nutek, The Swedish Agency for Economic and Regional Growth, Sweden
- Ørjan **Stene**, [orjan.stene@nhd.dep.no](mailto:orjan.stene@nhd.dep.no), Fon +47 22 24 65 83, Ministry of Trade and Industry, Norway
- Matthew **Barnes**, [abmeasure@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:abmeasure@cabinet-office.x.gsi.gov.uk), Fon +44 (0)20 7276 5008, Better Regulation Executive (BRE), Cabinet Office, United Kingdom

Weitere Informationen über administrative Lasten sind auch auf der SCM-Netzwerk-Website unter <http://www.administrative-burdens.com> verfügbar.

**Inhalt:**

<b>Vorwort der Verfasser des Ersten Deutschen Handbuches .....</b>	<b>3</b>
<b>Vorwort der Verfasser des internationalen Handbuches (Oktober 2005).....</b>	<b>6</b>
<b>Inhalt: .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Einführung.....</b>	<b>9</b>
1.1. Lese-Empfehlungen.....	9
<b>2. Welche Kosten misst das Standardkosten-Modell? .....</b>	<b>11</b>
2.1. Die Kosten der Gesetzgebung - finanziell und administrativ .....	11
2.2. Administrative Kosten und administrative Lasten.....	12
<b>3. Kurzdarstellung des Standardkosten-Modells .....</b>	<b>13</b>
3.1. Informationsverpflichtungen und deren Bestandteile (Verpflichtungen, Daten zu liefern – Datenanforderungen- , und administrative Aktivitäten).....	13
3.2. Die verschiedene Typen von SCM-Messungen – ex-ante und ex-post .....	15
3.3. Das durchschnittlich-effiziente Unternehmen .....	16
3.4. Einmalige und wiederkehrende Kosten .....	16
3.5. Messung von digitalen Lösungen .....	17
3.6. Zuordnung des Gesetzes zu einer Gesetzgebungsebene .....	18
3.7. Beteiligte Partner bei einer Messung nach dem Standardkosten-Modell .....	20
<b>4. Entscheidungen, die zu Beginn einer Messung zu treffen sind.....</b>	<b>23</b>
4.1. Wirtschaftsunternehmen, Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsichten, gemeinnützige Unternehmen.....	23
4.2. Sollen Rechtsvorschriften gemessen werden, die nicht in nationaler Gesetzgebung umgesetzt werden?.....	23
4.3. Soll-Vorschriften .....	24
4.4. Informationsverpflichtungen gegenüber der Öffentlichen Hand und gegenüber Dritten .	25
4.5. Messung der vollständigen oder der tatsächlichen Erfüllung einer Rechtsvorschrift.....	26
4.6. Erstattung von administrativen Kosten .....	26
4.7. Bagatellgrenze .....	27
4.8. Prozentsatz für Gemeinkosten .....	27
<b>5. Durchführung einer Standardkosten-Analyse Schritt für Schritt .....</b>	<b>29</b>
5.1. Phase 0 – Start-up.....	31
5.2. Phase 1 – vorbereitende Analyse.....	33
5.2.1. Schritt 1: Identifikation der Informationsverpflichtungen und der Datenanforderungen, der administrativen Aktivitäten und der Zuordnung zu einer Gesetzgebungsebene.....	34
5.2.2. Schritt 2: Identifikation und Abgrenzung von verwandten Vorschriften .....	40
5.2.3. Schritt 3: Klassifikation der Informationsverpflichtungen nach ihrem Typ (optional).....	41
5.2.4. Schritt 4: Identifikation von notwendigen Differenzierungen zwischen den .....	
Unternehmen und Bildung von Analyse-Segmenten.....	41
5.2.5. Schritt 5: Identifikation der Zahl der Unternehmen, der Verhältniszahl und der Häufigkeit.....	42

5.2.6.	Schritt 6: Interviews in Unternehmen oder Assessment durch Experten .....	45
5.2.7.	Schritt 7: Identifikation der Kostenparameter .....	46
5.2.8.	Schritt 8: Vorbereitung eines Interview-Leitfadens .....	49
5.2.9.	Überprüfung der Schritte 1 – 8 durch Fachleute .....	50
5.3.	Phase 2: Ermittlung von Zeiten und Kosten und Standardisierung der Daten.....	51
5.3.1.	Schritt 10: Auswahl von typischen Unternehmen für Interviews .....	51
5.3.2.	Schritt 11: Interviews mit den Unternehmen.....	53
5.3.3.	Schritt 12: Vervollständigung und Standardisierung der Schätzungen zu Zeit und Ressourcen für jede administrative Aktivität in jedem Analyse-Segment .....	54
5.3.4.	Schritt 13: Überprüfung der Schritte 10 – 12 durch Fachleute .....	56
5.4.	Phase 3: Berechnungen, Vorlage der Daten sowie Berichte .....	56
5.4.1.	Schritt 14: Hochrechnung der gebilligten Daten auf die nationale Ebene.....	56
5.4.2.	Schritt 15: Bericht und Übermittlung zur Datenbank .....	57
<b>6.</b>	<b>Berücksichtigung von Veränderungen gegenüber einer Null-Messung nach dem Standardkosten-Modell.....</b>	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>Nutzung von SCM-Messungen im Vereinfachungsprozess von Rechtsvorschriften .....</b>	<b>61</b>
7.1.	Vereinfachungsprozess .....	61
7.2.	Vorteile von SCM für Vereinfachungsprozesse.....	61
7.3.	Was schließt die Vereinfachung von Rechtsvorschriften ein? .....	62
<b>8.</b>	<b>Länderübergreifende Benchmarkings und Vergleichsstudien .....</b>	<b>64</b>
8.1.	Einführung .....	64
8.2.	Entscheidungen vor Beginn eines Benchmarkings zwischen Staaten.....	64
8.3.	Ein Benchmarking Schritt für Schritt für die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht .....	66
<b>Anhang 1:</b>	<b>FAQ's zur Frage, welcher europäischen oder nationalen Ebene die administrativen Lasten zuzuordnen sind. ....</b>	<b>73</b>
<b>Anhang 2:</b>	<b>Formular für einen Bericht.....</b>	<b>75</b>
<b>Anhang 3:</b>	<b>Beispiel für ein Benchmarking-Formular.....</b>	<b>76</b>



## 1. Einführung

Unternehmen und Industrie werden durch die Gesetzgebung unterschiedlichen Anforderungen und Verpflichtungen unterworfen. Das geschieht, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen so zu gestalten, dass gesamtgesellschaftliche Anforderungen berücksichtigt werden. Aber wenn die Gesetzgebung den Unternehmen Kosten auferlegt, die vermeidbar sind, handelt es sich um gesellschaftliche Verschwendung. Es ist dann erforderlich, die Anforderungen an Unternehmen in einer besseren Weise festzusetzen, die bei den Unternehmen weniger Ressourcen bindet, ohne jedoch die überragenden gesellschaftlichen Anforderungen zu vernachlässigen.

In den Niederlanden betragen die administrativen Lasten der Unternehmen 16,4 Mrd. Euro pro Jahr, was 3,6 % des niederländischen Brutto-Inlandsproduktes (BIP) entspricht. In Dänemark belaufen sich die administrativen Lasten auf etwa 4,5 Mrd. Euro oder 2,4 % des dänischen BIP.

Es ist daher von großer Bedeutung, fortlaufend darauf hinzuwirken, dass sowohl die bestehende wie auch die künftige Gesetzgebung es vermeidet, den Unternehmen unnötige administrative Lasten aufzuerlegen. Verschiedene Regierungen haben daher die Verminderung von administrativen Lasten von Unternehmen als eine hohe Priorität eingestuft und sie haben sich Ziele zur Verminderung der Lasten gesetzt. Unter anderem haben Dänemark, die Niederlande und Norwegen sich das Ziel einer Verminderung von 25 % der administrativen Lasten für Unternehmen gesetzt. Andere Länder haben bereits ähnliche Verminderungsziele festgelegt – oder sie werden dieses in Kürze tun. Das Standardkosten-Modell (SCM) ist heute die am weitesten verbreitete Methode zur Messung von administrativen Kosten. Es handelt sich dabei um eine tätigkeitsbasierte Messung der administrativen Lasten in Unternehmen, die es möglich macht, die Entwicklung von administrativen Lasten in EURO auszudrücken. Gleichzeitig sind die Ergebnisse der SCM-Messungen unmittelbar für die Vereinfachungsüberlegungen der Regierungen nutzbar. Sie zeigen die Auswirkungen von Gesetzen äußerst detailliert und sie verdeutlichen daher, welcher Teil der Gesetzgebung für Unternehmen besonders belastend ist.

### 1.1. Lese-Empfehlungen

Dieses Handbuch enthält die folgenden Kapitel:

In **Kapitel 2** werden die Kosten, die sich aus administrativen Lasten ergeben können, beschrieben und erläutert.

**Kapitel 3** enthält die Grundzüge des Standardkosten-Modells einschließlich der Definition von zentralen Begriffen des SCM.

In **Kapitel 4** werden wesentliche Entscheidungen skizziert, die getroffen werden müssen, bevor eine SCM-Messung beginnen kann. In jedem Abschnitt werden die Entscheidungen dargestellt, die hierzu in Dänemark, den Niederlanden, in Norwegen, Schweden und Großbritannien getroffen worden sind.

**Kapitel 5** enthält einen detaillierten Schritt-für-Schritt-Führer, wie eine SCM-Messung durchgeführt werden soll. Dabei sind drei Phasen der Messung dargestellt.

**Kapitel 6** beschreibt, wie die Veränderungen erfasst werden, die sich nach einer stichtagsbezogenen Null-Messung ergeben.

**Kapitel 7** stellt in knapper Form dar, wie SCM-Messungen bei dem Verfahren zur Vereinfachung von Gesetzen angewandt werden können.

Schließlich enthält **Kapitel 8** eine Beschreibung von wesentlichen Aspekten im länderübergreifenden Vergleich und bei Länder - Benchmarkings.

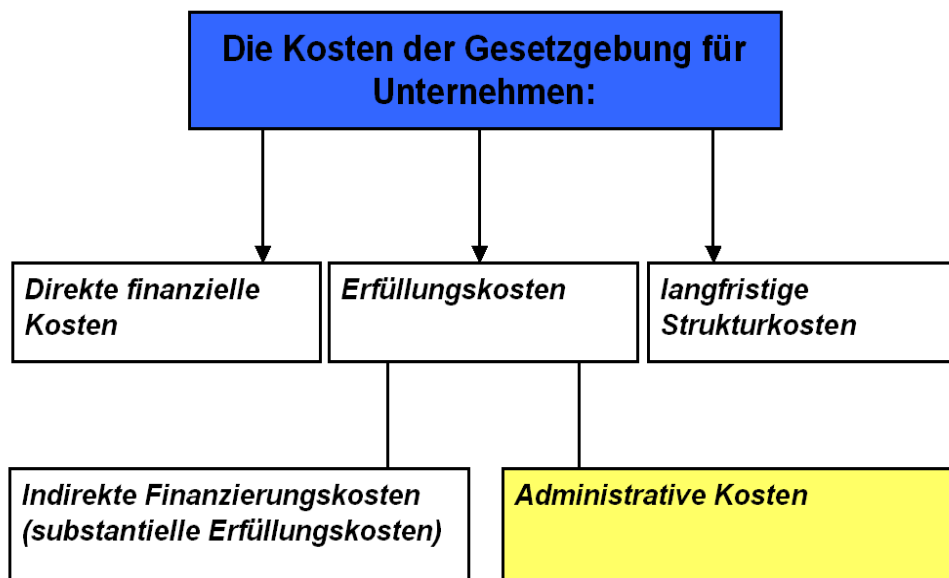
## 2. Welche Kosten misst das Standardkosten-Modell?

Bevor wir die Methode – das Standardkosten-Modell – beschreiben, ist es wichtig zu verdeutlichen, was der Begriff „administrative Kosten“ in diesem Zusammenhang bedeutet.

### 2.1. Die Kosten der Gesetzgebung - finanziell und administrativ

Die Gesetzgebung hat eine Reihe von Konsequenzen für Unternehmen. Administrative Kosten sind nur eine Art der Kosten, die die Gesetzgebung auferlegen kann. Die folgende Grafik verdeutlicht die verschiedenen Kostenarten, die die Gesetzgebung den Unternehmen auferlegen kann.

**GRAFIK 1: DIE VERSCHIEDENEN KOSTEN VON GESETZGEBUNG FÜR UNTERNEHMEN (QUELLE: SCM-NETWORK 2005).**



**Direkte finanzielle Kosten** sind die konkrete und unmittelbare Verpflichtung, eine bestimmte Geldsumme an den Staat oder eine zuständige Behörde zu transferieren. Mit diesen Kosten ist kein Informationsbedarf der Regierung verbunden. Solche Kosten schließen Verwaltungsgebühren und Entgelte ein, soweit für sie keine zusätzlichen Informationen benötigt werden. Zum Beispiel sind die Gebühren, die beim Stellen eines Antrages erhoben werden, direkte finanzielle Kosten.

**Erfüllungskosten** sind alle Kosten, die durch die Erfüllung eines Gesetzes verursacht werden – mit der Ausnahme von direkten finanziellen Kosten und Kosten, die durch die gesetzliche Regelung für langfristige Strukturen des Unternehmens entstehen. Im Zusammenhang mit dem Standardkosten-Modell können die Erfüllungskosten in **substantielle Erfüllungskosten** und in **administrative Kosten** gegliedert werden.

Beispiele für **substantielle Erfüllungskosten** sind

- Die Kosten für einen Filter in Erfüllung von Anforderungen des Umweltschutzes

- Arbeitsbedingungen in Erfüllung von Vorschriften des Arbeitsschutzrechts.

Beispiele für administrative Kosten sind

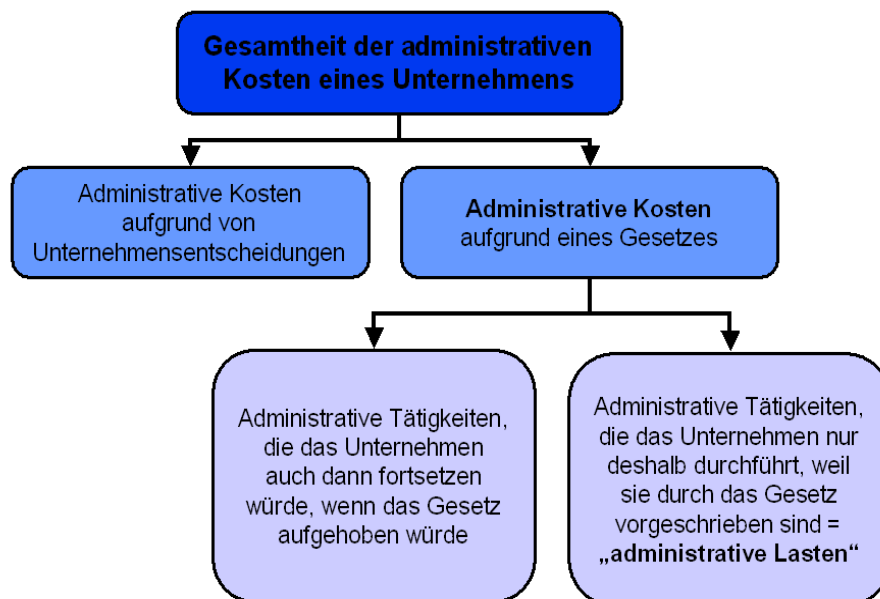
- die Dokumentation der Filterinstallation
- ein jährlicher Bericht über die Arbeitsbedingungen.

## 2.2. Administrative Kosten und administrative Lasten

Administrative Lasten sind der Teil von administrativen Kosten, den die Unternehmen nur deswegen tragen, weil sie gesetzlich vorgeschrieben sind.

Die administrativen Lasten sind also eine Teilmenge der administrativen Kosten: administrative Kosten umfassen neben administrativen Lasten auch solche administrativen Tätigkeiten, die die Unternehmen auch dann fortsetzen würden, wenn die gesetzlichen Anforderungen aufgehoben würden.

**GRAFIK 2: ADMINISTRATIVE LASTEN UND ADMINISTRATIVE KOSTEN (QUELLE: SCM NETWORK 2005)**



Das Standardkosten-Modell misst administrative Kosten aufgrund von staatlicher Gesetzgebung. Diese schließen auch solche Aktivitäten ein, die die Unternehmen fortsetzen würden, wenn die entsprechenden Gesetze aufgehoben würden. Dagegen werden diejenigen administrativen Aktivitäten nicht erfasst, die keine Beziehung zur Gesetzgebung haben, d. h. administrative Aufgaben, die die Unternehmen im Zusammenhang mit dem laufenden Geschäft ausführen und die nicht zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben dienen.

Es wäre hilfreich zu wissen, ob Unternehmen eine administrative Aktivität fortsetzen würden, wenn eine bestehende Informationsverpflichtung aufgehoben würde. So hätte man eine Vorstellung des tatsächlichen Effekts einer Gesetzesvereinfachung. Allerdings ist es sehr aufwändig, diese administrativen Aktivitäten quantitativ zu erfassen. Es ist daher realistischer, sie qualitativ zu erfassen.

### 3. Kurzdarstellung des Standardkosten-Modells

Das Standard Cost Modell (SCM) oder Standardkosten-Modell ist dafür entwickelt worden, die administrativen Wirkungen von Gesetzen in Unternehmen zu messen. Heute ist das SCM die dafür am meisten verbreitete Methode.

Das SCM hat zum Ziel, eine vereinfachte, schlüssige Methodik zur Abschätzung der administrativen Kosten anzubieten, die den Unternehmen durch den Staat auferlegt wird. Das Verfahren bietet einen pragmatischen Ansatz für Messungen und es ermöglicht Schätzungen, die für alle Gesetzgebungsgebiete schlüssige Ergebnisse bringen.

Die SCM-Methode ist ein Weg, um die Gesamtheit der Gesetzgebung in handhabbare Komponenten aufzugliedern, die gemessen werden können. Ganz wesentlich ist: Das SCM nimmt *nicht die politischen Normziele* des jeweiligen Gesetzes in den Blick. Vielmehr erfasst das Verfahren nur die administrativen Aktivitäten, die erforderlich sind, um das Gesetz zu erfüllen; die Frage dagegen ob das Normziel selber vernünftig ist oder nicht, ist nicht Gegenstand der Betrachtung.

Das SCM wurde ursprünglich in den Niederlanden entwickelt; heute wird es in einer großen Zahl von Ländern angewandt.

Eine Hauptstärke des Standardkosten-Modells ist, dass es ein hohes Maß von Detailschärfe bei der Messung der administrativen Kosten bietet und dass insbesondere die einzelnen Informationsverpflichtungen untersucht werden.

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über den SCM-Ansatz.

#### 3.1. Informationsverpflichtungen und deren Bestandteile (Verpflichtungen, Daten zu liefern – Datenanforderungen-, und administrative Aktivitäten)

##### ■ Informationsverpflichtungen:

Informationsverpflichtungen sind gesetzliche Verpflichtungen, Informationen und Daten für die öffentliche Hand oder für Dritte zu beschaffen. Das heißt nicht notwendigerweise, dass die Information tatsächlich einer Behörde oder dritten Personen übermittelt werden muss; Informationsverpflichtungen können auch Verpflichtungen sein, Informationen bei Kontrollen oder bei Anfragen verfügbar zu haben. Eine gesetzliche Bestimmung kann eine Mehrzahl von Informationsverpflichtungen zum Gegenstand haben.

##### ■ Anforderung von Daten:

Jede Informationsverpflichtung besteht aus einer oder mehreren Verpflichtungen, bestimmte Daten zu liefern (Datenanforderungen). Eine Anforderung von Daten ist jedes Element einer Information, das in Erfüllung einer Informationsverpflichtung bereitgehalten werden muss.

#### ■ Administrative Aktivitäten:

Um die Information geben zu können, müssen für jede Datenanforderung eine Anzahl von spezifischen, administrativen Aktivitäten oder Handlungen unternommen werden. Das SCM-Verfahren ermittelt die Kosten für die Wahrnehmung einer jeden Aktivität. Solche Aktivitäten können intern (durch das Unternehmen selber) oder (nach Outsourcing der Aufgabe) extern wahrgenommen werden. Es kann notwendig sein, Beschaffungen vorzunehmen, um eine spezielle Aktivität vornehmen zu können; wenn diese Beschaffungen ausschließlich den Zweck haben, die Informationsverpflichtung zu erfüllen, werden sie bei der Messung berücksichtigt.

#### ■ Kosten-Parameter:

Für jede administrative Aktivität muss eine Anzahl von Kosten-Parametern (Kennziffern) erhoben werden.

- **Preis:** Der Preis setzt sich zusammen aus Kennziffern für die Lohnkosten (Tarif) sowie für die Gemeinkosten, wenn die administrativen Aktivitäten intern vom Unternehmen geleistet werden, oder aus Stundenkosten bei Erbringung durch externe Dienstleister.
- **Zeit:** Die Zeitdauer, die benötigt wird, um die administrative Aktivität zu leisten.
- **Quantität:** Umfasst die Anzahl der betroffenen Unternehmen und die Frequenz (Häufigkeit), in der die Aktivität pro Jahr geleistet werden muss.

Die Verbindung dieser Elemente gibt die Basisformel für SCM:

**Kosten für administrative Aktivität (oder für die Anforderung von Daten) = Preis x Zeit x Quantität (Zahl der Betriebe x Frequenz).**

In der englischen Fassung des Internationalen Handbuchs wird die Formel wie folgt formuliert:

**Price x Time x Quantity [population<sup>4</sup> x frequency].**

Wenn eine Anschaffung ausschließlich mit dem Zweck erfolgt, das Unternehmen in die Lage zu versetzen, spezielle Informationsverpflichtungen oder Datenanforderungen zu erfüllen, kann die Anschaffung in Höhe des jährlichen Abschreibungssatzes berücksichtigt werden. Der jährliche Abschreibungsbetrag wird dabei mit der Zahl der betroffenen Unternehmen multipliziert.

Wenn die Anschaffung nicht ausschließlich für die Zwecke der Informationsverpflichtung oder Datenbeschaffung erfolgt, wird sie bei der Messung nicht berücksichtigt. Wenn z. B. ein Unternehmen einen Internetanschluss für die Erfüllung einer digitalen Berichtspflicht benötigt, der Anschluss zugleich aber auch für andere Zwecke des Unternehmens benötigt wird, erfolgt eine Berücksichtigung nur indirekt durch den Faktor für Gemeinkosten.

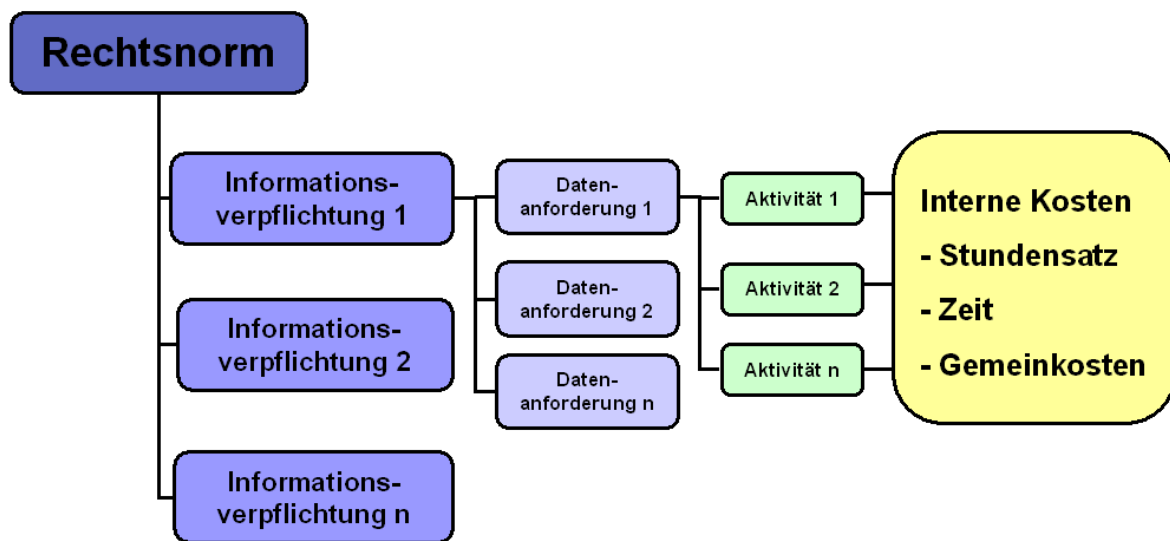
---

<sup>4</sup> Manual S. 9; population ist hier als statistischer Begriff zu verstehen und bezeichnet die Anzahl der Unternehmen, Anm. der Verfasser der deutschen Ausgabe

**Beispiel:**

Eine administrative Aktivität dauert drei Stunden (Zeit) und der Stundenlohn des Beschäftigten im Unternehmen, der die Aktivität durchführt, ist 10,00 € (Tarif). Der Preis beträgt daher  $3 \times 10,00 = 30,00$  €. Wenn die Datenanforderung sich auf 100.000 Unternehmen bezieht (Zahl), die jeweils zwei mal pro Jahr (Frequenz) die Verpflichtung ausführen müssen, beläuft sich die Quantität auf 200.000 administrative Aktivitäten/Jahr. Daher betragen die Gesamtkosten der Aktivität  $200.000 \times 30,00$  € = 6 Mio. €.

GRAFIK 3: STRUKTUR DES STANDARDKOSTEN-MODELLS (QUELLE: SCM-NETWORK 2005)



### 3.2. Die verschiedene Typen von SCM-Messungen – ex-ante und ex-post

Das Standardkosten-Modell kann genutzt werden, um administrative Lasten zu messen, die an einem Stichtag bestanden haben (**ex-post** - Messung). Dabei handelt es sich um eine Messung der tatsächlichen administrativen Folgen für Unternehmen an einem in der Vergangenheit liegenden Datum. Eine stichtagsbezogene Messung stellt die Gesamtheit der administrativen Kosten fest, die Unternehmen aufgrund der Gesetzgebung zu tragen haben. Eine solche Messung kann sich auf ausgewählte Rechtsgebiete oder auf die Gesamtheit aller Rechtsgebiete beziehen, die die Unternehmen betreffen.

Ein zentrales Element des SCM ist es, dass die einmal zu einem Stichtag gemessene administrative Last fortgeschrieben werden muss. Sowohl gesetzliche Vereinfachungen von Informationsverpflichtungen wie auch neu hinzu kommende Lasten sind zu erfassen. Dabei ist es entscheidend, dass die Prognosen für neue Gesetze von einer vergleichbaren Qualität wie die stichtagsbezogene Messung sind. Eine SCM-Messung kann daher auch aus einer prognostischen Messung der administrativen Konsequenzen eines Gesetzentwurfs oder einer Verwaltungsvorschrift bestehen (**ex-ante** - Messung). Die Ergebnisse einer solchen ex-ante - Messung können Teil einer Folgenabschätzung für einen Gesetzentwurf sein.

Ex-post - Messungen werden auch ausgeführt, um die stichtagsbezogene Null-Messung aktuell zu halten und um die Folgen neuer oder novellierter Gesetze zu erfassen. Durch **regelmäßige Aktualisierungen** wird es möglich, der Entwicklung der gesamten administrativen Kosten in einem Staat, in Branchen oder im Geschäftsbereich eines Ministeriums zu folgen.

Die Ausführung einer SCM-Messung – ob ex-ante oder ex-post – wird in detaillierterer Form in Kapitel 4 behandelt.

### 3.3. Das durchschnittlich-effiziente Unternehmen

Die zu messende Einheit einer Analyse nach dem Standardkosten-Modell ist das **durchschnittlich effiziente Unternehmen**. Damit sind Unternehmen gemeint, die innerhalb der Zielgruppe der Norm ihre administrativen Aufgaben in einer normalen Weise wahrnehmen: also Unternehmen, die ihre administrativen Aufgaben weder besser noch schlechter wahrnehmen als es vernünftigerweise erwartet werden kann. Die Absicht des Standardkosten-Modells ist es, die allgemeinen Zusammenhänge zu verifizieren, die auf die Wirkungen des Gesetzes direkt zurückgeführt werden können. Bei den Messungen werden daher Unternehmungen nicht einbezogen, die – aus welchen Gründen auch immer – entweder besonders effizient oder besonders ineffizient sind.<sup>5</sup> Das durchschnittlich effiziente Unternehmen wird durch Interviews ermittelt, die mit einer Reihe von typischen Unternehmen in der Zielgruppe geführt werden; Hinweise können möglicherweise auch externe Berater geben, die zum Beispiel mit ausgliederten Aufgaben für die Unternehmen betraut sind, und möglicherweise auch andere Fachleute.

Das Ziel der Interviews ist es herauszufinden, wie viel Zeit die Unternehmen für die individuellen Aktivitäten benötigen, die mit zur Erledigung einer Anforderung von Daten erforderlich ist. Dabei wird kontrolliert, ob die Antworten der Unternehmen plausibel sind. Wenn dieses nicht der Fall ist, werden zusätzliche Interviews mit Unternehmen geführt, bis es möglich ist, in einer standardisierten Form den Zeiteinsatz festzustellen, der für die administrativen Aktivitäten in durchschnittlich effizienten Unternehmen erforderlich ist.

### 3.4. Einmalige und wiederkehrende Kosten

Bei einer Analyse nach dem Standardkosten-Modell ist zwischen einmaligen und wiederkehrenden Kosten aufgrund der Gesetzgebung zu unterscheiden.

Im gegebenen Zusammenhang liegen „**einmalige Kosten**“ bei Unternehmen nur dann vor, *wenn sie sich auf ein neues oder ein modifiziertes Gesetz einstellen*. Es sind also nicht die Kosten gemeint, die bei einem Unternehmen anfallen, das zum ersten Mal eine gesetzliche Folge zu tragen hat, z. B. als eine Folge von erhöhtem Umsatz oder einer Expansion in neue Geschäftszweige. Vielmehr kann nur

---

<sup>5</sup> In dem Klärungsprozess, was durchschnittliche Effizienz bedeutet, kann es vorkommen, dass entweder sehr effiziente oder sehr ineffiziente Unternehmen festgestellt werden. Wenngleich diese Unternehmen bei der stichtagsbezogenen Messung nicht berücksichtigt werden, können sie Ministerien und Gesetzgebung Anregungen für good practice wie Hinweise auf bad practice geben, die möglicherweise Anregungen für Vereinfachungsüberlegungen geben können



die Einführung nur eines neuen Gesetzes oder die Modifizierung bestehender Bestimmungen zu einmaligen Kosten führen, die beim Standardkosten-Modell zu berücksichtigen sind.

Die einmaligen Kosten werden nicht in der stichtagsbezogenen Basismessung erfasst. Sie sind jedoch ein Teil der prognostischen ex-ante - Messungen, wo sie innerhalb der Gesetzesfolgeabschätzung berücksichtigt werden.

**Wiederkehrende Kosten** sind die administrativen Kosten, die die Unternehmen ständig haben, wenn sie Informationsverpflichtungen aufgrund der Gesetzgebung erfüllen. Es kann sich um Kosten handeln, die in regelmäßigen Intervallen entstehen, z. B. bei den MWSt-Nachweisen. Es kann sich auch um Kosten handeln, die in unregelmäßigen Abständen für das Einzelunternehmen entstehen, z.B. wenn sie einen Antrag für einen Exportzuschuss stellen oder wenn Sie einen Planungsantrag einreichen. Es kann sich auch um eine administrative Aufgabe handeln, die bei einem Einzelunternehmen nur einmal bei einer ganz bestimmten Gelegenheit vorkommt, z. B. bei der Eintragung in das Handelsregister, bei dem Antrag auf Erteilung eines MWSt-Aktenzeichens oder bei einem Genehmigungsantrag. Gemeinsam ist diesen zwei Typen von Kosten, dass sie in Verbindung mit einer beim Unternehmen gegebenen Situation entstehen. Daher lassen sie sich als situationsbedingte Kosten bezeichnen. Solche Kosten schließen diejenigen ein, die bei der Begründung und bei der Expansion eines Unternehmens entstehen.

Der Begriff der wiederkehrenden Kosten bezieht sich darauf, dass die Kosten auf der Ebene der gesamten Wirtschaft wiederkehren. Dem steht nicht entgegen, dass das Einzelunternehmen solche Kosten lediglich einmal im Jahr oder noch seltener zu tragen hat. Bezogen auf die gesamte Wirtschaft handelt es sich um wiederkehrende Kosten.

Wiederkehrende administrative Kosten werden sowohl ex-ante wie auch prognostisch ex-post gemessen.

### 3.5. Messung von digitalen Lösungen

Für eine wachsende Zahl von Informationsverpflichtungen werden den Unternehmen digitale Lösungen angeboten, die es ihnen gestatten, die erforderlichen Informationen per Internet weiterzuleiten oder Anträge auf einen Zuschuss oder auf Genehmigung digital zu stellen. Mit „digitaler Lösung“ ist gemeint, dass die Unternehmen die erforderliche Information mit einer digitalen Kommunikation weiterleiten können. Ein Formular, das die Unternehmen von einer Homepage downloaden können, und das sodann ausgedruckt wird und per Brief oder Fax eingereicht wird, ist eine digitale Lösung im Sinne dieser Begriffsbestimmung.

Der Effekt dieser digitalen Lösungen kann mit SCM gemessen werden. In den Fällen, wo digitale Lösungen allen oder einigen Unternehmen zur Verfügung stehen, ist es wichtig, diese Unternehmen in Untersuchungssegmenten gesondert zu erfassen (vgl. weitere Einzelheiten bei Schritt 5). Die tatsächliche Messung einer digitalen Lösung wird genauso ausgeführt wie die Messung der entsprechenden manuellen Lösung, d. h. es wird untersucht, wie viel Zeit die Unternehmen für die administrativen Aktivitäten verwenden, die für die Erfüllung der Informationsverpflichtung benötigt werden. Die Wirkung

der digitalen Lösung kann daher durch den Vergleich der Zeit verdeutlicht werden, der bei manueller wie bei digitaler Vorgehensweise für die Erfüllung der Informationsverpflichtung erforderlich ist.

### 3.6. Zuordnung des Gesetzes zu einer Gesetzgebungsebene

Um einen Überblick zu ermöglichen, von welcher Gesetzgebungsebene die administrativen Kosten von Unternehmen veranlasst werden, wird jede Anforderung an Daten in fünf<sup>6</sup> Hauptkategorien eingeteilt und zwar je nach ihrem Ursprung:

- **Kategorie A:** Die Kategorie A umfasst Anforderungen von Daten, die ausschließlich und vollständig auf EU-Recht (oder anderem internationalen Verträgen) beruhen. Im EU-Recht (oder in den internationalen Rechtsnormen) ist abschließend geregelt, welche Informationen die Unternehmen bereitzustellen haben.

Dabei wird zwischen drei unterschiedlichen Anforderungen für Daten nach dem **Typ A** unterschieden:

- **Kategorie A - EU-Verordnung**
- **Kategorie A – EU-Richtlinie**
- **Kategorie A – International.**

Für alle drei A-Kategorien müssen die Anforderungen an die Daten und die Durchführungsbestimmungen durch die EU (A – EU-Verordnung oder A – EU-Richtlinie) oder durch andere internationale Rechtsvorschriften (A –International) abschließend geregelt sein. Das bedeutet, dass sowohl der Inhalt der von den Unternehmen bereitzustellenden Informationen wie auch die Modalität der Umsetzung in der internationalen Rechtsvorschrift geregelt sein muss.

In dieser Situation hat eine nationale Regierung oder ein System kurzfristig nur einen begrenzten oder keinen Einfluss auf die administrativen Lasten.<sup>7</sup>

- **Kategorie B:** Kategorie B betrifft Anforderungen von Daten, die auf EU-Vorschriften (und anderen internationalen Rechtsnormen) beruhen, bei denen jedoch die Umset-

---

<sup>6</sup> Anm. d. Verf.: Das Internationale Handbuch kennt nur die drei Kategorien A, B und C (vgl. S. 12 ff.): Der Kategorie C werden Datenanforderungen zugeordnet, die sich ausschließlich aufgrund **nationaler Gesetzgebung** ergeben. Diese Definition ist für Staaten gedacht, in denen nur eine Ebene – die nationale Ebene – die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen hat. Das ist bei allen bisherigen Anwenderstaaten des SCM der Fall, vgl. Kreibohm/Klippstein, a.a.O. S. 70 ff.; im Unterschied dazu haben in Deutschland die Bundesländer eine eigene gesetzgebende Gewalt. Es besteht naturgemäß in Deutschland ein besonderes Interesse daran, die Informationskosten der richtigen Gesetzgebungsebene zuzuordnen. Des weiteren werden in Deutschland – wiederum abweichend von den übrigen Anwenderstaaten – Bundesgesetze zu einem nennenswerten Teil nicht durch Bundesbehörden, sondern durch die Behörden der Bundesländer vollzogen. Auch für diesen Teil der Gesetzgebung bedarf es einer eigenen Kategorie.

<sup>7</sup> Anm. d. Verf.: Eine abschließende EU-Regelung nimmt den Mitgliedsstaaten jedoch nicht jede Möglichkeit, zusätzlich eigene Regulierungen zutreffen; auch hier ist z.B. das sog. „gold plating“ („Vergoldung“) denkbar, vgl. Anhang 1 Kasten 1)

zung (einschl. der Formulierung der spezifischen Anforderungen an Daten) durch die Mitgliedsstaaten erfolgt. Die EU-Vorschriften (bzw. die internationalen Vorschriften) legen nicht abschließend fest, welche Informationen die Unternehmen zu geben haben.

Auch für die **Kategorie B** gibt es drei Untergruppen:

- **Kategorie B – EU-Rechtsverordnung**
- **Kategorie B – EU-Richtlinie**
- **Kategorie B – international.**

Für alle drei Typen der Kategorie B gilt, dass die Anforderungen für Daten auf EU-Vorschriften (B-EU-Richtlinie oder B-EU-Verordnung) oder auf internationale Verpflichtungen (B-international) *zurückzuführen sind*. Die EU-Vorschrift bzw. die internationale Vorschrift formuliert dabei das Normziel, das die Mitgliedsstaaten durch ihre eigene Gesetzgebung umzusetzen haben. Die internationalen Vorschriften legen nicht oder nicht abschließend fest, welche Informationen die Unternehmen zu liefern haben. Die Regelung, welche Datenanforderungen von den Unternehmen erbracht werden müssen, obliegt daher den Mitgliedsstaaten.

- **Kategorie C:** Anforderung von Daten, die ausschließlich eine Folge von Rechtsvorschriften sind, die in Deutschland vom Bund erlassen und ausgeführt werden.

Sowohl das Normziel wie auch die Information, zu der die Unternehmen verpflichtet sind, werden durch Bundesrecht festgelegt; das Gesetz wird durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts (Art. 86 GG) ausgeführt.

- **Kategorie D:** Datenanforderungen aufgrund eines Bundesgesetzes, das durch die Bundesländer als eigene Angelegenheit ausgeführt wird (Art. 83, 84 GG).

Das Bundesgesetz legt die Normziele fest. Die Inhalte der Informationsverpflichtung, die die Unternehmen zu erfüllen haben, ergeben sich aus dem Bundesgesetz. Da die Länder das Verwaltungsverfahren zur Ausführung des Gesetzes als eigene Angelegenheit regeln (Art. 84 Abs. 1 GG), können sich bei der konkreten Ausgestaltung der Informationsverpflichtung spezifische Regelungen in jedem Land ergeben.

- **Kategorie E:** Datenanforderungen, die ausschließlich eine Folge des Landesrechts sind.

Sowohl der Inhalt der Obligationsverpflichtung wie seine Umsetzung beruhen ausschließlich auf Landesrecht.

Die Einordnung in die verschiedenen Kategorien ist die Basis für die Feststellung, ob und ggf. in welchem Ausmaß administrative Lasten in verschiedene Einflusskreise fallen. Eine Rechtsvorschrift auf Kategorie A fällt im Prinzip nicht in den unmittelbaren Einflussbereich eines EU-Mitgliedstaates, während administrative Lasten aus der Kategorie C ausschließlich in seinem nationalen Einflussbereich sind (wobei in Deutschland weiter nach der jeweils tätigen föderalen Ebene zu differenzieren ist). Die Kategorie B liegt zwischen den Kategorien A und C, wobei die Umsetzung mehr oder weniger im nationalen Einflussbereich liegt. Die Kategorie D betrifft die Besonderheit, dass nach den Grundsätzen des deutschen Föderalismus Bundesgesetze im Rahmen von Artikel 83 GG durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.<sup>8</sup>

Diese Einordnung verfolgt zwei Ziele.

Zunächst einmal verschafft sie ein ausgewogenes Bild der Zusammensetzung der Gesetze mit Unternehmensauswirkungen aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums; sie bildet das Potential für eine kurzfristige Vereinfachung der gesetzlich auferlegten Informationskosten ab. Ein Ministerium, das im wesentlichen für nationale Gesetzgebung zuständig ist, die in bundeseigener Verwaltung ausgeführt wird (Kat. C), hat bessere Voraussetzungen, die administrativen Kosten von Unternehmen kurzfristig zu verringern, als ein Ministerium, das hauptsächlich für Rechtsvorschriften zuständig ist, die inhaltlich von der EU vorgegeben werden (Kat. A oder B).

Die Einordnung in Kategorien dient auch noch einem anderen, langfristigen Zweck. Wenn substantielle und ins Gewicht fallende Kosten in Verbindung mit einer EU-Verordnung identifiziert werden, die selber die Einzelheiten der Informationsverpflichtungen abschließend regelt, kann die Analyse ein bedeutender Beitrag zur Vereinfachung dieser EU-Vorschrift sein.

### 3.7. Beteiligte Partner bei einer Messung nach dem Standardkosten-Modell

Eine Messung nach dem Standardkosten-Modell beruht auf einem hohen Maß von Engagement bei einer Vielzahl von Beteiligten, die jeweils – in unterschiedlicher Weise – ein detailliertes Wissen über die Gesetze haben, die von Unternehmen ausgeführt werden müssen, und die beurteilen können, in welcher Weise diese Gesetze in den Unternehmen tatsächlich ausgeführt werden. Durch die Einbeziehung dieser Partner wird sichergestellt, dass die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Messung fortlaufend bewertet und wirklichkeitsnah ermittelt werden.

Die folgenden Personengruppen sollten einbezogen werden:

#### ■ Erfahrene Praktiker aus den Unternehmen:

Es handelt sich um Persönlichkeiten aus den Unternehmen, die aufgrund ihrer Berufstätigkeit eine besondere Erfahrung damit gesammelt haben, wie ihr Unternehmen mit gesetzlich vorgegebenen administrativen Lasten umgeht. Sie sind deshalb in der Lage, wesentliche Beiträge dazu zu leisten, welchen Umfang die administrativen Lasten in ihrem Unternehmen haben. Diese Personen

---

<sup>8</sup> Die den deutschen Föderalismus betreffenden Sätze sind ein Zusatz d. Verf.

bilden die Zielgruppe für die Interviews mit den Unternehmen, die in der Phase 2 mit den Unternehmen geführt werden.

■ **Berufsständische Organisationen und Wirtschaftsverbände:**

Zusätzlich zu der Einbeziehung von Fachverstand aus den Unternehmen ist es wichtig, auch die Verbände zu beteiligen, da sie ebenfalls umfangreiche Kenntnisse darüber besitzen, wie ihre Mitgliedsunternehmen administrative Aufgaben erfüllen.

■ **Fachleute aus bestimmten Berufsgruppen:**

Weiter sollten Fachleute beteiligt werden, die einen besonderen Einblick in das spezielle Gebiet haben, das Gegenstand einer Messung ist. Wenn z. B. die gesetzlichen Bestimmungen über Jahresabschlüsse gemessen werden, ist es wichtig, Bilanzbuchhalter und Wirtschaftsprüfer zu beteiligen. Diese Fachleute können auch dazu beitragen, dass die zu definierenden Kostenparameter so genau und wirklichkeitsnah wie möglich sind.

■ **Ministerien:**

Die jeweils zuständigen Ministerien sind bei einer Messung nach dem Standardkosten-Modell besonders wichtige Beteiligte. Die Ministerien besitzen detailliertes Wissen der Struktur der jeweils gemessenen Gesetze. Es ist daher wichtig, die zuständigen Ministerien an den verschiedenen Phasen der Messung zu beteiligen, d. h. bei der Feststellung, welche Rechtsfolge ein bestimmtes Gesetz setzt, bei der Klärung, wie viele Unternehmen betroffen sind und in welcher Frequenz, und welche unterschiedlichen Zielgruppen von dem Gesetz betroffen sind.

Die Ausführung einer SCM-Messung wird in der Regel durch **Beratungsunternehmen** durchgeführt, die über entsprechende Experten verfügen. Die Messungen können jedoch nicht ohne eine intensive Beteiligung der jeweils zuständigen Ministerien durchgeführt werden, die über die professionelle Expertise in den Gesetzgebungsbereichen verfügen. Die Ministerien haben in der Regel auch die Aufgabe, die Einordnung des Gesetzes in die Kategorien A, B, C, D oder E vorzunehmen.

Schließlich ist es notwendig, eine **zentrale Koordinierungsgruppe** zu schaffen, die verantwortlich ist für das Management, für eine gleichartige Methodenanwendung durch die Beratungsunternehmen und dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen den Beratungsunternehmen und den Ministerien wie geplant läuft. Außerdem ist die zentrale Koordinierungsgruppe oft auch dafür zuständig, die sich ergebenden Einzelfragen zur Methodik zu beantworten; sie stellt weiter die alltägliche Kooperation zwischen den Beratungsunternehmen und den Ministerien sicher und sie regelt Haushaltsfragen.

**KASTEN 1: DIE ZENTRALE KOORDINIERUNGSGRUPPEN IN VERSCHIEDENEN LÄNDERN**

In **Dänemark** ist die zentrale Koordinationseinheit die Danish Commerce and Companies Agency, eine Abteilung der Better Business Regulation.

In **Norwegen** koordiniert das Handels- und Industrieministerium die SCM-Messungen.

In den **Niederlanden** ist das Finanzministerium für die Koordination der Messungen zuständig.

In **Schweden** koordiniert Nutek, die schwedische Agentur für Wirtschafts- und Regionalwachstum, die Messungen.

In **Großbritannien** hat die Better Regulation Executive im Cabinet Office die Zuständigkeit, die SCM-Messungen zu koordinieren.

**■ Steuerungsgruppe:**

Zusätzlich empfiehlt es sich, für die SCM-Messungen im Geschäftsbereich eines Ministeriums eine oder mehrere Steuerungsgruppen zu bilden. Diese sollte aus Vertretern des zuständigen Ministeriums, aus Verbänden und Unternehmen, der Beratungsfirmen und der zentralen Koordinierungsgruppe bestehen. Die Steuerungsgruppe hat die Aufgabe, die Verfahrensabläufe bei der Messung zu begleiten und jeweils die Zwischenergebnisse abzunehmen.

## 4. Entscheidungen, die zu Beginn einer Messung zu treffen sind

Ogleich die SCM-Messmethode detaillierte und festgelegte Definitionen enthält, gibt es für mehrere wesentliche Einzelfragen bestimmte Optionen, über die vor Beginn einer SCM-Messung national zu entscheiden ist. Diese Fragen werden in den folgenden Abschnitten dargestellt, die auch in Kurzform darüber unterrichten, welche Entscheidungen in den verschiedenen Ländern bisher zugrunde gelegt worden sind.

### 4.1. Wirtschaftsunternehmen, Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsichten, gemeinnützige Unternehmen

SCM ist dafür entwickelt worden, die administrativen Lasten von Wirtschaftsunternehmen zu messen. Vor einer SCM-Messung ist es wesentlich, den Begriff „Unternehmen“ zu definieren. Dabei ist zu klären, ob der Begriff **Wirtschaftsunternehmen eng auszulegen** ist als:

*Unternehmen, die Wirtschaftsgüter und/oder Dienstleistungen unter Marktbedingungen herstellen bzw. anbieten und zwar mit dem Ziel, einen Gewinn zu generieren.*

Alternativ kann die Definition des Begriffs Wirtschaftsunternehmen auch weiter gefasst werden, wenn die administrativen Lasten auch für gemeinnützige Unternehmen oder für öffentliche oder teilweise öffentliche Unternehmen gemessen werden sollen, die lediglich ihre eigenen Kosten decken müssen.

Die Definition ist u. a. für die Frage von Bedeutung, wie viel Unternehmen von der jeweiligen Norm betroffen sind.

#### **KASTEN 2: BEISPIELE FÜR DEFINITIONEN DES BEGRIFFS „WIRTSCHAFTSUNTERNEHMEN“:**

**Dänemark** und **Schweden** verwenden die enge Definition des Begriffs Wirtschaftsunternehmen.

**Norwegen** verwendet eine weitere Definition des Begriffs Wirtschaftsunternehmen: es werden auch öffentliche und teilweise öffentliche Unternehmen einbezogen, die ihre eigenen Kosten decken.

**Großbritannien** verwendet eine Definition des Begriffs Wirtschaftsunternehmen, in dem der gemeinnützige und der gewinnorientierte Sektor einbezogen ist.

Die **Niederlande** haben den gemeinnützigen Sektor sowie den nicht gewinnorientierten Sektor ebenso wie die öffentlichen Unternehmen einbezogen, die lediglich ihre Kosten decken.

### 4.2. Sollen Rechtsvorschriften gemessen werden, die nicht in nationaler Gesetzgebung umgesetzt werden?

Eine andere wesentliche Entscheidung vor dem Beginn einer Messung ist es zu klären, welche Typen der Gesetzgebung gemessen werden sollen. Normalerweise schließt eine stichtagsbezogene Gesamtmessung alle Rechtsvorschriften ein:

1. eine Messung aller Gesetze mit Informationsverpflichtungen und Datenanforderungen für Unternehmen,
2. EU-Rechtsvorschriften (ebenso wie internationale Rechtsvorschriften), soweit sie durch nationale Vorschriften umgesetzt werden; das sind insbesondere EU-Richtlinien, da sie in nationaler Gesetzgebung umgesetzt werden.

Es ist in diesem Zusammenhang erforderlich festzulegen, ob auch EU-Verordnungen gemessen werden sollen, welche direkt und ohne nationale Umsetzung Rechtswirkung haben. Auch EU-Rechtsverordnungen erfordern jedoch vielfach Berücksichtigung durch die nationale Gesetzgebung. Es bedarf daher der Festlegung, ob alle EU-Rechtsvorschriften oder nur diejenigen, die eine Umsetzung durch nationale Gesetzgebung bedürfen, gemessen werden, oder ob EU-Rechtsvorschriften überhaupt nicht gemessen werden. Wenn EU-Rechtsvorschriften auch dann nicht gemessen werden, wenn sie durch nationale Gesetzgebung umgesetzt werden, hat dieses den Nachteil, dass nicht erkannt werden kann, wo die nationale Gesetzgebung möglicherweise über die EU-Vorgaben hinausgeht (sog. Vergoldung oder "gold plating"). Dieselben Überlegungen betreffen internationale Rechtsvorschriften und Konventionen.

### **KASTEN 3: BEISPIELE FÜR DIE MESSUNG VON EU-RECHTSVORSCHRIFTEN**

**Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden** nutzen die EU-Rechtsvorschriften, die durch die dänische bzw. norwegische, schwedische oder niederländische Gesetzgebung umgesetzt werden. Der Vorteil dieser Unterscheidung ist es, dass die Rechtsvorschriften, die gemessen werden sollen, leicht zu identifizieren sind, und dass weniger Aufwand erforderlich ist, als wenn alle EU-Rechtsvorschriften zu messen wären. Der Nachteil ist, dass sich somit nicht unbedingt eine rationale Abgrenzung von Sachgebieten ergibt, da einige EU-Rechtsvorschriften gemessen werden, während bei anderen dieses nicht der Fall ist.

**Großbritannien** hat denselben Ansatz wie die o. g. Länder gewählt. Jedoch werden EU-Rechtsvorschriften, für die keine nationale Umsetzung erforderlich ist, aufgelistet und als EU-Rechtsvorschriften gekennzeichnet, ohne dass sie jedoch gemessen werden.

### **4.3. Soll-Vorschriften**

Wenn Vorschriften gemessen werden, ist es wichtig zu unterscheiden zwischen verpflichtenden Vorschriften, die die Unternehmen befolgen müssen, und Soll-Vorschriften oder gesetzlichen Empfehlungen, bei denen die Unternehmen die Entscheidungsfreiheit haben, ob sie ihnen folgen.

Alle Kosten, die bei Unternehmen entstehen, wenn sie einer bindenden Informationsverpflichtung folgen, werden bei der Messung erfasst.

Zu differenzieren ist dagegen bei Rechtsvorschriften, bei deren Befolgung Unternehmen eine Entscheidungsfreiheit haben. Das ist z. B. bei dem Antrag auf Zuschüsse der Fall.



Hier ist zu unterscheiden einerseits zwischen nicht bindenden Vorschriften, deren Beachtung gleichwohl erforderlich ist, wenn das Unternehmen auf dem Markt tätig sein will, und andererseits solchen Vorschriften, denen das Unternehmen folgen kann, ohne dass eine zwingende Notwendigkeit besteht. Eine zwar nicht bindende, gleichwohl zu beachtende Vorschrift wird nach dem SCM angenommen und dementsprechend gemessen, wenn die Mehrzahl der Unternehmen, auf die sich die Vorschrift bezieht, diese befolgen. Ein Beispiel sind die Informationsanforderungen bezüglich der Anträge für Zuschüsse für die Landwirtschaft.

Vor einer SCM-Messung ist es sehr wichtig zu entscheiden, ob die nicht bindenden Vorschriften gemessen werden sollen oder nicht.

#### **KASTEN 4: BEISPIELE FÜR DIE MESSUNG NICHT BINDENDER VORSCHRIFTEN**

**Dänemark** und **Norwegen** messen die nicht bindenden Vorschriften, bei denen die Mehrheit der Unternehmen aus der Zielgruppe der Norm diese befolgt.

Die **Niederlande** haben nicht die Vorschriften über Zuschüsse und Fördermaßnahmen gemessen, als sie ihre Null-Messung ausführten. Seitdem haben die **Niederlande** jedoch entschieden, auch alle nicht bindenden Vorschriften zu messen.

**Schweden** unterscheidet nicht zwischen bindenden nicht bindenden Vorschriften, und misst daher alle Vorschriften.

**Großbritannien** misst ebenfalls alle nicht bindenden Vorschriften.

#### **4.4. Informationsverpflichtungen gegenüber der Öffentlichen Hand und gegenüber Dritten**

Weiter ist vor Beginn einer Messung zu klären, ob nur Informationsverpflichtungen der öffentlichen Hand gemessen werden sollen oder auch Informationsverpflichtungen von Unternehmen gegenüber Dritten untersucht werden sollen. Beide Typen von Informationsverpflichtungen beruhen auf Gesetzgebung und verursachen administrative Lasten für Unternehmen. Beispiele für Informationsverpflichtungen gegenüber Dritten sind z. B. Kennzeichnungsvorschriften für Produkte oder vorgeschriebene Inhaltsangaben für Finanzprospekte von Investment-Fonds.

#### **KASTEN 5: BEISPIELE FÜR DIE MESSUNG VON INFORMATIONSVERPFLICHTUNGEN GEGENÜBER DRITTEN**

**Dänemark**, **Norwegen**, die **Niederlande** und **Schweden** haben Informationsverpflichtungen gegenüber der Öffentlichen Hand ebenso wie gegenüber Dritten gemessen.

**Großbritannien** misst Informationsverpflichtungen gegenüber der Öffentlichen Hand, jedoch nicht solche gegenüber Dritten.

#### 4.5. Messung der vollständigen oder der tatsächlichen Erfüllung einer Rechtsvorschrift

Wenn die administrativen Kosten von Unternehmen aufgrund einer Erfüllung von gesetzlichen Vorschriften gemessen werden, ist es wichtig, den Begriff „Erfüllung“ zu definieren. Eine Norm kann von Unternehmen vollständig oder teilweise erfüllt werden. Dafür kann es verschiedene Gründe geben. Eine Möglichkeit ist, dass das Gesetz von den Unternehmen missverstanden wird, während ein anderer Grund sein kann, dass Unternehmen absichtlich bestimmten Vorschriften nicht entsprechen.

- **Vollständige Erfüllung:** Die SCM-Messung erfasst die Kosten, die alle Unternehmen aus der Zielgruppe vorgenommen haben, wenn sie die Vorschrift *vollständig* befolgen. Es kommt nicht darauf an, wie viele Unternehmen *tatsächlich* einer Vorschrift folgen. Vielmehr wird ermittelt, wie viele Unternehmen verpflichtet sind, der Vorschrift zu entsprechen und welche Kosten diese Unternehmen typischerweise haben bzw. haben würden, wenn sie die Vorschrift vollständig erfüllen.
- **Tatsächliche Erfüllung:** Es erfolgt eine Messung der tatsächlichen Kosten, die die Unternehmen aus der Zielgruppe haben, die der Vorschrift folgen. Daher wird lediglich die Zahl der Unternehmen berücksichtigt, die in der Realität die Vorschrift erfüllen (während die Zahl der Unternehmen, die die Norm erfüllen müssten, dies aber nicht tun, außer Ansatz bleibt).

##### KASTEN 6: BEISPIELE FÜR DIE MESSUNG DER VOLLEN ODER TATSÄCHLICHEN ERFÜLLUNG

**Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden und Großbritannien** messen die volle Erfüllung.

#### 4.6. Erstattung von administrativen Kosten

In einigen Fällen unterliegen Unternehmen bestimmten Informationsverpflichtungen, für die sie ganz oder nur teilweise Kostenersatz erhalten. Wenn man sich entscheidet, die administrativen Lasten auch in diesen Fällen zu messen, kann man aufgrund der gemessenen (Brutto-)Kosten der Informationsverpflichtung anschließend durch die Bildung eines Saldos auch die Netto-Kostenlast ermitteln.

##### KASTEN 7: BEISPIELE DER MESSUNG VON INFORMATIONSVERPFLICHTUNGEN MIT KOSTENERSTATTUNG

**Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden** messen Informationsverpflichtungen mit Kostenerstattung nicht.

**Großbritannien** misst auch Informationsverpflichtungen mit festgelegter Kostenerstattung; außerdem wird die Höhe der Kostenerstattung dokumentiert, um für die Informationsverpflichtungen eine Aussage über die verbleibenden Netto-Kostenlast treffen zu können.

#### 4.7. Bagatellegrenze

Vor einer Messung ist zu entscheiden, ob die gesamte Gesetzgebung gemessen werden soll oder ob eine Bagatellegrenze festgelegt wird. Der Grund für eine Bagatellegrenze kann der Umstand sein, dass die Kosten für die Messung bei bestimmten Informationsverpflichtungen in einem ungünstigen Verhältnis zum Vereinfachungspotential liegen können. Man kann daher eine Bagatellegrenze festlegen, der zufolge Gesetze nicht gemessen werden, bei denen weniger als x Stunden Arbeit für administrative Lasten pro Jahr und für alle betroffenen Unternehmen anfallen. Die Bagatellegrenze (Stundenzahl) wird von der Größe des Landes abhängen.

##### **KASTEN 8: BEISPIEL FÜR EINE BAGATELLEGRENZE**

**Dänemark** hat eine Bagatellegrenze festgelegt für Gesetze, bei denen weniger als 100 Stunden an administrativer Arbeit pro Jahr und für alle Unternehmen im Lande anfallen.

Die **Niederlande**, **Großbritannien** und **Schweden** haben keine formale Bagatellegrenze festgelegt.

**Norwegen** hat keine formale Bagatellegrenze festgelegt, misst jedoch die Vorschriften nicht, die nach der Einschätzung von Fachleuten nur wenige Unternehmen im Lande betreffen.

#### 4.8. Prozentsatz für Gemeinkosten

Die Gemeinkosten umfassen bestimmte Kosten, die den direkten Lohnkosten eines einzelnen Angestellten hinzuzurechnen sind. Im gegebenen Zusammenhang gehören hierzu Fixkosten z. B. für Immobilien des Unternehmens (Miete oder Abschreibung). Telefon, Heizung, Elektrizität, IT-Ausstattung usw.

Zu den Gemeinkosten gehören auch Fehlkosten für Krankheit, da die Stundenlohnkosten für die Kalkulation von administrativen Kosten soweit als möglich die Kosten pro effektive Stunde sein sollten. Der Prozentsatz für Gemeinkosten wird in jedem Land ermittelt. Basis der Ermittlung sind oft detaillierte Statistiken. Da es jedoch keine zentrale statistische Quelle gibt, die zuverlässige Angaben für die Gemeinkosten in allen Branchen und allen Unternehmensgrößen angeben kann, ist es schwierig, einen Prozentsatz für Gemeinkosten anzugeben, der sowohl allgemein anwendbar wie auch hinreichend genau ist.

Wenn sich auch die Bestandteile der Gemeinkosten im wesentlichen in allen Ländern gleichen, unterscheidet sich der Anteil der Gemeinkosten je nach den unterschiedlichen Kostenhöhen in den beteiligten Staaten.

**KASTEN 9: BEISPIELE FÜR VERSCHIEDENE PROZENTANTEILE FÜR GEMEINKOSTEN:**

**Dänemark, Norwegen und Schweden** haben den Anteil an Gemeinkosten mit 25 % kalkuliert.

Die **Niederlande** wenden im allgemeinen für die Gemeinkosten einen Prozentsatz von 25 % an; ein Prozentsatz von 50 % ist für die Messung von Gesetzen im finanzwirtschaftlichen Sektor angewandt worden.

**Großbritannien** legt einen Prozentsatz der Gemeinkosten von anfänglich 30 % zugrunde. Dieser Prozentsatz soll während des Verlaufs der Messungen überprüft werden.

## 5. Durchführung einer Standardkosten-Analyse Schritt für Schritt

Die Durchführung einer Standardkosten-Analyse für einen bestimmten Bereich der Gesetzgebung erfordert eine detaillierte Kenntnis der Standardkosten-Methode und außerdem der Gegebenheiten im Geschäftsbereich des Ministeriums, zu welcher das Gesetz gehört.

Die Anwendung der Standardkosten-Analyse wird im allgemeinen von einer Beraterfirma durchgeführt, die über Fachleute in dem betreffenden Feld verfügt. Das verantwortliche Ministerium überprüft die einzelnen Schritte. Es teilt auch sein Wissen zu dem jeweiligen Rechtsgebiet mit, etwa zu den Daten, die sich auf die Anzahl der betroffenen Unternehmen beziehen, zum Anteil der Unternehmen daran, die bestimmte Informationen zu liefern haben und zur Häufigkeit, mit der sie berichten müssen. Außerdem ist es in der Regel empfehlenswert, dass das Ministerium die Einordnung des Gesetzes nach seiner Rechtsquelle in nationales oder internationales Recht vornimmt.

Wie in Ziffer 3.6 beschrieben, obliegt einer zentralen Koordinierungseinheit die Aufgabe, die Messungen zu strukturieren und eine gleichmäßige Anwendung der SCM-Methode sicherzustellen sowie die alltägliche Kooperation zwischen Beraterfirma und dem zuständigen Ministerium sicherzustellen.

### ■ Datenbank

Es ist von Bedeutung, dass die gesammelten Daten in eine Datenbank eingegeben werden, die in der Lage ist, die verhältnismäßig großen Mengen von komplexen Daten zu handhaben. Diese Daten stellen die Grundlage der Ergebnisse einer Standardkosten-Analysen dar. Die gesammelten Daten müssen in einer bestimmten, zuvor festgelegten Datenstruktur gespeichert werden.

Die Datenstruktur wird von der zuständigen Steuerungsgruppe vor einer Messung festgelegt. Maßgeblich ist dabei, für welche Zwecke die Daten genutzt werden sollen und welche Daten also gesammelt werden müssen. Die zuständige Steuerungsgruppe erarbeitet eine auf den Zweck abgestellte detaillierte Datenstruktur mit einem Formblatt. Diese erhalten die Berater. Die in der Messung gesammelten Daten werden entweder direkt in der Datenbank durch die Berater gespeichert oder sie werden in einem vorläufigen Datenblatt erfasst, welches die Berater nach Abschluss der Messung der Steuerungsgruppe übergeben, die es in die Datenstruktur integrieren.

### ■ Der Führer Schritt für Schritt

Dieser Abschnitt skizziert den Prozess einer Messung unter Anwendung des Standardkosten-Modells. Dieser Prozess kann in 4 Phasen oder 15 Schritte gegliedert werden. Diese Schritte werden in der nachfolgenden Übersicht 1 zusammengefasst und anschließend Schritt für Schritt beschrieben.

■ **Übersicht 1: Phasen und Schritte einer Messung**

<b>Phase 0: Start-up</b>																			
Das Gesetz mit Unternehmensauswirkungen, das analysiert werden soll, wird festgelegt, bevor die vorbereitende Analyse beginnt. Bei umfangreichen Analysen, insbesondere bei Nullmessungen sowie bei bestimmten ex-ante - Analysen sowie bei Aktualisierungen von Analysen finden Initiierungs-Meetings des Ministeriums, der zentralen Steuerungseinheit, der Berater sowie der anderen Hauptbeteiligten statt.																			
<b>Phase 1: vorbereitende Analyse</b>																			
	<table border="1"> <tr> <td><b>Stufe 1:</b></td> <td>Identifizierung der Informationsverpflichtungen, der Datenanforderungen und der administrativen Aktivitäten sowie die Einordnung in die Gesetzgebungsebene</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 2:</b></td> <td>Identifizierung von und Abgrenzung gegenüber ähnlichen Rechtsvorschriften</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 3:</b></td> <td>Einordnung der Informationsverpflichtungen nach ihrem Typ (optionaler Schritt)</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 4:</b></td> <td>Identifikation der notwendigen Differenzierungen von Unternehmen und Bildung von entsprechenden Analyse-Segmenten</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 5:</b></td> <td>Identifikation der Zahl der betroffenen Unternehmen, des Anteils der Unternehmen in Analyse-Segmenten sowie die Häufigkeit</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 6:</b></td> <td>Unternehmensinterviews oder Assessment durch Fachleute</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 7:</b></td> <td>Identifikation der richtigen Kostenparameter</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 8:</b></td> <td>Vorbereitung eines Interview-Leitfadens</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 9:</b></td> <td>Überprüfung der Stufen 1 bis 8 durch Fachleute</td> </tr> </table>	<b>Stufe 1:</b>	Identifizierung der Informationsverpflichtungen, der Datenanforderungen und der administrativen Aktivitäten sowie die Einordnung in die Gesetzgebungsebene	<b>Stufe 2:</b>	Identifizierung von und Abgrenzung gegenüber ähnlichen Rechtsvorschriften	<b>Stufe 3:</b>	Einordnung der Informationsverpflichtungen nach ihrem Typ (optionaler Schritt)	<b>Stufe 4:</b>	Identifikation der notwendigen Differenzierungen von Unternehmen und Bildung von entsprechenden Analyse-Segmenten	<b>Stufe 5:</b>	Identifikation der Zahl der betroffenen Unternehmen, des Anteils der Unternehmen in Analyse-Segmenten sowie die Häufigkeit	<b>Stufe 6:</b>	Unternehmensinterviews oder Assessment durch Fachleute	<b>Stufe 7:</b>	Identifikation der richtigen Kostenparameter	<b>Stufe 8:</b>	Vorbereitung eines Interview-Leitfadens	<b>Stufe 9:</b>	Überprüfung der Stufen 1 bis 8 durch Fachleute
<b>Stufe 1:</b>	Identifizierung der Informationsverpflichtungen, der Datenanforderungen und der administrativen Aktivitäten sowie die Einordnung in die Gesetzgebungsebene																		
<b>Stufe 2:</b>	Identifizierung von und Abgrenzung gegenüber ähnlichen Rechtsvorschriften																		
<b>Stufe 3:</b>	Einordnung der Informationsverpflichtungen nach ihrem Typ (optionaler Schritt)																		
<b>Stufe 4:</b>	Identifikation der notwendigen Differenzierungen von Unternehmen und Bildung von entsprechenden Analyse-Segmenten																		
<b>Stufe 5:</b>	Identifikation der Zahl der betroffenen Unternehmen, des Anteils der Unternehmen in Analyse-Segmenten sowie die Häufigkeit																		
<b>Stufe 6:</b>	Unternehmensinterviews oder Assessment durch Fachleute																		
<b>Stufe 7:</b>	Identifikation der richtigen Kostenparameter																		
<b>Stufe 8:</b>	Vorbereitung eines Interview-Leitfadens																		
<b>Stufe 9:</b>	Überprüfung der Stufen 1 bis 8 durch Fachleute																		
<b>Phase 2:</b>																			
Datensammlung für Zeit und Kosten sowie Standardisierung																			
	<table border="1"> <tr> <td><b>Stufe 10:</b></td> <td>Auswahl von typischen Unternehmen für Interviews</td> </tr> <tr> <td><b>Stufe 11:</b></td> <td>Interviews in Unternehmen</td> </tr> </table>	<b>Stufe 10:</b>	Auswahl von typischen Unternehmen für Interviews	<b>Stufe 11:</b>	Interviews in Unternehmen														
<b>Stufe 10:</b>	Auswahl von typischen Unternehmen für Interviews																		
<b>Stufe 11:</b>	Interviews in Unternehmen																		

	<b>Stufe 12:</b>	Vervollständigung und Standardisierung der Schätzungen von Zeit und Ressourcen einer jeden Unternehmensaktivität für jedes Untersuchungssegment
	<b>Stufe 13:</b>	Überprüfung der Stufen 10 bis 12 durch Fachleute
<b>Phase 3:</b>		
Berechnung, Dateneingabe und Berichte		
	<b>Stufe 14:</b>	Hochrechnung der überprüften Daten auf die Bundesebene (bzw. auf die Landesebene)
	<b>Stufe 15:</b>	Bericht und Übermittlung an die Datenbank

### 5.1. Phase 0 – Start-up

Vor dem Beginn der Analyse ist festzulegen, welche Rechtsvorschrift analysiert werden soll. Dazu gehört die Klärung, ob alle Teile der Rechtsvorschrift in den Anwendungsbereich der Standardkosten-Analyse fallen (vgl. Definitionen in Abschnitt 2.3). Dazu gehört u. a. die Prüfung, ob die Rechtsvorschrift sich auf Unternehmen bezieht, ob die Erfüllung der Verpflichtungen bindend vorgeschrieben ist oder ob es sich um eine Sollvorschrift handelt, ob die ggf. bestehende Bagatellegrenze für die Unternehmen überschritten ist und ob eine festgelegte Kostenerstattung stattfindet.

Es wird oft Grenzfälle geben, wo es schwierig sein mag zu entscheiden, ob eine Rechtsvorschrift in den Anwendungsbereich der Standardkostenanalyse fällt oder nicht (vgl. die Beispiele in Kasten 10 unten). Dabei sollten solche Grenzfälle im Lichte der Entscheidungen von ähnlichen Rechtsgebieten diskutiert und bewertet werden, damit eine gleichmäßige Vorgehensweise bei Analysen erreicht wird.

#### **KASTEN 10: BEISPIELE VON GRENZFÄLLEN ZUM ANWENDUNGSGBIET VON STANDARDKOSTEN-ANALYSEN**

##### **Beispiel 1: Behandlung von Beschwerden in einer Standardkosten-Analyse**

Das Recht von Unternehmen, sich über Entscheidungen zu beschweren oder ein Rechtsmittel gegen Entscheidungen von Behörden einzulegen, ist keine administrative Last und es wird daher in einer Standardkosten-Analyse nicht erfasst.

Dieses Recht wird nicht als administrative Last eingeordnet, weil im Allgemeinen es nicht zum normalen Geschäftsablauf gehört, sich zu beschweren oder ein Rechtsmittel einzulegen, und weil daher insoweit den Unternehmen keine verbindlichen Informationsverpflichtungen auferlegt werden.

In einigen Fällen mag es jedoch von Bedeutung sein, nach der Erfahrung eines Unternehmens mit Rechtsmitteln zu fragen. Das bezieht sich im Besonderen auf Rechtsgebiete, wo es oft zu Rechtsmitteln von Unternehmen kommt.

Das mag ein Indiz dafür sein, dass bestimmte Vorschriften für Unternehmen schwierig zu handhaben sind. So gehört es zu einer Standardkosten-Analyse, Unternehmen dazu zu befragen, welche Teile eines Gesetzes für sie besonders schwierig zu verstehen sind. Informationen über solche gesetzliche Bestimmungen sollten in einem qualitativen Vermerk festgehalten und in den Bericht aufgenommen werden, wenngleich eine Hochrechnung von Lasten auf die Bundes- (oder Landes-)Ebene nicht erfolgt. Es würde nicht möglich sein, in einer standardisierten Form anzugeben, wie lange ein durchschnittlich effizientes Unternehmen für ein Rechtsmittel oder eine Beschwerde benötigt.

Die Ergebnisse der qualitativen Beurteilung können dafür genutzt werden, die Rechtsvorschriften so zu novellieren, dass sie für Unternehmen leichter zu handhaben sind, und das kann dazu beitragen, den Aufwand zu vermindern, den die Unternehmen derzeit benötigen, um sich mit den Rechtsvorschriften vertraut zu machen. Zugleich wird dadurch die Belastung der Behörden mit Beschwerden und Rechtsmitteln verringert.

#### **Beispiel 2: Differenzierung zwischen Haushalten und Unternehmen**

Wenn Selbständige Anträge stellen, die für Beschäftigte in Unternehmen zugeschnitten sind, kann dieses für sie verhältnismäßig umfangreiche administrative Aktivitäten zur Folge haben. So haben sie ggf. ihre Beschäftigung und ihre Einkommenssituation zu dokumentieren. Diese Form der administrativen Tätigkeit wird von einer Standardkosten-Analyse nicht erfasst, weil nach SCM der Selbständige in solch einem Fall wie ein Angestellter betrachtet wird und nicht als Betrieb oder Gesellschaft.

#### **Beispiel 3: Messung der administrativen Kosten von Kontrollen**

Unternehmen sind einer Vielzahl verschiedener Kontrollen unterworfen. Administrative Kosten im Sinne von SCM fallen jedoch nur an, wenn sich die Kontrolle vollständig auf eine Informationsverpflichtung bezieht. Kontrollen mit einer breiteren Fragestellung fallen nicht unter den Anwendungsbereich von SCM.

Nach einer derartigen vorläufigen Sichtung verbleiben die Rechtsvorschriften, die Gegenstand einer SCM-Analyse sein können. Es ist von Bedeutung, die Rechtsvorschriften zu dokumentieren, die aufgrund der Sichtung ausgeklammert wurden, und zugleich festzuhalten, warum dieses geschehen ist. Auch wird dokumentiert, wie Grenzfälle behandelt worden sind.

Die Ergebnisse der Sichtung werden dem zuständigen Ministerium zur Billigung vorgelegt.

#### ■ **Start-up Meetings**

Vor dem Beginn einer Standardkosten-Analyse empfiehlt es sich, ein oder mehrere Start-up Meetings zwischen den Hauptbeteiligten einschließlich der Ministerien, den Beratern und der zentralen Koordinierungsgruppe zu vereinbaren. Dabei werden die zentralen Fragen behandelt – so die Frage, was genau analysiert werden soll, wie die Analyse ausgeführt wird, welche Zeitplanung für die Messung und die Vorlage der Ergebnisse vereinbart wird und wann das verantwortliche Ministerium seine Beiträge zur Analyse leisten soll.

#### ■ **Abschluss der Phase 0**



Die Berater bereiten einen Datensatz der Rechtsvorschrift vor, die in der Analyse geprüft werden soll. Schrittweise werden weitere Informationen dem Datensatz hinzugefügt, sobald die folgenden Schritte der Analyse abgeschlossen werden. Die Informationen, die bei Abschluss der Analyse im Datensatz enthalten sein sollen, werden in der Datenstruktur präzise gekennzeichnet. Die Datenstruktur wird durch die zentrale Koordinationsgruppe vorbereitet.

Die Berater erarbeiten des weiteren eine Liste der Rechtsvorschriften mit Auswirkung für Unternehmen, die nicht Gegenstand der Analyse werden, und sie begründen, warum diese Rechtsvorschriften nicht Gegenstand der SCM-Messung sind.

Der Datensatz muss dem verantwortlichen Ministerium zur Billigung vorgelegt werden. Das Ministerium hat so die Aufgabe zu entscheiden, ob alle Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf Unternehmen in die geplante Analyse aufgenommen sind. Die Zeit, die für diese Klärung erforderlich ist, wird mit dem verantwortlichen Ministerium vorab vereinbart.

## 5.2. Phase 1 – vorbereitende Analyse

Ein großer Teil der Arbeit bei der Ausführung einer Standardkosten-Analyse fällt bei der vorbereitenden Analyse an, die der tatsächlichen Sammlung von Daten vorausgeht. Der Zweck der vorbereitenden Analyse ist es, die unternehmensbezogenen Informationsverpflichtungen sowie die daraus folgenden Anforderungen an Daten in der Gesetzgebung zu identifizieren. Weiter müssen die administrativen Aktivitäten identifiziert werden, die die Unternehmen vornehmen müssen, um die gesetzlich vorgeschriebenen Informationen zu liefern. Für diese administrativen Aktivitäten gibt es 16 Standard-Fallgruppen (vgl. Kasten 13). Der nächste Schritt ist es, die relevanten Variablen der Rahmenbedingungen zu identifizieren. Schließlich werden die notwendigen Differenzierungen von Unternehmen im Geltungsbereich des Gesetzes identifiziert und in Untersuchungssegmenten zusammengefasst.

Dieser Prozess gliedert sich in 9 Schritte. Der Prozess durchläuft einen Schritt nach dem anderen, jedoch mit Abwägungen und Auswahlentscheidungen bei verschiedenen Schritten. Man sollte daher den Prozess als ein einheitliches Ganzes betrachten.

Es ist auch wichtig, die Informationen, die in der vorbereitenden Analyse ermittelt werden, fortlaufend zu aktualisieren. Das bedeutet, dass

- die zentrale Koordinierungsgruppe fortlaufend beteiligt wird, um methodische Ratschläge zu erteilen,
- das verantwortliche Ministerium muss fortlaufend beteiligt sein, um die Qualität des Prozesses sicherzustellen, und
- es werden die zuständigen Fachleute eingeschaltet, die die Einordnungen und Kategorisierungen zu evaluieren und zu billigen haben, die in den Stufen 1 bis 8 erarbeitet werden.

### 5.2.1. Schritt 1: Identifikation der Informationsverpflichtungen und der Datenanforderungen, der administrativen Aktivitäten und der Zuordnung zu einer Gesetzgebungsebene

Die Aufgaben in Stufe 1 sind:

#### a) Identifizierung der Informationsverpflichtungen, die in der Liste der Rechtsvorschriften aus Phase 0 enthalten sind

Aufgrund der Liste von unternehmensbezogenen Gesetzen und Verwaltungsvorschriften aus Phase 0 identifizieren die Berater (alternativ: die zuständigen Ministerien) die **Informationsverpflichtungen** für Unternehmen, die die Rechtsvorschriften festlegen. Dieser Prozess beruht auf einer gründlichen Prüfung des Textes einer jeden Rechtsvorschrift, der Gesetzesbegründung, einschlägigen Erläuterungen sowie den einschlägigen Kommentierungen. Die Informationsverpflichtungen, die zu administrativen Aktivitäten bei den Unternehmen führen, werden bei dieser Prüfung identifiziert.

#### **KASTEN 11: BEISPIELE FÜR UNTERSCHIEDLICHE INFORMATIONSVERPFLICHTUNGEN**

- **Nachweise und Berichte:** alle Formen von Informationen durch Nachweise und Berichte, z. B. für die Geltendmachung steuerlicher Absetzungsmöglichkeiten
- **Anträge für Erlaubnisse für etwas (oder für eine Ausnahme von etwas):** bezieht sich auf alle Typen von Anträgen, z. B. einen Antrag für eine gaststättenrechtliche Schankerlaubnis von Alkoholika; Anträge, bestimmte Aktivitäten ausführen zu dürfen, z. B. die Erlaubnis, im Abwasserbereich für die öffentliche Hand tätig sein zu dürfen
- **Notifikation oder Mitteilung von Tätigkeiten:** bezieht sich auf Unternehmen, die den Behörden besondere Aktivitäten mitteilen müssen; z.B. die Mitteilung von Gefahrguttransporten
- **Eintragung in ein Register:** bezieht sich auf Unternehmen, die in ein Register oder eine amtliche Liste eingetragen werden müssen, z. B. das Handelsregister
- **Anträge für Zuschüsse oder Beihilfen:** z. B. für Ausbildungsbeihilfen
- **Führung und Aktualisierung von betrieblichen Notfallplänen:** bezieht sich auf Unternehmen, denen vorgeschrieben ist, dass sie Handbücher und Notfallpläne unterhalten und fortschreiben
- **Zusammenarbeit mit Wirtschaftsprüfern und Aufsichtsbehörden:** bezieht sich auf die Pflicht, Aufsichtsbehörden oder Wirtschaftsprüfer zu informieren und zu unterstützen
- **Auszeichnung von Produkten zur Information von Dritten:** bezieht sich auf die Vorschrift, Produkte oder Einrichtungen zu Verbraucherinformationen auszuzeichnen, z. B. die Auszeichnung von Haushaltsgeräten
- **Andere gesetzlich vorgeschriebene Informationen für Dritte:** bezieht sich auf Informationen für Dritte, soweit nicht schon im vorherigen Punkt erfasst, z. B. Finanzprospekte für Finanzierungsprodukte
- **Erhebung von Beschwerden oder Rechtsmitteln:** bezieht sich auf Beschwerden und Rechtsmittel gegen eine Entscheidung der Behörden. Die damit verbundenen Informationsverpflichtungen werden nach dem SCM nur analysiert, wenn es für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen charakteristisch ist, in dem fraglichen Rechtsgebiet Beschwerden zu erheben.

**b) Aufgliederung der Informationsverpflichtungen in einzelne Datenanforderungen**

Nachdem die in einer gesetzlichen Vorschrift enthaltenen Informationsverpflichtungen identifiziert worden sind, werden die darin enthaltenen Anforderungen von Daten festgestellt. In der Praxis werden Berater die Datenanforderungen in demselben Arbeitsgang ermitteln, in dem die Informationsverpflichtungen eines Gesetzes identifiziert werden. Alle Datenanforderungen, die in einer Informationsverpflichtung enthalten sind, müssen jede für sich identifiziert werden. Es gibt viele verschiedene Typen von Datenanforderungen - einige sind sehr spezielle Regelungen, die nur in bestimmten Informationsverpflichtungen vorkommen, während andere Informationsverpflichtungen in den verschiedensten Gesetzen im gesamten Bereich der Gesetzgebung wiederkehren.

Kasten 12 verdeutlicht bestimmte Anforderungen an Daten, die bei den verschiedensten Informationsverpflichtung wiederkehren.

**KASTEN 12: BEISPIELE FÜR TYPISCHE ANFORDERUNGEN VON DATEN**

Eine Informationsverpflichtung kann Datenanforderungen für z. B. die folgenden Informationen enthalten:

- Identität des Unternehmens – Name, Eintragung in das Handelsregister etc;
- Unternehmensumsatz:
- Bilanzsumme oder Eigenkapital

**c) Identifikation der administrativen Aktivitäten**

Nachdem die Datenanforderungen ermittelt worden sind, ist es die nächste Aufgabe, die administrativen Aktivitäten zu identifizieren, die die Unternehmen vorzunehmen haben, um die jeweilige Anforderung an Daten zu erfüllen. Diese Aktivitäten werden abschließend während der Interviews mit den Unternehmen in Schritt 11 geprüft. Die Identifikation der administrativen Aktivitäten erfolgt, indem sie einer der 16 Standard-Aktivitäten zugeordnet werden, die unten im Kasten 13 beschrieben werden.

Die Identifikation der einschlägigen administrativen Aktivitäten erfolgt, um die Abläufe zu verdeutlichen, die die Unternehmen vorzunehmen haben, wenn sie die Rechtsnorm ausführen. Zudem ist es in den Interviews für Unternehmen leichter, zu vorbereiteten Fragen über administrative Aktivitäten Stellung zu nehmen: Wenn sie auf präzise bezeichnete Aktivitäten angesprochen werden, werden sie in der Regel die dafür benötigten Ressourcen angeben können.

Die erste administrative Aktivität betrifft die Ressourcen, die die Unternehmen benötigen, um sich zunächst einmal mit der Informationsverpflichtung vertraut zu machen. Diese Aktivität ist mit der Informationsverpflichtung selber verbunden. Die übrigen administrativen Aktivitäten sind dagegen mit den jeweiligen Anforderungen an Daten verbunden.

**KASTEN 13: TYPISCHE ADMINISTRATIVE AKTIVITÄTEN**

1. **Einarbeitung in die vorgeschriebene Informationsverpflichtung:** bezieht sich auf die notwendigen Ressourcen, die das Unternehmen benötigt, um sich mit den Vorschriften für eine bestimmte Informationsverpflichtung vertraut zu machen
2. **Datenbeschaffung:** bezieht sich auf die Sammlung der einschlägigen Zahlen und Informationen, die benötigt werden, um eine bestimmte Informationsverpflichtung zu erfüllen
3. **Bewertung:** bezieht sich auf die Überprüfung, welche Zahlen und Informationen die Behörden benötigen, um den Bericht zu akzeptieren
4. **Berechnung:** Durchführung der einschlägigen Berechnungen, die die Behörden benötigen
5. **Präsentation der Zahlen:** bezieht sich auf die Präsentation der Kalkulationen in Tabellen oder ähnlichem
6. **Prüfung:** bezieht sich auf die Überprüfung der Kalkulationen, z. B. der Klärung, inwieweit die errechneten Zahlen mit anderen Daten übereinstimmen
7. **Berichtigung:** Wenn sich bei der unternehmensinternen Überprüfung Irrtümer in den Kalkulationen ergeben, werden Berichtigungen durchgeführt
8. **Bericht:** Vorbereitung eines Berichts, z. B. Bericht des Vorstands oder der Geschäftsleitung
9. **Abrechnung und Zahlung:** Zahlung von Gebühren oder Entgelten, die im Zusammenhang mit der Informationsverpflichtung fällig werden
10. **Interne Meeting:** interne Besprechungen der verschiedenen Abteilungen eines Unternehmens, die bei der Erfüllung der Informationsverpflichtung beteiligt sind
11. **Externe Meetings:** sofern für die Erfüllung der Informationsverpflichtung erforderlich, Treffen mit Wirtschaftsprüfern oder Anwälten
12. **Kontrollen durch Behörden:** die Unternehmen müssen die Aufsichtsbehörden unterstützen, wenn diese Kontrollen im Unternehmen durchführen
13. **Ergebnisberichtigungen aufgrund von Kontrollen der Behörden:** wenn eine Kontrolle durch Behörden bestimmte Mängel oder Fehler ergibt, müssen anschließend Berichtigungen durchgeführt werden
14. **Schulung und Fortbildung über die Rechtslage:** die zuständigen Beschäftigten müssen ihren Wissensstand für Rechtsvorschriften, die oft wechseln (wenigstens einmal im Jahr) ständig aktualisieren
15. **Vervielfältigung, Verteilung, Archivierung:** in manchen Fällen wird der Bericht vervielfältigt, verteilt und archiviert, um die Informationsverpflichtung zu erfüllen. Es kann auch vorgeschrieben sein, die Informationsverpflichtung für künftige Geschäftsvorfälle zu speichern
16. **Abgabe des Berichts – Weiterleitung der Information:** wenn dieses vorgeschrieben ist, muss die Information der zuständigen Behörde zugeleitet werden

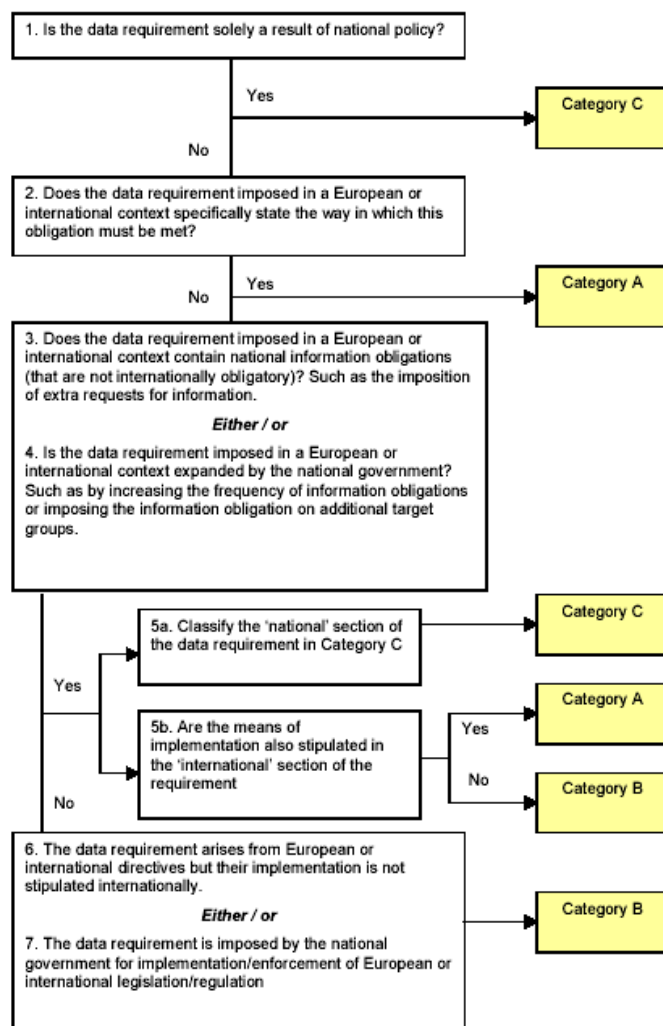
Es ist denkbar, dass zur Erfüllung von Informationsverpflichtungen noch andere Aktivitäten in den Betrieben erforderlich werden. Die Verlängerung der Liste sollte jedoch sorgfältig geprüft und nicht ohne Bewilligung der zentralen Koordinierungsgruppe festgelegt werden.

**d) Beginn der Klassifikation der Rechtsvorschriften nach der Gesetzgebungsebene – ABCDE - Klassifikation**

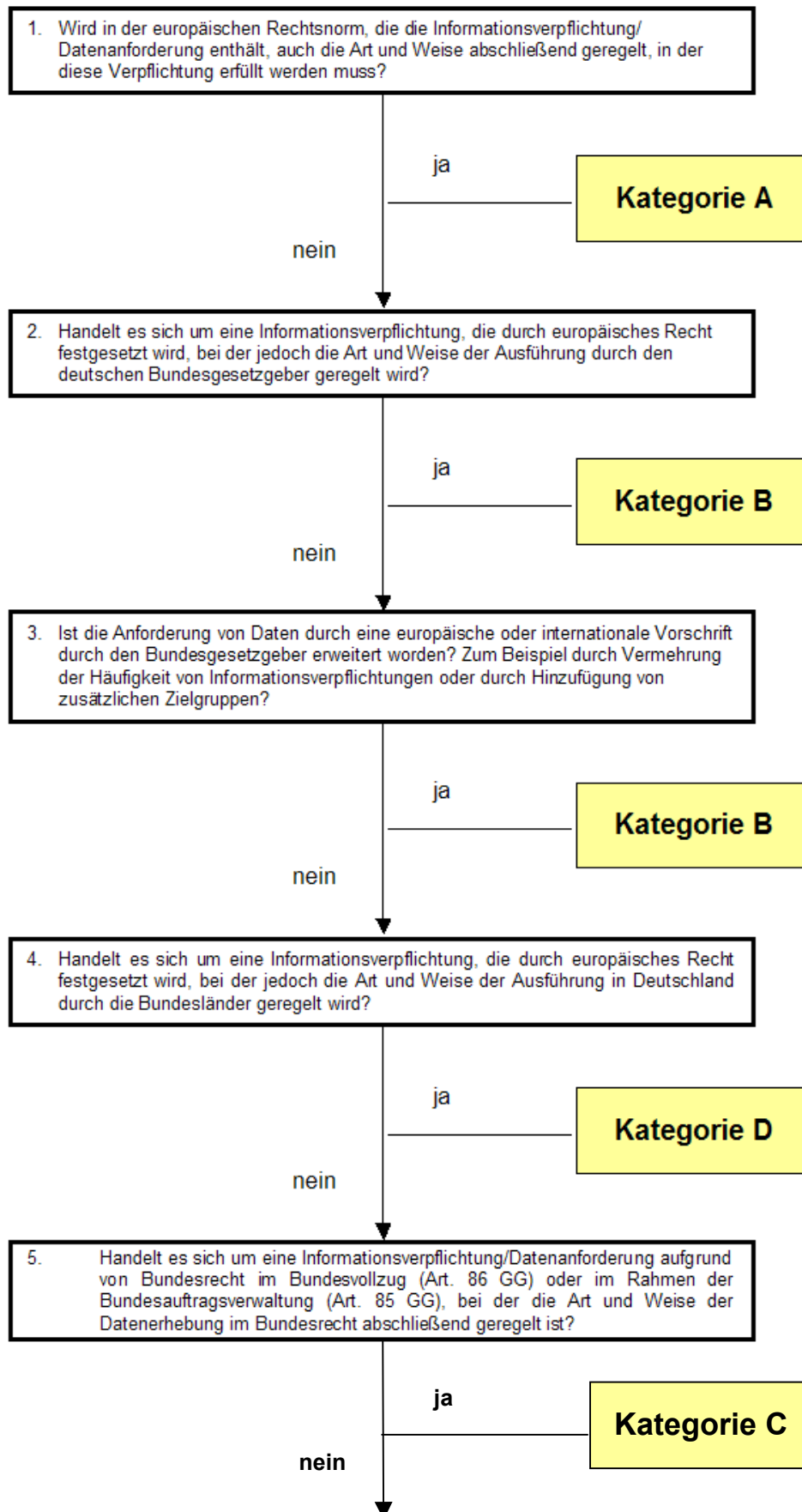
Um eine Übersicht zu verschaffen, woher die administrativen Kosten von Unternehmen stammen, werden die Anforderungen von Daten in 5 Hauptkategorien je nach ihrem Ursprung klassifiziert (vgl. oben Abschnitt 3 Punkt 6). In der Regel haben die Ministerien das meiste Fachwissen, um diese Klassifikation durchzuführen, da sie die Herkunft der Rechtsvorschrift kennen. Aufgrund von verschiedenen Überlegungen haben jedoch manche Länder beschlossen, die Beratungsfirmen die Klassifikation durchführen zu lassen.

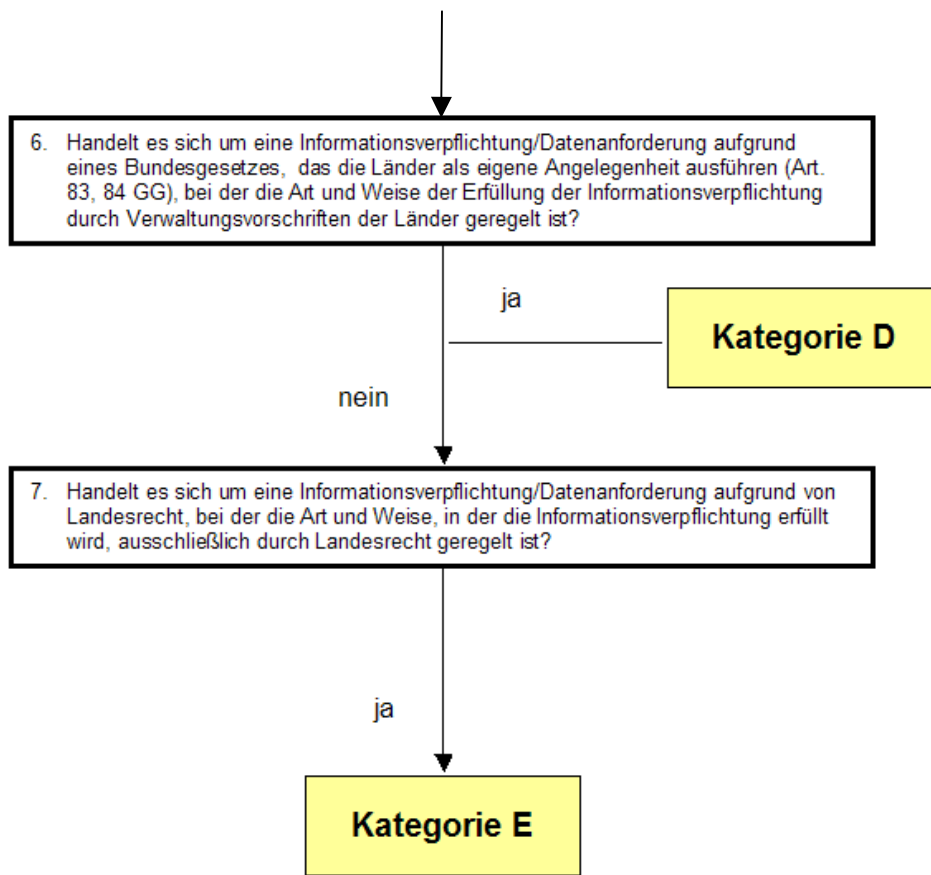
Die Klassifikation kann erfolgen, soweit die Aufgliederung der zu prüfenden Rechtsvorschriften abgeschlossen ist. Die Klassifikation soll abgeschlossen sein, wenn die Berichtsphase (Phase 3) beginnt. Grafik 4 gibt im Bild eines Entscheidungsbaumes die Prüffragen wieder, mit deren Hilfe die Herkunft der Rechtsvorschriften geklärt werden kann, d. h. die Zuordnung zu den Kategorien A, B, C, D oder E.

Das Internationale SCM-Handbuch, das auf den Einheitsstaat mit nur einer nationalen Rechtsetzungsebene zugeschnitten ist, kennt nur die Kategorien A,B, C, wobei C die nationale Ebene ist. Aus den im Vorwort zur deutschen Ausgabe dargestellten Gründen reicht diese Kategorisierung für die Bundesrepublik Deutschland nicht aus: Hier besteht einmal das Interesse zu ermitteln, welche Informationskosten vom Bund und welche von den Ländern veranlasst sind; weiter besteht ein Interesse daran zu klären, ob es bei der Ausführung von Bundesrecht (und von europäischem Recht) durch die Länder Unterschiede bei den Informationsverpflichtungen gibt, die den Unternehmen auferlegt werden. Diese Frage lässt sich durch Messungen klären, wenn entsprechende Kategorien gebildet werden. Der Entscheidungsbaum der nebenstehenden Originalgrafik ist daher durch die Verfasser entsprechend wie folgt erweitert worden.



GRAFIK 4: ENTSCHEIDUNGSBAUM FÜR DIE EINORDNUNG DER RECHTSVORSCHRIFT NACH IHREM URSPRUNG





#### ■ Abschluss von Stufe 1

Die Berater (oder das Ministerium) identifizieren die Informationsverpflichtungen und Datenanforderungen in jeder einzelnen Rechtsvorschrift mit Unternehmensauswirkungen und sie identifizieren jede einzelne administrative Aktivität, die in den Unternehmen zur Erfüllung der Datenanforderungen vorgenommen wird. Die gesetzlichen Fundstellen der Datenanforderungen werden ebenso angegeben wie etwaige gesetzliche Verweisungen auf andere Normen oder die Ermächtigungsgrundlage bei untergesetzlichen Rechtsnormen (in Deutschland: Rechtsverordnungen). Das zuständige Ministerium unterstützt die Berater, indem es auf eventuell vorhandene digitale Berichtsmöglichkeiten hinweist, die zur Erfüllung der Informationsverpflichtung eingerichtet sind (vgl. Abschnitt 3.5).

Der Datensatz mit der Aufschlüsselung der Gesetzgebung in Informationsverpflichtungen, Datenanforderungen und der Darstellung der administrativen Aktivitäten muss dem verantwortlichen Ministerium zur Zustimmung vorgelegt werden. Das Ministerium prüft, ob alle relevanten Informationsverpflichtungen und Anforderungen an Daten identifiziert worden sind. Die Frist für den Abschluss dieses Teils des Prozesses wird im Detail mit dem verantwortlichen Ministerium vereinbart.

### 5.2.2. Schritt 2: Identifikation und Abgrenzung von verwandten Vorschriften

In jeder Standardkosten-Analyse ist es wichtig festzustellen, ob die administrativen Kosten für die Erfüllung einer Informationsverpflichtung oder einer Datenanforderung auf einer oder auf mehreren Rechtsvorschriften beruhen. Wenn die administrativen Kosten auf zwei oder auf mehreren Rechtsvorschriften beruhen, muss sichergestellt werden, dass sie nur einmal gemessen werden. Dieses Problem wird in dem nachfolgenden Beispiel erläutert.

#### **KASTEN 14: BEISPIEL EINER ABGRENZUNG GEGENÜBER RECHTSVORSCHRIFTEN MIT DEM GLEICHEN NORMZIEL**

**Beispiel:** Die Angabe des Umsatzes wird Unternehmen durch verschiedene Rechtsvorschriften auferlegt: So verpflichten die Rechtsvorschriften über den Jahresabschluss, Informationen über den Umsatz der Gesellschaft zugeben. Der Umsatz muss zugleich auch aufgrund der entsprechenden Bestimmungen des Steuerrechts bei Steuererklärungen mitgeteilt werden.

Die Kosten für die Aufstellung des Umsatzes entstehen nur einmal und werden daher nur einmal gemessen.

Wie das Beispiel zeigt, ist es möglich, dass die Datenanforderungen von Gesetzen sich überlappen. In einem Fall, in dem zwei Rechtsvorschriften dieselbe Information vorschreiben, müssen die Kosten für die Beschaffung der Information entweder einer der beiden Rechtsvorschriften zugeordnet oder gleichmäßig zwischen den Rechtsvorschriften aufgeteilt werden.

Wenn eine Übereinstimmung nicht erreicht werden kann, sollte die zentrale Koordinierungsgruppe bei der Entscheidung über das endgültige Verfahren eingezogen werden.

#### ■ **Abschluss der Stufe 2**

Die Berater formulieren eine Definition des Gesetzgebungsbereichs, in dem administrative Kosten gemessen werden sollen, und sie grenzen ihn gegenüber anderen Rechtsvorschriften ab. Die Abgrenzung gegenüber der Gesetzgebung im Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien muss mit diesen abgestimmt sein. Rechtsvorschriften mit überlappenden Informationsverpflichtungen werden identifiziert und die „verantwortliche Stelle“ für die Kosten wird geklärt, so dass ein- und dieselbe Informationsverpflichtung nur einmal gezählt wird.

Die Berater integrieren die Information über verwandte oder überlappende Rechtsvorschriften in den Datensatz für die Rechtsvorschriften aus Schritt 1. In den Bericht, der am Ende der Phase 1 erarbeitet wird, nehmen die Berater auf, welche Teile der zu messenden Rechtsvorschriften mit anderen Rechtsvorschriften in Verbindung stehen. Sie nehmen dazu Stellung, ob die identifizierten Informationsverpflichtungen und Datenanforderungen mit den Verpflichtungen aus anderen Rechtsvorschriften identisch sind und in welcher Weise es insoweit Überlappungen zwischen den Rechtsvorschriften gibt. Die Abgrenzung muss schließlich durch die zentrale Koordinierungsgruppe gebilligt werden.



### 5.2.3. Schritt 3: Klassifikation der Informationsverpflichtungen nach ihrem Typ (optional)

Um einen besseren Überblick über die Ursprünge von Kosten zu erhalten, können Informationsverpflichtungen danach klassifiziert werden, ob sie eine Verpflichtung festlegen, die Unternehmen befolgen müssen – bindende Informationsverpflichtungen – oder ob sie Regelungen festlegen, bei denen die Unternehmen eine Wahlfreiheit haben – freiwillige Informationsverpflichtungen -. Die Differenzierung von Informationsverpflichtungen in bindende und in freiwillige Verpflichtungen ist optional (Großbritannien verwendet diese Klassifikation nicht). Sie wird von Beraterfirmen in Verbindung mit den Ministerien ausgeführt.

Die Informationsverpflichtungen werden danach in folgender Weise differenziert:

- Informationsverpflichtungen in Verbindung mit Zuschussanträgen
- Informationsverpflichtungen in Verbindung mit amtlichen Bescheinigungen
- Informationsverpflichtungen für andere Maßnahmen.

Diese Einteilung kann u. a. für die Analyse genutzt werden, welche Arten von Informationsverpflichtungen bei der Gesetzgebung der jeweiligen Ministerien vorkommen.

#### ■ Abschluss der Stufe 3

Die Berater integrieren die nunmehr gewonnenen Informationen in den Datensatz der Rechtsvorschriften. Die zentrale Koordinierungsgruppe und das verantwortliche Ministerium stimmen der Einordnung zu.

### 5.2.4. Schritt 4: Identifikation von notwendigen Differenzierungen zwischen den Unternehmen und Bildung von Analyse-Segmenten

In Schritt 4 haben die Berater zu klären, welche Differenzierungen zwischen den Unternehmen im Geltungsbereich einer Rechtsvorschrift erforderlich sind. Maßgeblich ist dafür, ob die Unterschiedlichkeit des Ressourceneinsatzes bei der Erfüllung der Informationsverpflichtungen und der Datenanforderungen dazu führt, verschiedene Fallgruppen von Unternehmen zu bilden, die getrennt voneinander gemessen werden. Dann sind Analyse-Segmente zu bilden.

Welche Kriterien dafür maßgeblich sind, hängt im Wesentlichen von der zu messenden Rechtsvorschrift ab. Wenn die analysierende Rechtsvorschrift alle Typen von Unternehmen betrifft, mag es notwendig sein, Analyse-Segmente ja nach Branchen oder nach Größenklassen zu bilden, sofern diese Kriterien als aussagekräftige Variablen anzusehen sind.

Wenn dagegen eine digitale Lösung für die Übermittlung einer Information zur Verfügung steht, sind grundsätzlich die Unternehmen danach zu differenzieren, ob sie digital oder herkömmlich berichten.

Gleichermaßen ist zwischen Unternehmen zu unterscheiden, die eine Aufgabe ausgegliedert haben (Outsourcing), und Unternehmen, diese Leistung selber erbringen.

Wenn die Größe des Unternehmens – etwa nach der Zahl der Beschäftigten – nicht als eine aussagekräftige Variable anzusehen wird, erfolgt grundsätzlich keine entsprechende Differenzierung. Jedoch Großbritannien hat sich entschlossen, stets nach der Firmengröße zu differenzieren, um die Ergebnisse immer auch in ihrer Auswirkung auf KMU's darstellen zu können. Auch wenn keine Differenzierung nach der Größe der Unternehmen erfolgt, sollten die Berater bei der Auswahl der zu interviewenden Unternehmen soweit als möglich sicherstellen, dass Unternehmen verschiedener Größenklassen bei der Analyse beteiligt werden.

Allerdings wird der Versuch, die volle Komplexität zu erfassen, ohnehin nicht möglich sein. Da die Komplexität wächst, wenn immer weitere Faktoren in der Analyse erfasst werden, würde ein solcher Versuch schnell dazu führen, dass Messungen in zu vielen Unternehmenssegmenten geführt werden müssen. Es ist daher wesentlich, eine vernünftige Balance zwischen der Zahl der Analyse-Segmente sowie dem steigenden Ressourcenverbrauch bei den Messungen zu erzielen. Es ist notwendig, sich auf die wichtigsten Faktoren zu konzentrieren, wenn es darum geht, Unterschiede bei den administrativen Kosten von Unternehmen gesondert zu ermitteln. Die Zahl der Analyse-Segmente wird von Fall zu Fall schwanken und sie wird jeweils von der konkreten Einschätzung einer jeweiligen Informationsverpflichtung abhängen. Die Entscheidungen zur Frage, welche Faktoren bei den Messungen einbezogen werden und welche nicht, sollen begründet und dokumentiert werden, damit es möglich ist, die Ergebnisse der Analysen zu einer späteren Zeit zu überprüfen.

#### ■ **Abschluss von Schritt 4:**

Notwendige Differenzierungen der Unternehmen und die Bildung Analyse-Segmenten werden von der zentralen Koordinierungsgruppe gebilligt. Die erarbeiteten Informationen werden in den Datensatz der unternehmensbezogenen Rechtsvorschriften aus Schritt 1 integriert.

Der Sachstandsbericht, der am Schluss der Phase 1 erarbeitet wird, enthält auch eine Information darüber, welche Differenzierungen vorgenommen und welche Analyse-Segmente gebildet worden sind.

### **5.2.5. Schritt 5: Identifikation der Zahl der Unternehmen, der Verhältniszahl und der Häufigkeit**

Aufgaben in Schritt 5 sind:

- die Anzahl der Unternehmen für jede Informationsverpflichtung im Geltungsbereich der Rechtsvorschrift zu identifizieren, eine Verhältniszahl für jede Datenanforderung zu ermitteln und
- die Häufigkeit für jede Datenanforderung / jede Informationsverpflichtung zu bestimmen.

#### ■ Anzahl der Unternehmen:

Jedes Gesetz / jede Informationsverpflichtung bezieht sich auf eine bestimmte Anzahl von Unternehmen. Die Anzahl gibt an, wie viel Unternehmen von der fraglichen Rechtsvorschrift betroffen sind.

Da eine Rechtsvorschrift verschiedene Analyse-Segmente betreffen kann – wie sie in Schritt 4 identifiziert wurden – müssen die Unternehmenszahlen für jedes einzelne Segment identifiziert werden. Darauf hinzuweisen ist, dass die verschiedensten Rechtsvorschriften unabhängig voneinander ganz unterschiedliche Informationsverpflichtungen für unterschiedliche Stellen in einer Firma auslösen können. Einige betreffen individuelle Arbeitsplätze, andere berühren Abteilungen mit speziellen Berichtsaufgaben (Steuern, Statistiken) und wieder andere betreffen die Firma als Ganzes (Eintragung in das Handelsregister).

Zu ermitteln ist im allgemeinen die Zahl an Unternehmen, die von einer bestimmten Rechtsvorschrift betroffen ist. Die zutreffende Zahl muss für jede Informationsverpflichtung ermittelt werden. Es kann auch sein, dass die Anzahl der betroffenen Unternehmen aus einem bestimmten Vorgang oder aus einem Ereignis abzuleiten ist: z. B. aus der Anzahl der jährlichen Anträge oder der jährlichen Berichte aufgrund einer Rechtsvorschrift.

Wenn eine Informationsverpflichtung sowohl manuell wie auch digital erfüllt werden kann, muss die Anzahl der Unternehmen für jede der beiden Optionen getrennt ermittelt werden. Weil diese Zahlen der betroffenen Unternehmen in Schritt 14 benutzt werden, um den standardisierten Ressourcenverbrauch je Unternehmen hochzurechnen, soll die Anzahl so genau wie möglich sein. Es kann allerdings im Einzelfall recht schwierig sein, diese Zahl ermitteln. In solchen Fällen kann es notwendig sein, die Unternehmenszahl von Fachleuten schätzen zu lassen.

Wenn es darum geht, bei Zuschussanträgen die Unternehmenszahl zu ermitteln, ist zwischen zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Einerseits gibt es Fördermöglichkeiten, bei denen der Zuschuss gewährt wird, wenn eine Anzahl von objektiven Kriterien erfüllt ist. Das gilt z. B. für Zuschüsse je Hektar. In diesem Fall ergibt sich die Anzahl der Unternehmen nur aus den Betrieben, die den Zuschuss erhalten können, während Betriebe, die nicht die objektiven Kriterien erfüllen und daher nicht den Zuschuss erhalten, bei der Ermittlung der Gesamtzahl unberücksichtigt bleiben.

Andererseits gibt es Förderungsverfahren, wo der Zuschuss auf der Basis einer Bewertung oder aufgrund von Anträgen bewilligt wird, bei der die Behörde ein Ermessen hat. Der Antragsteller kann daher nicht im Vorhinein sicher sein, ob er den Zuschuss erhalten wird. Ein Beispiel sind Zuschüsse für Innovationsförderungen, bei denen Unternehmen Projektvorschläge einreichen und bei denen anschließend ein Ausschuss entscheidet, welche Anträge gefördert werden. In letzterem Falle ergibt sich die Anzahl der Unternehmen aus der Anzahl der eingereichten Projektanträge.

## ■ Verhältniszahl

Jede Informationsverpflichtung enthält eine oder eine Mehrzahl von Datenanforderungen. Es ist möglich, dass die Datenanforderungen sich nicht auf eine bestimmte Gesamtzahl von Unternehmen beziehen, sondern auf eine bestimmte Teilmenge dieser Unternehmen. Die Verhältniszahl gibt an, wie viele von den Unternehmen, die eine Rechtsvorschrift betrifft, auch bestimmte Daten bereitzustellen haben.

## ■ Häufigkeit

Die Häufigkeit oder Frequenz gibt an, wie oft im Jahr eine Datenanforderung/eine Informationsverpflichtung erfüllt werden muss. In einigen Fällen kann die Häufigkeit direkt aus der Rechtsvorschrift abgeleitet werden. In gewissen Fällen handelt es sich um eine Informationsverpflichtung/eine Datenanforderung, die grundsätzlich alle Unternehmen zu entrichten haben, wenn auch möglicherweise in unterschiedlichem Umfang. Das gilt z. B. für eine Reihe von statistischen Angaben. Es gibt Informationsverpflichtungen, die nicht jedes Jahr berichtet werden müssen – auch dieses gilt für eine Reihe von statistischen Angaben. Die Häufigkeit für solche Verpflichtungen wird daher mit 0.5 angegeben, wenn die Information jedes 2. Jahr erfolgen muss, und mit 0.33, wenn sie jedes 3. Jahr erfolgt.

## ■ Quellen für Zahl der Unternehmen, Verhältniszahl und Häufigkeit

Es gibt verschiedene Quellen, die genutzt werden können, um die Zahl der Unternehmen, die Verhältniszahl und die Häufigkeit zu ermitteln:

- Ministerien haben Informationen, wie viele Kontrollen ausgeführt wurden, wie viele Anträge eingegangen sind, wie viele Unternehmen sich in einem bestimmten Zusammenhang registrieren ließen usw. Ganz allgemein werden die Ministerien sehr oft die Zahl der Unternehmen einschätzen können, die von einer bestimmten Rechtsvorschrift betroffen sind.
- Informationen können sich aus statistischem Material ergeben. Es ist z. B. möglich, die administrativen Kosten für Mutterschaftsurlaub auf der Basis von Statistiken über Urlaubszeiten bei Wirtschaftsunternehmen zu errechnen.
- In einigen Fällen wird es nötig sein, durch eine besondere Untersuchung zu klären, wie viele Unternehmen durch eine Rechtsvorschrift berührt sind, oder den Anteil der Unternehmen festzustellen, die eine bestimmte Wahlmöglichkeit der Rechtsvorschrift in Anspruch nehmen. Das kann z. B. die Frage betreffen, inwieweit bestimmte Unternehmen eine Informationsverpflichtung selbst erfüllen, während andere diese Verpflichtung ausgegliedert haben, soweit für das Outsourcing keine anderen Daten verfügbar sind.
- Wenn es nicht möglich ist, die notwendigen Informationen zu erhalten, kann eine qualifizierte Schätzung der erforderlichen Zahl in Betracht kommen.

Welche Methode auch immer genutzt wird: es ist wichtig, die Quelle der Information zu dokumentieren, so dass auch zu einem späteren Zeitpunkt die Information auf dieselbe Art und Weise erneut ermittelt werden kann. Besonders, wenn eine Schätzung vorgenommen wird, ist es von Bedeutung, die Kriterien der Schätzung zu dokumentieren.

#### ■ Abschluss von Schritt 5:

Aus den genannten Quellen entnehmen die Berater so viele Informationen wie möglich über die Anzahl der Unternehmen, über Verhältniszahlen und Häufigkeiten; sie fügen diese in den Datensatz ein. Diese Informationen werden dem zuständigen Ministerium zur Zustimmung vorgelegt. Das Ministerium klärt, ob bestimmte Informationen noch fehlen. Die zentrale Koordinierungsgruppe wird eingeschaltet, wenn es darum geht, Kennzahlen zu beziffern, die weder die Berater noch das zuständige Ministerium ermitteln können.

Der Prozess, in dem die Zahl der Unternehmen, die Verhältniszahl und die Häufigkeit identifiziert werden, kann eine längere Zeit dauern. Daher muss er nicht während der Phase 1 abgeschlossen werden, da die Information erst bei der Hochrechnung benötigt wird, die in Phase 3 erfolgt. Es ist jedoch wesentlich, alsbald zu klären, welche Informationsverpflichtungen der Rechtsvorschrift die Mehrzahl der Unternehmen betreffen: diese Information muss bei der Entscheidung über die Schwerpunkte der Unternehmensinterviews bekannt sein, wenn bei den Überlegungen in Schritt 6 es darum geht, welche Fragen durch Interviews in Unternehmen und welche durch Schätzung von Experten gemessen werden.

#### 5.2.6. Schritt 6: Interviews in Unternehmen oder Assessment durch Experten

Aufgaben in Stufe 6:

- Kriterien für die Entscheidung zwischen Interview oder Expertenschätzung müssen festgelegt werden
- Die Informationsverpflichtungen, die aufgrund von Interviews in den Unternehmen gewertet werden und diejenigen, die nicht aufgrund von Interviews gewertet werden, werden festgelegt und in der Datenbank vermerkt. Eine Liste der Informationsverpflichtungen, die durch Expertenabschätzung bewertet werden, wird erstellt und es werden die Gründe für die Entscheidung dokumentiert.

Die Grundannahme einer Standardkosten-Analyse ist, dass alle relevanten Rechtsvorschriften, die administrative Lasten der Unternehmen zur Folge haben, evaluiert werden (mit der Ausnahme einer möglichen Bagatellegrenze). Das bezieht sich grundsätzlich auch auf Informationsverpflichtungen, die nur für eine kleine Zahl von Unternehmen gelten oder die nur geringe administrative Aktivitäten für das Einzelunternehmen zur Folge haben.

Allerdings müssen nicht alle Informationsverpflichtungen notwendigerweise durch Interviews in Unternehmen evaluiert werden. Informationsverpflichtungen, die z. B. nur eine sehr geringe Zahl von Unternehmen berühren und die nur minimale administrative Kosten auslösen, können durch andere Methoden quantifiziert werden. Hierzu gehört eine Einschätzung durch Fachleute, bei der Spezialisten mit umfassendem Wissen in dem fraglichen Feld beteiligt werden. Diese äußern sich zu der Frage, welche administrativen Kosten bei einem durchschnittlich effizienten Unternehmen zu erwarten sind. Eine weitere Alternative ist es, aus der Datenbank die Daten aus bereits durchgeführten Interviews zu benutzen. Es wird auf diese Weise oft möglich sein, weniger belastende Informationsverpflichtungen

zu quantifizieren, wenn sie mit ähnlichen Informationsverpflichtungen verglichen werden, die bereits in Interviews mit Unternehmen ermittelt wurden. Dies ist in Schritt 12 der Phase 2 dargestellt.

Es ist schwierig, exakt eindeutige Kriterien dafür aufzustellen, wann eine weniger belastende Informationsverpflichtung aufgrund von Experteneinschätzungen oder aufgrund bestehender Daten evaluiert werden kann. Eine konkrete Beurteilung ist für jede einzelne Prüfung durchzuführen. Es ist jedoch zu betonen, dass transparent gemacht werden muss, welche Informationsverpflichtungen und welche Datenanforderungen für eine spätere Evaluation vorgesehen sind. Die Datenstruktur muss den Beratern vorgeben, dass in der Datenbank vermerkt wird, welche Informationsverpflichtungen nicht durch Interviews analysiert wurden, sondern auf der Basis von vergleichbaren und bestehenden Daten oder von Experteneinschätzungen.

#### ■ Abschluss von Schritt 6:

Die Berater nehmen die Entscheidungen, welche Informationsverpflichtungen durch Interviews mit Unternehmen evaluiert werden und welche später durch Schätzungen evaluiert werden, in den Datensatz der Rechtsvorschriften aus Schritt 1 auf. Die Kriterien, auf denen die Einteilung zwischen Interviews und Experteneinschätzung beruht, muss dokumentiert werden, um die Prüfung und Zustimmung durch das zuständige Ministerium zu erleichtern. Diese Kriterien müssen auch in den Sachstandsbericht aufgenommen werden, der am Schluss der Phase 1 erstellt wird. Das Material wird der zentralen Koordinierungsgruppe und dem zuständigen Ministerium zur Zustimmung zugeleitet.

### 5.2.7. Schritt 7: Identifikation der Kostenparameter

Die relevanten Parameter für die Kosten müssen identifiziert werden, die die Unternehmen bei der Erfüllung der einzelnen Datenanforderungen haben. Das betrifft sowohl die Kennziffern für die Kosten innerhalb der Unternehmen wie für die Kosten bei Einschaltung von externen Dienstleistern der Unternehmen. Bei dem Schritt 7 soll sichergestellt werden, dass diese Kostenparameter identifiziert sind, bevor die Interviews in Schritt 11 geführt werden. In den Interviews wird abschließend ermittelt, welche Beschäftigungsgruppen eine bestimmte administrative Aktivität innerhalb des Unternehmens wahrnehmen. Die Kostenparameter werden in Tafel 2 dargestellt.

**TAFEL 2: KOSTENPARAMETER FÜR ADMINISTRATIVE AKTIVITÄTEN**

<b>Kostenbereiche</b>	<b>Kostenparameter in der Kalkulation</b>
intern	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Zahl der Stunden/Minuten, die für die administrative Aktivität benötigt werden</li><li>■ Stundenlohn für die verschiedenen Beschäftigtengruppen, die administrative Aktivitäten durchführen</li><li>■ Gemeinkosten</li></ul>

---

extern	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zahl der Stunden/Minuten für die administrative Aktivität</li><li>▪ Honorar pro Stunde für die verschiedenen externen Dienstleister, die administrative Aktivitäten für das Unternehmen durchführen</li></ul>
Beschaffungen	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ausgaben für notwendige Beschaffungen, um Informationsverpflichtungen/Datenanforderungen erfüllen zu können</li></ul>

---

#### ■ Interne Beschäftigtengruppen:

Die internen Beschäftigtengruppen sind die Gruppen von Angestellten innerhalb der Unternehmen, die die administrativen Aktivitäten erledigen. Der bei den Kostenparametern angenommene Stundenlohn dieser Beschäftigten beruht auf den Lohn- und Einkommensstatistiken der Statistischen Ämter. Der Stundenlohn wird in der Höhe des Basisjahres der Null-Messung (Stichtag) ausgedrückt. Mit Blick auf die Vergleichbarkeit der Messergebnisse sollen Inflationseffekte neutralisiert werden. Der Stundenlohn soll Durchschnittswerte für das gesamte Land wiedergeben und unabhängig vom Geschlecht sein.

Die zentrale Koordinierungsgruppe fertigt eine Liste der am häufigsten in Betracht kommenden Beschäftigtengruppen, in der auch deren Stundenlöhne angegeben sind. Diese Liste erhalten die Beratungsfirmen. Die Berater sind verpflichtet, die Beschäftigtengruppen mit den Stundenlöhnen aus dieser Liste zugrunde zu legen. Wenn die Berater nicht in der Lage sind, in den interviewten Unternehmen eine Beschäftigtengruppe auf der Liste zu finden, die den Beschäftigten entspricht, müssen sie eine neue Kategorie von Beschäftigten mit einem entsprechenden Stundensatz vorschlagen. Eine neue Kategorie einer Beschäftigtengruppe muss durch die zentrale Koordinierungsgruppe gebilligt werden.

#### ■ Gemeinkosten

Die zentrale Koordinierungsgruppe legt einen Prozentsatz für Gemeinkosten fest. Um die Komplexität der Analysen zu vermindern, wird empfohlen, nur einen einzigen Prozentsatz für Gemeinkosten zu verwenden, sofern nicht spezielle Umstände eine andere Vorgehensweise nahe legen. Wie in Abschnitt 4.8 beschrieben, ist ein Satz von 25 % für die Gemeinkosten bei den meisten bisherigen Messungen zugrunde gelegt worden. Die Gemeinkosten stellen Zusatzkosten zu den direkten Lohnkosten des einzelnen Beschäftigten dar. Die Gemeinkosten fallen in Verbindung mit bestimmten fixen administrativen Kosten an, z. B. Aufwand für Grundstücke (Miete oder Gebäudeabschreibung), Telefon, Heizung, Elektrizität, IT-Ausstattung usw. Die Gemeinkosten schließen auch Fehlzeiten infolge von Krankheit ein, da die Lohnkosten je Stunde, die zur Errechnung der administrativen Kosten verwandt werden, soweit als möglich effektive Kosten je Stunde sein sollten.

Da es keine zentrale statistische Quelle gibt, die verbindliche Aussagen für Gemeinkosten für alle Branchen und Größenklassen von Unternehmen geben kann, ist es schwierig, einen Prozentsatz für Gemeinkosten anzugeben, der sowohl allgemein anwendbar wie auch genau ist. In Fällen, wo die Berater die Auffassung vertreten, dass die generell festgelegten Gemeinkosten sich erheblich

von den Kosten unterscheiden, die sie bei einer speziellen administrativen Aktivität vorfinden, müssen sie einen angemessenen Prozentsatz für Gemeinkosten selber kalkulieren. Die Berater müssen dokumentieren, warum der Prozentsatz für Gemeinkosten von dem generell festgelegten Prozentsatz abweicht und die zentrale Koordinierungsgruppe muss zustimmen.

#### ■ Externe Dienstleister

In einigen Fällen gliedern Unternehmen administrative Aktivitäten an externe Dienstleister aus (Outsourcing).

Die zentrale Koordinationsgruppe sollte eine Liste anfertigen, die die am häufigsten vorkommenden externen Dienstleister mit deren Honoraren pro Stunde aufführt. Die Berater müssen die Dienstleister mit den in der Liste angegebenen Honorarsätzen pro Stunde zugrunde legen. Wenn die Berater bei einer ausgegliederten Dienstleistung auf der Liste keinen externen Dienstleister verzeichnet finden, der dem aktuell von ihnen vermessenen Fall entspricht, müssen sie eine neue Kategorie mit entsprechendem Stundensatz vorschlagen. Diese neue Kategorie muss von der zentralen Koordinationsgruppe gebilligt werden. Zu den Kosten des Unternehmens für externe Dienstleister werden keine Gemeinkosten hinzugerechnet.

#### ■ Beschaffungen

Im gegebenen Zusammenhang werden Beschaffungen berücksichtigt, die notwendig sind, um eine Informationsverpflichtung oder Datenanforderungen zu erfüllen, sofern sie *ausschließlich* für diesen Zweck genutzt werden. Die Kosten einer solchen Beschaffung werden als ein Kostenparameter bei administrativen Lasten zusammen mit internen und externen Lohnkosten erfasst.

Beispiele für eine solche Beschaffung sind etwa die Portogebühren für Postsendungen, mit denen eine Informationsverpflichtung der Datenanforderungen erfüllt werden, z. B. die Kosten für die Versendung der jährlichen Rechenschaftsberichte. Ein anderes Beispiel sind die Kosten für den Erwerb und die Installation eines Messgeräts, das dem Unternehmen eine Verbrauchsmessung für den nachfolgenden Bericht ermöglicht. Ein drittes Beispiel sind die Kosten für den externen Erwerb eines Dienstleistungspakets, die nicht direkt in Stundensätze umgerechnet werden können.

Die Kosten für Beschaffungen werden pro Jahr kalkuliert. Wenn eine Anschaffung eine Nutzungszeit von mehreren Jahren hat – z. B. ein Messgerät –, wird ein fixer Jahreskostensatz (Gesamtkosten der Beschaffung geteilt durch die wahrscheinliche Nutzungsdauer) zugrunde gelegt. Dabei wird angenommen, dass nach einer bestimmten Zahl von Jahren z. B. ein neues Messgerät zu denselben Bedingungen gekauft wird. Dabei werden die üblichen Abschreibungszeiten oder Abschreibungssätze verwandt.

Es werden ausschließlich Kosten berücksichtigt, die das Unternehmen in die Lage versetzen, spezielle Informationspflichten oder Datenanforderungen zu erfüllen. Wenn ein Unternehmen einen Internetanschluss verwendet, um eine digitale Berichtspflicht zu erfüllen, werden die Anschlusskosten dennoch bei der Messung nicht berücksichtigt, weil der Anschluss auch für viele



andere Zwecke verwandt wird. Diese Kosten gehen jedoch indirekt als Bestandteil der Gemeinkosten in die Gesamtkosten ein.

Soweit es um Postversendungen geht, werden die jeweiligen Portokosten plus einem Zuschlag von x EURO pro Brief für Briefpapier, für Druck- und Verpackungskosten zugrunde gelegt. Indirekte Kosten wie technische Ausstattung, PC usw. sind bereits in den Gemeinkosten berücksichtigt und werden nicht noch einmal gezählt. Bei dem Beispiel Anschaffung eines Messgeräts für eine Berichtspflicht werden die Kosten ermittelt, die für Ankauf und Installation eines üblichen Gerätes erforderlich sind. Diese Kosten werden mit den von den Unternehmen angegebenen Kosten verglichen, um eine realitätsnahe Kostenerfassung sicherzustellen. Dann werden die so ermittelten Kosten für alle Unternehmen aus dem Geltungsbereich der Rechtsvorschrift zugrunde gelegt.

#### ■ Abschluss von Stufe 7

Die administrativen Aktivitäten werden in eine Anzahl von Kostenparametern aufgegliedert, die Gegenstand der Evaluation in einem Interview sein können.

### 5.2.8. Schritt 8: Vorbereitung eines Interview-Leitfadens

Aufgaben bei Schritt 8:

- Herstellung und Test eines Interview-Leitfadens
- Überprüfung, ob der Interview-Leitfaden eine einheitliche, zusammenhängende und genaue Datensammlung ermöglicht.

Der Zweck eines Interview-Leitfadens ist es, eine einheitliche und zuverlässige Datensammlung sicherzustellen, die gewährleistet, dass alle Informationen, die für Kalkulationen in der Datenbank benötigt werden, mit der größtmöglichen Präzision erfasst werden. Der Leitfaden sollte getestet werden, z. B. in Pilotinterviews, um sicherzustellen, dass angemessene Ergebnisse erzielt werden.

Für die Effizienz des Interviews ist es wichtig, dass der Interview-Leitfaden so strukturiert wird, dass die Interview-Partner die Fragen so genau wie möglich beantworten können.

Außer der Erhebung von quantitativen Daten soll das Interview Licht auch auf qualitative Aspekte werfen, damit auch solche Informationen in dem nachfolgenden Bericht berücksichtigt werden können. Es ist z. B. von Interesse, Wissen zu folgenden Punkten zu erwerben:

- Vorschläge für die Vereinfachung von Rechtsvorschriften
- Unzufriedenheiten mit der zu analysierenden Rechtsvorschrift
- Best-Practice-Beispiele in Unternehmen
- Können die Unternehmen die Informationen für andere Zwecke oder Anlässe nutzen (vgl. oben zur Abgrenzung gegenüber anderen Rechtsvorschriften)?
- Nutzen die Unternehmen die Information ausschließlich für die Erfüllung ihrer Rechtsverpflichtungen oder nutzen sie sie auch für eigene Zwecke?

Es ist wichtig, dass der Interview-Leitfaden den Unternehmen die Möglichkeit gibt, Anregungen zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften und für digitale Lösungen zu geben. Es ist auch von Bedeutung festzuhalten, wie die Unternehmen eine bestimmte Vorschrift beurteilen, insbesondere ob sie eine Informationsverpflichtung als besonders ärgerlich oder besonders belastend empfinden.

Ein wichtiges Ziel des Interviews ist es weiter, Wissen zu sammeln, wie in effizienter Weise die administrative Aktivität verbessert werden kann, d. h. wie Best-Practice-Beispiele aussehen könnten. Ein solches Wissen kann nachfolgend genutzt werden, um anderen Unternehmen Ratschläge zu erteilen, was sie tun können, um die Kosten ihrer administrativen Aktivitäten zu vermindern. In Verbindung mit den Interviews ist es auch wichtig festzustellen, ob die fragliche Information auch für andere Zusammenhänge genutzt wird. Wenn sie auch für Berichtspflichten für andere Ministerien genutzt wird, ist dieser Hinweis wegen der notwendigen Abgrenzung der Gesetzgebung aus Schritt 2 mit den dadurch betroffenen Ministerien zu koordinieren.

Weiter ist es von Interesse, im Laufe des Interviews zu klären, ob das Unternehmen die Informationen ganz oder teilweise auch dann weiter erarbeiten würde, wenn die Rechtsvorschrift aufgehoben würde. Die Grundannahme ist, dass das Unternehmen die Informationsverpflichtungen und die Datenanforderungen allein deswegen erhebt, weil es sich um eine gesetzliche Anforderung handelt. Wenn das Unternehmen die Daten auch dann weiter erheben würde, wenn es keine gesetzliche Verpflichtung mehr gäbe, sollte dieses für die betreffende Informationsverpflichtung festgehalten werden. Es ist dann möglich, Bereiche festzustellen, wo die administrative Last nur zu einem kleinen Anteil zu den gesamten gemessenen Kosten beiträgt (vgl. Grafik 2 in Abschnitt 2.2).

Die meisten Unternehmen würden z. B. ihre Buchführung auch dann fortsetzen, wenn es keine einschlägige gesetzliche Vorschrift mehr gäbe. Die Buchhaltung gibt den Unternehmen eine angemessene Informationsbasis für ihre eigenen Dispositionen. Allerdings würden sie vielleicht ihre finanziellen Dispositionen nicht mehr in den gleichen Details festhalten, wenn es keine speziellen gesetzlichen Anforderungen dafür gäbe.

#### ■ **Abschluss des Schritts 8:**

Die Beraterfirma bereitet einen Interview-Leitfaden vor, der der zentralen Koordinationsgruppe zur Zustimmung zugeleitet wird.

### **5.2.9. Überprüfung der Schritte 1 – 8 durch Fachleute**

Aufgaben bei Schritt 9:

- Herstellung eines Phasenabschluss-Berichts mit einer Zusammenfassung der Phase 1 einschließlich der spezifischen Informationen, die in den Schritten 1 - 8 besonders genannt wurden. Der Bericht wird der zuständigen Steuerungsgruppe zugeleitet (bestehend aus Vertretern der zuständigen Ministerien, der zentralen Koordinierungsgruppe, Wirtschaftsverbänden und Unternehmen sowie weiteren Experten und Fachleuten, vgl. Abschnitt 3.7).
- Die Steuerungsgruppe überprüft die Qualität der Arbeit in Phase 1 und stimmt dem Beginn der Phase 2 zu.

## ■ Abschluss von Schritt 9 und Ende der Phase 1

Auf der Grundlage des Materials, das während der Phase 1 erarbeitet wurde, erstellen die Berater einen Abschlussbericht für Phase 1, der die Umsetzung der Schritte 1 – 8 darstellt. In dem Bericht wird dargestellt, wie die Bestandteile der Rechtsvorschriften mit Unternehmensbezug identifiziert wurden, welche Berichtspflichten und Datenanforderungen von Bedeutung sind, welche Abgrenzungen zu anderen Rechtsgebieten getroffen worden sind, welche administrativen Aktivitäten relevant sind und welche Differenzierungen bei Unternehmen erforderlich sind und welche Analyse-Segmente daher gebildet wurden.

Der Berichtentwurf wird dem verantwortlichen Ministerium zugeleitet und der Steuerungsgruppe zur Billigung präsentiert. Die Berater entscheiden in Abstimmung mit der zentralen Koordinationsgruppe und dem zuständigen Ministerium, ob es aufgrund der Diskussion in der Steuerungsgruppe Anlass für Änderungen im vorgelegten Bericht gibt. Sobald solche eventuelle Änderungen vorgenommen sind, ist die Phase 1 abgeschlossen.

## 5.3. Phase 2: Ermittlung von Zeiten und Kosten und Standardisierung der Daten

Auf der Grundlage der vorbereitenden Analyse in Phase 1 ist es die Aufgabe der Phase 2, empirische Daten aus Interviews bei einer Auswahl von typischen Unternehmen zu sammeln, die von einer bestimmten Rechtsvorschrift betroffen sind. Die generelle Aufgabe ist es dabei, für das jeweilige Analyse-Segment die standardisierten Kennzahlen für jede Informationsverpflichtung, Datenanforderung, administrative Aktivität anhand der ermittelten Kostenparameter in die vorgegebene Datenstruktur einzutragen. In den meisten Fällen erfolgt dieses auf der Basis von wenigstens 3 vertieften Interviews mit typischen Unternehmen in einem jeden der festgelegten Analyse-Segmente.

### 5.3.1. Schritt 10: Auswahl von typischen Unternehmen für Interviews

Die Aufgaben in Schritt 10 sind:

- Entwicklung eines Konzepts, wie die Unternehmen für Interviews ausgewählt werden, einschließlich einer Schätzung der Gesamtzahl der erforderlichen Interviews
- Auswahl der Unternehmen für Interviews in allen Analyse-Segmenten und für alle Informationsverpflichtungen, für die Interviews vorgesehen sind
- Koordination der Interviews, um sicherzustellen, dass die Zeit der Unternehmen in effektiver Form genutzt wird und dass eine volle Abdeckung der Fragen erreicht wird
- Herstellung einer Unternehmensinformation über den Zweck des Interviews in Kooperation mit dem verantwortlichen Ministerium und der zentralen Koordinierungsgruppe
- Bei Bedarf Auswahl von weiteren Unternehmen und erneute Organisation von Interviews, je nach dem Fortschritt der Sachaufklärung durch die Interviews in Schritt 11

Unternehmen können für Interviews in verschiedener Weise ausgewählt werden. Wenn bei einer Informationsverpflichtung die Zielgruppe leicht zu bestimmen ist und wenn nach einer Vorausschätzung ein großer Teil der Zielgruppe von der Rechtsvorschrift betroffen ist, ist es eine Möglichkeit, eine Zufallsgruppe von Unternehmen auszuwählen und mit den Unternehmen ein Interview zu vereinbaren. Bei dem Interview kann durch Eingangsfragen festgestellt werden, ob es sich um ein typisches Unternehmen der Zielgruppe handelt. Beim Anfangskontakt können auch bereits tatsächliche Erhebungen durchgeführt werden, indem Fragen zum Outsourcing, zur IT-Nutzung oder zu weiteren Aspekten gestellt werden, die von Bedeutung für den Ressourceneinsatz bei der Erfüllung der Informationsverpflichtung sein können. Es gibt auch Fälle, bei denen es schwierig ist, genügend betroffene Unternehmen zu finden. Hier kann es vorteilhaft sein, die oft sehr konkrete Sachkunde des zuständigen Ministeriums über die betroffenen Unternehmen zu nutzen. In solchen Fällen ist es möglich, dass das zuständige Ministerium in Abstimmung mit der zentralen Koordinierungsgruppe einige der betroffenen Unternehmen anschreibt und ihnen die Möglichkeit anbietet, an den Interviews teilzunehmen.

Die Auswahl der Unternehmen sollte es ermöglichen, dass mit wenigstens 3 typischen Unternehmen in jedem Analyse-Segment Interviews geführt werden. Dadurch ergibt sich ein Einblick in den Aufwand, den ein durchschnittlich effizientes Unternehmen für die Erfüllung der fraglichen Informationsverpflichtung hat.

Wenn ein Unternehmen zu einer bestimmten Informationsverpflichtung befragt wird, kann es naturgemäß auch zu anderen Informationsverpflichtungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften interviewt werden.

Es sollte auch geprüft werden, ob es Sinn macht, externe Fachleute bei der Schätzung von administrativen Kosten für durchschnittlich effiziente Unternehmen zu beteiligen. Mit externen Fachleuten kann man die Auswirkungen einer bestimmten Informationsverpflichtung auf mehrere Analyse-Segmente auf einmal untersuchen. Beispielsweise wird ein Wirtschaftsprüfer oft in der Lage sein, die administrativen Kosten für eine Anzahl von unterschiedlichen Fallgruppen von Unternehmen einzuschätzen. Die Einschätzungen durch externe Fachleute dürfen jedoch niemals isoliert genutzt werden.

#### ■ **Abschluss des Schritts 10**

Die Berater entwickeln ein Konzept, wie die zu interviewenden Unternehmen identifiziert werden sollen und wie die Gesamtzahl der Interviews sein soll. Dieses Konzept wird der zentralen Koordinierungsgruppe zur Zustimmung vorgelegt. Das Verfahren muss im Sachstandsbericht beschrieben werden, der am Schluss der Phase 2 zu erarbeiten ist.

Zur Unterrichtung der Unternehmen wird eine Information über das Verfahren sowie die Gründe, warum administrative Kosten gemessen werden sollen, erarbeitet. Es wird mit den Unternehmen Kontakt aufgenommen. Dabei ist es üblich, dass die Berater die Unternehmen ansprechen. In Ausnahmefällen setzt sich das zuständige Ministerium oder die zentrale Koordinierungseinheit mit den Unternehmen in Verbindung.

### 5.3.2. Schritt 11: Interviews mit den Unternehmen

Aufgaben bei Schritt 11:

- Durchführung der Interviews mit den Unternehmen so wie in Schritt 10 vorbereitet und zwar unter Nutzung des Interviewleitfadens (Schritt 8).
- Bewertung der Antworten, um zu klären, ob ein belastbares Ergebnis für das durchschnittlich effiziente Unternehmen gefunden worden ist.
- Durchführung weiterer Interviews, wenn nötig, um die durchschnittlich effiziente Antwort zu finden.

Aufgrund der Interviews mit den Unternehmen, die von der Rechtsvorschrift betroffen sind, lässt sich feststellen, welche der 16 Standardaktivitäten vorliegt, die ein Unternehmen zur Erfüllung einer Datenanforderung auszuführen hat, und wie viel Zeit für eine jede Aktivität benötigt wird. So ist es möglich, die einzelnen Datenanforderungen zu evaluieren, die zusammen eine Informationsverpflichtung ergeben. In Einzelfällen wird es für das Unternehmen nicht möglich sein, zu sagen, wie viel Zeit es für jede einzelne der administrativen Aktivitäten benötigt. In solchen Fällen empfiehlt es sich, zu fragen, wie viel Zeit für die Erfüllung der Datenanforderung aufgrund der Rechtsvorschrift insgesamt benötigt wird und wie sich diese Zeit auf die einzelnen Aktivitäten aufgliedert.

Die Interviews machen es auch möglich, die vorab erlangten Informationen zu Zeitverbrauch, Löhnen, Ausgliederung etc. zu überprüfen.

Die Führung der Interviews mit Unternehmen ist eine Aufgabe, die erfahrene Interviewer voraussetzt, die ein umfassendes Wissen der Methode und des zu prüfenden Rechtsbereichs haben. Die Interviewer müssen den Interview-Leitfaden nutzen (Schritt 8). Das Interview selber sollte die Form eines qualifizierten Dialogs zwischen Unternehmen und Interviewer haben.

Es gibt 3 Möglichkeiten, Unternehmen zu interviewen:

- **Persönliche Interviews** mit den Unternehmen sind die geeignetste Methode, um die administrativen Kosten einer Rechtsvorschrift zu ermitteln. Die Interviews dauern typischerweise 1 bis 2 Stunden in jedem Unternehmen; je nach der Komplexität der betreffenden Rechtsmaterie können sich andere Zeiten ergeben. Bei sehr komplexen Rechtsvorschriften kann es ein Vorteil sein, zwei Interviewer einzusetzen.
- **Telefoninterviews** mit den Unternehmen können in Fällen genutzt werden, bei denen die Kosten nur von einzelnen Informationsverpflichtungen ermittelt werden müssen, sofern erwartet werden kann, dass das Interview weniger als eine halbe Stunde dauert.
- **Fokus-Gruppeninterviews** mit einer kleinen Zahl von Unternehmen und Fachleuten können eine Option bei besonders komplexen Rechtsvorschriften sein. Die Diskussionen der Fokus-Gruppe können beispielsweise dazu beitragen, komplexe Informationsverpflichtungen zutreffend zu analysieren und die administrativen Aktivitäten zu bewerten, die ein durchschnittlich effizientes Unternehmen auszuführen hat, und dabei zugleich den erforderlichen Zeitbedarf zu ermitteln.

Besonders bei persönlichen und bei Telefoninterviews ist es wichtig, dass die Interviewer sich während des Interviews und bei der Nachbereitung vergewissern, dass das interviewte Unternehmen tatsächlich ein durchschnittlich effizientes Unternehmen ist. Es ist schwierig, abstrakte Kriterien dafür zu benennen, wann ein Unternehmen nicht durchschnittlich effizient ist. Aber wenn ein Ressourceneinsatz festgestellt wird, der sich erheblich von dem bei anderen Unternehmen unterscheidet, ohne dass es hierfür eine triftige Erklärung gibt, so kann das Unternehmen nicht als durchschnittlich effizient betrachtet werden (vgl. Grafik 5). Wenn ein Unternehmen insoweit nicht berücksichtigt werden kann, muss es durch ein anderes Unternehmen ersetzt werden, das stattdessen interviewt wird.

#### ■ **Abschluss des Schritts 11**

Die Berater müssen das Verfahren beschreiben, mit dem die Interviews durchgeführt werden, und diesen Text in den Sachstandsbericht aufnehmen, der am Schluss der Phase 2 zu erstellen ist.

### **5.3.3. Schritt 12: Vervollständigung und Standardisierung der Schätzungen zu Zeit und Ressourcen für jede administrative Aktivität in jedem Analyse-Segment**

#### **Aufgaben bei Schritt 12:**

- Standardisierung der Ergebnisse für jedes Analyse-Segment, um eine einzige Schätzung für eine jede administrative Aktivität in einem durchschnittlich effizienten Unternehmen zu gewinnen
- Einsatz von Fachleuten, um Ergebnisse durch Schätzung zu ermitteln, wenn es in den Ergebnissen der Interviews Lücken gibt oder wenn dieses Verfahren bei Schritt 6 festgelegt worden war.

#### ■ **Identifizierung des durchschnittlich effizienten Unternehmens**

Wenn alle Interviews abgeschlossen sind, werden die Ergebnisse für jedes einzelne Analyse-Segment schriftlich zusammengefasst. Auf der Grundlage des Materials aus den Interviews wird beurteilt, wie lange ein durchschnittlich effizientes Unternehmen benötigt, um die verschiedenen administrativen Aktivitäten durchzuführen, die erforderlich sind, um eine Datenanforderung für eine bestimmte Informationsverpflichtung zu erfüllen. Sodann werden die dafür erforderlichen internen und externen Kosten des Unternehmens kalkuliert.

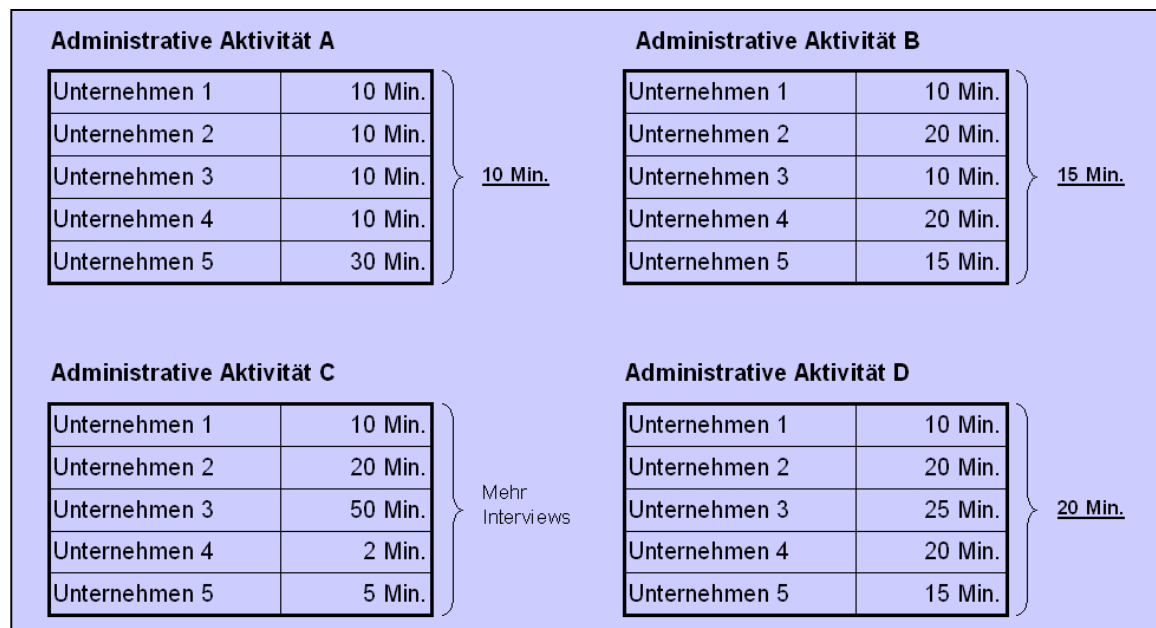
Das heißt, dass die Berater auf der Grundlage der Informationen aus den Interviews eine qualitative Einschätzung vornehmen, welche Zeit die Unternehmen für jede einzelne administrative Aktivität benötigen.

Das macht es möglich, eine standardisierte Zeitangabe in die Datenvorlage einzusetzen. Dabei werden die individuellen Ergebnisse kritisch geprüft und es wird entschieden, welche Ergebnisse am zuverlässigsten sind. Es versteht sich, dass dies ein zeitaufwendiger Prozess ist, bei dem die jeweiligen Überlegungen dokumentiert werden müssen, die zu dem Ergebnis führen.

Es wird also nicht unkritisch eine Durchschnittszahl auf der Basis der gesammelten Daten eingesetzt. Vielmehr wird eine standardisierte Zahl auf der Basis der gesammelten Daten wie auch der verfügbaren Einschätzungen von Fachleuten gewonnen.

Grafik 5 zeigt, wie der Zeitverbrauch für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen kalkuliert werden kann. Die Grafik verdeutlicht zugleich, wann ein Unternehmen als durchschnittlich effizient oder als nicht durchschnittlich effizient bezeichnet werden kann.

**GRAFIK 5: IDENTIFIKATION DES DURCHSCHNITTLICH EFFIZIENTEN UNTERNEHMENS (QUELLE SCM-NETWORK 2005)**



Bei der Aktivität A ist Unternehmen 5 deutlich von den anderen Unternehmen zu unterscheiden und es sollte daher nicht als ein durchschnittlich effizientes Unternehmen angesehen werden. Es gibt auch keine Notwendigkeit für weitere Interviews. Im Falle von Aktivität B haben die Berater geschätzt, was der Zeitbedarf für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen ist. Für Aktivität C sind weitere Interviews erforderlich, weil die Antworten der Unternehmen sich so stark unterscheiden, dass es nicht möglich ist, den Zeitbedarf für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen zu schätzen. In diesem Falle sollte geprüft werden, ob die ausgewählten Unternehmen entweder untypisch sind oder ob sie aufgrund von spezifischen Umständen einen unterschiedlichen Zeitbedarf haben. In diesem Falle sollt die in der vorbereitenden Analyse vorgenommen Bildung von Analyse-Segmenten überprüft werden. Wenn notwendig, erfolgt eine weitere, differenzierende Bildung von Analyse-Segmenten, die zu zusätzlichen Interviews führen. Im Falle von Aktivität D sollte eine Einschätzung durch Fachleute durchgeführt werden, was als der Zeitanatz für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen anzusehen ist.

Bevor die aggregierten Ergebnisse kalkuliert werden können, muss sichergestellt sein, dass in jedem Analyse-Segment für eine jede Datenanforderung/Aktivität eine Schätzung des durchschnittlich effizienten Unternehmens vorliegt und zwar für alle relevanten Parameter. Sobald alle Einschätzungen vorliegen, für die es Grundlagen in den Interviews mit den Unternehmen gibt, wer-

den die dann eventuell noch vorhandenen Lücken durch Schätzungen geschlossen. Solche Lücken können sich ergeben, weil in den Interviews neue Fragestellungen auftauchen oder weil es Gebiete gibt, die ohne ein Assessment durch Experten nicht zu klären sind. Bereits vorliegende Messergebnisse für ähnliche Vorgänge können eine nützliche Informationsquelle sein (vgl. oben Schritt 6).

#### ■ **Abschluss von Stufe 12**

Alle Kästchen in der Datenstruktur haben relevante und standardisierte Eintragungen.

### **5.3.4. Schritt 13: Überprüfung der Schritte 10 – 12 durch Fachleute**

Aufgaben bei Schritt 13:

- Herstellung eines Phasen-Schlussberichts mit einer Zusammenfassung der Arbeitsabläufe in Phase 2 einschließlich der in den Schritten 10 – 12 genannten spezifischen Informationen. Der Bericht wird der zuständigen Steuerungsgruppe zur Überprüfung zugeleitet (bestehend aus Ministerien, Unternehmensvertretern, der zentralen Koordinierungsgruppe und anderen Fachleuten und Beteiligten).
- Die Steuerungsgruppe überprüft und billigt die Arbeitsabläufe aus Phase 2 und stimmt dem Beginn von Phase 3 zu.

#### ■ **Abschluss von Schritt 13 und Ende der Phase 2**

Auf der Basis des Materials, das in Phase 2 erarbeitet wurde, erstellen die Berater einen Schlussbericht für Phase 2, der die Umsetzung der Schritte 10 – 12 beschreibt und der die Entscheidungen sowie die Ergebnisse der Schätzungen dokumentiert.

Der Phasen-Schlussbericht muss von der zentralen Steuerungsgruppe und dem zuständigen Ministerium gebilligt werden, und er wird der Steuerungsgruppe zur Zustimmung vorgelegt. Die Berater entscheiden in Abstimmung mit der zentralen Steuerungsgruppe und dem zuständigen Ministerium, ob die Diskussionen in der Steuerungsgruppe zu zusätzlichen Maßnahmen Veranlassung geben. Sobald solche eventuell erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen durchgeführt worden sind, ist Phase 2 abgeschlossen.

## **5.4. Phase 3: Berechnungen, Vorlage der Daten sowie Berichte**

### **5.4.1. Schritt 14: Hochrechnung der gebilligten Daten auf die nationale Ebene**

Aufgaben bei Schritt 14:

- die gebilligten und standardisierten Daten aus Phase 2 werden für jede administrative Aktivität und für jedes Analyse-Segment auf die Ebene des Bundes hochgerechnet. Bei Messungen



von landesrechtlichen Informationsverpflichtungen erfolgt eine Hochrechnung auf die Ebene des Landes.<sup>9</sup>

- Die Gesamtsummen werden ermittelt. Diese werden für die Berichte bei Schritt 15 benötigt. Sie schließen ein: die Gesamtkosten für die Informationsverpflichtung je Analyse-Segment sowie die addierten Kosten für die Informationsverpflichtung insgesamt, ggf. für die Abteilung des Ministeriums und für das Ministerium insgesamt.

Sobald die standardisierten Daten aus Phase 2 gebilligt sind, werden die geprüften Daten für jedes einzelne Segment der Analyse auf die Ebene des Bundes (bzw. des Landes) hochgerechnet. Das geschieht in der Regel durch die Multiplikation der standardisierten Werte für Zeit- und Ressourcenverbrauch (Zeit x Lohnkosten einschließlich Gemeinkosten) mit der Unternehmensanzahl im Analyse-Segment und mit der Häufigkeit. Die Ergebnisse werden sodann zusammengefasst.

#### ■ Abschluss von Schritt 14:

Die Berater nehmen die erforderlichen Berechnungen vor, welche sodann die Basis für den Bericht aus Schritt 15 bilden.

### 5.4.2. Schritt 15: Bericht und Übermittlung zur Datenbank

Außer der Angabe der administrativen Kosten für das analysierte Rechtsgebiet muss der Abschlussbericht einer Standardkosten-Analyse darstellen, wie die Analyse ausgeführt wurde, welche Probleme im Laufe der Analyse entstanden und wie diese Probleme gehandhabt wurden.

Die zentrale Koordinationsgruppe sollte die Anforderungen an das Berichtswesen bei einer Standardkosten-Analyse sowohl für Ex-Ante wie Ex-Post-Messungen detailliert an Hand eines Musters darstellen.

Die Hauptgesichtspunkte für das Berichtsmuster für die Messung von einzelnen Rechtsvorschriften wie auch für alle Rechtsvorschriften im Geschäftsbereich eines jeden Ministeriums können sein:

- ein Schwerpunkt bei den Rechtsvorschriften, die am belastendsten sind, wobei erläutert wird, warum sie belastend sind und welcher Teil der Rechtsvorschriften (Informationsverpflichtungen/Datenanforderungen) besondere administrative Lasten für Unternehmen bewirkt;
- eine Analyse der jeweils handelnden Gesetzgebungsebene im Geschäftsbereich eines Ministeriums (EU, Bundesebene usw.) und die Zuordnung der Informationsverpflichtungen zu dieser Ebene;
- eine Dokumentation der korrekten Anwendung der Methodik. Dazu gehört eine Zusammenfassung des Messverfahrens einschließlich der terminlichen Abläufe, der Zahl der durchgeführten Interviews, der aufgetretenen Probleme, und eine Darstellung, welchen Ministerien die Kosten zugeordnet wurden. Der Abschlussbericht kann sich inhaltlich auf frühere Berichte

---

<sup>9</sup> Anm. d. Verf. Das International SCM-Manual sieht nur eine Hochrechnung auf die nationale Ebene vor.

stützen, aber sollte so verfasst werden, dass er die Hauptthemen aus sich heraus verständlich darstellt;

- Einfügung von Mitteln, die die Anregung des Unternehmens zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften und zur weiteren Digitalisierung von Berichtspflichten darstellen. Dazu gehören auch Darstellungen der Rechtsvorschriften/Informationsverpflichtungen, die als besonders ärgerlich oder belastend angesehen werden, Beispiele für Best Practice;
- Die Erstellung von Anhängen mit vollständigen Übersichten über Informationsverpflichtungen, Lasten etc.

Bevor die Berater den Abschlussbericht schreiben, müssen der Berichtsinhalt und der Detaillierungsgrad sowohl mit dem Ministerium sowie auch mit der zentralen Koordinationsgruppe abgestimmt werden. Das ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Empfänger des Berichts das erhalten, was sie erwarten.

### ■ **Abschluss von Schritt 15 und Ende der Phase 3**

Die Berater schreiben einen Bericht, in dem die Hauptergebnisse dargestellt werden und in dem detailliert die Methode und die angestellten Erwägungen erläutert werden.

Die zentrale Koordinationsgruppe und das zuständige Ministerium stimmen dem Bericht zu, bevor er der Steuerungsgruppe zur Prüfung zugeleitet wird. Sobald der Bericht abschließend gebilligt ist, übergeben die Berater einen kompletten, der vorgegebenen Datenstruktur entsprechenden Datensatz an die zentrale Koordinationsgruppe.

## 6. Berücksichtigung von Veränderungen gegenüber einer Null-Messung nach dem Standardkosten-Modell

Ein zentrales Element von SCM ist es, dass - nachdem die Null-Messung durchgeführt worden ist – fortlaufend eine Aktualisierung erfolgt, um die Wirkungen von Gesetzesvereinfachungen, aber auch von neuen Rechtsvorschriften zu erfassen. Es ist entscheidend, dass die Schätzungen der administrativen Kosten für neue Rechtsvorschriften von einer vergleichbaren Qualität wie die Null-Messung sind. Wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, setzt die Aktualisierung der Null-Messung Analysen von neuen oder modifizierten Rechtsvorschriften mit grundsätzlich denselben Methoden wie bei der Null-Messung selbst voraus (Schritte 1 – 15). Es gibt dabei verschiedene Möglichkeiten, die Datenbasis zu aktualisieren. Veränderungen der administrativen Lasten können das Ergebnis neuer Informationsverpflichtungen in neuen oder modifizierten Rechtsvorschriften sein, aber auch ein Ergebnis der Aufhebung von Informationsverpflichtungen. Auch neue und intelligente Lösungen der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) oder eine stärkere Nutzung bestehender IuK-Lösungen können zu Änderungen der administrativen Lasten führen. Diese Änderungen sollten gemessen werden, und sie sollten in einer regelmäßigen Form (z. B. jährlich) in der Datenbank erfasst werden.

### ■ Ex-ante oder ex-post

Die Fortschreibung der Null-Messung aufgrund von neuen Rechtsvorschriften oder neuen Gesetzesvorschlägen kann durch Ex-Ante-Messungen erfolgen. Ex-Ante-Messungen sind oft ein wesentlicher Teil einer Folgenabschätzung von neuen Gesetzesinitiativen. Es handelt sich dabei um eine Messung der *erwarteten* administrativen Lasten. Eine Ex-Ante-Messung wird auf die gleiche Weise wie eine Ex-Post-Messung durchgeführt (Schritt 1 – 15). Der einzige Unterschied ist, dass die Unternehmen noch keine Erfahrung mit der Erfüllung der Rechtsvorschrift haben; Antworten der Unternehmen müssen stärker als bei einer Ex-Post-Messung als ein Annäherungswert betrachtet werden. Gleichwohl sind infolge des hohen Detaillierungsgrades der SCM-Methodik die Resultate einer Ex-Ante-Messung sehr verlässlich. Die Ergebnisse einer Ex-Ante-Messung werden erst dann im Gesamtsaldo der Gesetzgebung berücksichtigt, wenn das Gesetz in Kraft getreten ist – das heißt, es muss verabschiedet und verkündet worden sein.

Wenn ein genaueres Bild der zu erwartenden administrativen Lasten bei neuen Rechtsvorschriften gewonnen werden soll, muss die Aktualisierung der Null-Messung aus Ex-Post-Messungen hergeleitet werden. Sobald Unternehmen Erfahrungen mit der Erfüllung der neuen Rechtsvorschrift haben, können sie naturgemäß noch genauere Angaben zur benötigten Zeit machen.

### ■ Verschiedene Aktualisierungsmethoden

Die Aktualisierung von Veränderungen bei den administrativen Lasten hängt von der Art der Rechtsänderung oder der digitalen Lösung ab. Gleichwohl ist es immer wichtig festzustellen, welche Informationsverpflichtungen und Datenanforderungen die neue oder novellierte Rechtsvorschrift enthalten.

- **Wenn eine bestehende Informationsverpflichtung/Datenanforderung aufgehoben oder geändert wird:**

In derartigen Fällen kann es einfach sein, die Datenbasis zu aktualisieren. Wenn eine Informationsverpflichtung/Datenanforderung vollständig aufgehoben wird, kann die Verpflichtung aus der Datenbasis entfernt werden. Wenn die Häufigkeit oder die Anzahl der Unternehmen einer Informationsverpflichtung/einer Datenanforderung geändert werden, werden die entsprechenden Angaben in der Datenbasis korrigiert. Wenn allerdings die Novellierung komplex ist, kann es notwendig sein, neue Interviews mit Unternehmen zu führen und der Schritt-für-Schritt-Methodik zu folgen, um eine zutreffende Schätzung der Veränderung zu erzielen;

■ **Wenn ein neues Gesetz / eine neue Informationsverpflichtung / eine neue Datenanforderung hinzugefügt werden:**

In diesen Fällen bestehen im Allgemeinen **zwei Möglichkeiten**. Wenn die neue Informationsverpflichtung etc. einer bereits vermessenen Informationsverpflichtung ähnlich ist, kann es möglich sein, die Daten der bereits vermessenen Informationsverpflichtung zu übernehmen. Unterschiede bei den Verhältnisanteilen, Häufigkeiten und Unternehmenszahlen sind naturgemäß zu berücksichtigen. Wenn dagegen die neue Informationsverpflichtung keiner bereits vermessenen Informationsverpflichtung gleicht, ist es notwendig, eine Neuvermessung durchzuführen und durch die Schritte 1 – 15 zu gehen.

■ **Strukturelle Veränderungen**

Um sicherzustellen, dass Änderungen der Gesamtsumme der administrativen Lasten nur die politisch beeinflussbaren Veränderungen spiegeln, wird empfohlen, strukturelle Indikatoren konstant zu halten, die in keinem Zusammenhang mit SCM stehen. Daher sollten ökonomische Faktoren wie Inflationsrate und Lohnkostenentwicklung ebenso unberücksichtigt bleiben wie die Änderung der Zahl der Unternehmen oder der Beschäftigten.

## 7. Nutzung von SCM-Messungen im Vereinfachungsprozess von Rechtsvorschriften

SCM-Messungen werfen ein Licht auf die Gesetzgebungsbereiche, die sich für Verminderungen von administrativen Lasten anbieten. Infolge der handlungsorientierten Natur der Ergebnisse bietet es sich daher an, SCM auch zur Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften zu nutzen.

Der Hauptvorteil der SCM-Messungen bei Gesetzesvereinfachungen ist es, dass „das, was gemessen wird, auch gemacht wird“. SCM zieht die klare Startlinie, von der aus der Vereinfachungsprozess beginnt, und SCM ist zugleich die Quelle für vielfältige Vereinfachungsideen.

### 7.1. Vereinfachungsprozess

Der Vereinfachungsprozess von Rechtsvorschriften umfasst folgende Schlüsselphasen:

0. Schwerpunktbildung, Planung, Organisation und Vertiefung;
1. Auswertung von Informationen aus SCM-Messungen, von Unternehmen und Behörden (möglicherweise gemischte Beiräte oder Ausschüsse); es ist hilfreich, Anregungen von Beteiligten zu Vereinfachungsmöglichkeiten zu erbitten, um die Gesetzgebungsbereiche zu identifizieren, die nach ihrer Erfahrung am belastendsten und am ärgerlichsten sind;
2. Bewertung des Potentials der Vorschläge, die zu einer Verminderung von administrativen Lasten und ihrer Folgen führen können (einschließlich der Art der Umsetzung und der möglichen Betroffenen);
3. Analyse der Konsequenzen bei einer Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge;
4. Zusammenfassung der Vorschläge und Empfehlung von Lösungen, um Lasten zu vermindern;
5. Durchführung von Vereinfachungsvorschlägen.

Dänemark hat eine **Digitale Toolbox** entwickelt, um systematisch die Gesetzgebung auf Vereinfachungsmöglichkeiten zu überprüfen, wobei nach den oben erwähnten sechs Phasen vorgegangen wird. Eine Digitale Toolbox ist ein detaillierter Führer für die Abteilungen in den Ministerien, die mit Vereinfachungsprozessen befasst sind.

### 7.2. Vorteile von SCM für Vereinfachungsprozesse

Es gibt zahlreiche Vorteile für die Anwendung von SCM im Vereinfachungsprozess:

- Durch SCM können diejenigen Bereiche der Gesetzgebung kenntlich gemacht werden, deren Erfüllung für die Unternehmen besonders belastend sind;
- Eine Null-Messung zu einem bestimmten Stichtag verdeutlicht, wo überhaupt bei Unternehmensprozessen administrative Kosten vorkommen, und wo daher Vereinfachungen den größten Effekt haben;

- Die A-, B-, C-, D-, E-Einteilung des Ursprungs der Rechtsvorschrift zeigt, auf welcher Ebene der Rechtsetzung der Vereinfachungsprozess ansetzen muss;
- Die gesammelten Daten können dafür genutzt werden, wie sich Verbesserungen bei einer Informationsverpflichtung auf die administrativen Kosten auswirken: bei Nutzung der Datenbasis ist es möglich, Veränderungen in der Rechtsvorschrift rechnerisch zu simulieren, um die Folgen für die Beteiligten zu klären;
- SCM kann zu neuen digitalen Initiativen anregen oder zu einem größeren Datenaustausch zwischen staatlichen Behörden;
- SCM gibt Aufschluss darüber, welche Ministerien für welche belastenden Rechtsvorschriften zuständig sind;
- SCM unterstützt die Ministerien dabei, die Gesamtkosten für administrative Lasten aus ihrem Geschäftsbereich zu ermitteln;
- Schließlich sind die qualitativen Ergebnisse der Null-Messung außerordentlich aussagekräftig: Sie geben Aufschluss darüber, welche Faktoren am meisten zur „Irritation“ der Unternehmen beitragen und in welchen Rechtsgebieten die Unternehmen es unangemessen und schwierig finden, Informationsverpflichtungen zu erfüllen.

### 7.3. Was schließt die Vereinfachung von Rechtsvorschriften ein?

Die Vereinfachung von Rechtsvorschriften schließt ein:

- Deregulierung – Aufhebung von Rechtsvorschriften oder eine weitergehende Liberalisierung von zuvor regulierten Bereichen;
- Konsolidierung – Zusammenfassung verschiedener Rechtsvorschriften in eine besser handhabbare Form und eine eindeutigere Fassung des Gesetzeszwecks;
- Rationalisierung;
- Nutzung von „horizontaler Gesetzgebung“, um eine Vielzahl von sektorenspezifischer „vertikaler“ Regulierung zu ersetzen und um überlappende oder nicht aufeinander abgestimmte Rechtsvorschriften zu bereinigen;
- Verminderung (Vereinfachung) von administrativen Lasten;
- Verminderung der Formularlänge, Vermehrung der Intervalle zwischen Informationsanforderungen, Datenaustausch usw.

Um den Ministerien dabei behilflich zu sein, potentielle Verminderungen von administrativen Lasten zum Zwecke der Vereinfachung zu identifizieren, hat Großbritannien eine Checkliste für die Ministerien entwickelt.

**GROßBRITANNIEN: BEISPIEL EINER CHECKLISTE FÜR DIE VEREINFACHUNG VON ADMINISTRATIVEN LASTEN:**

Es empfiehlt sich, das Potential für eine Verminderung von Lasten anhand folgender Fragen zu untersuchen:

- Kann eine Informationsverpflichtung vollständig abgeschafft werden? Oder kann alternativ die Zahl der durch die Rechtsvorschrift erfassten Unternehmen vermindert werden? Ist es möglich, die Informationen nur von bestimmten Größenklassen oder Branchen zu verlangen? Können bestimmte Formulare entfallen oder können diese kürzer und einfacher gefasst werden?
- Können die Zeiträume zwischen den Informationsanforderungen verlängert werden? Reicht es aus, Informationen auf besondere Anforderung statt regelmäßig zu geben?
- Ist die Information überhaupt erforderlich? Oder verfügt bereits eine andere öffentliche Einrichtung darüber? Gibt es die Möglichkeit zu einer gemeinsamen Nutzung von Daten?
- Gibt es einfachere und bessere Möglichkeiten für die Unternehmen, die Informationen zu übermitteln? Zum Beispiel durch Verbesserungen der Gestaltung von Formularen, der einfacheren und leichter verständlichen Fassung von vorgefertigten Antworten, oder durch größere Benutzerfreundlichkeit? Zum Beispiel dadurch, dass die Information in der Form übermittelt wird, in der die Unternehmen das für ihre eigenen Zwecke tun würden?
- Ist es möglich, die Unternehmen besser zu beraten und dadurch den Aufwand von Unternehmen für die Einarbeitung in neue Rechtsgebiete zu vermindern? Ist es möglich, dadurch die Befassung von Management und spezialisierten Beratern mit Informationsverpflichtungen zu vermindern? Die größten Vorteile bei dieser Form der Verminderung von administrativen Lasten würden eintreten, wenn ein Unternehmen nicht länger einen spezialisierten Dienstleister (Anwalt oder Wirtschaftsprüfer) einschalten muss, um bestimmte Informationsverpflichtungen zu erfüllen.

SCM-Messungen sind ein Schlüssel für eine wirksame Gesetzesvereinfachung; daneben ist für einen erfolgreichen Vereinfachungsprozess ein Kulturwechsel in den öffentlichen Institutionen erforderlich<sup>10</sup> – auch hierzu trägt SCM ganz wesentlich bei.

Dieses Handbuch stellt keineswegs abschließend alle Elemente der Vereinfachung dar; innerhalb des SCM-Netzwerks wird derzeit besonders auch daran gearbeitet.

---

<sup>10</sup> Ausführlich dazu vgl. **Kauther/Zülka**, Bürokratie entsteht im Kopf – Strategien und Maßnahmen für einen Bürokratieabbau von unten, in: Merk, Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland - Strategien und Modelle unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, Hrsg.: Fachhochschule des Mittelstands (FHM) gGmbH, 1. Auflage 2005, FHM-Verlag Bielefeld

## 8. Länderübergreifende Benchmarkings und Vergleichsstudien

### 8.1. Einführung

SCM ermöglicht transparente Messungen, die eine ideale Grundlage für Vereinfachungen der Gesetzgebung und für Reduzierungen der administrativen Lasten sind. SCM macht es auch möglich, Vergleiche zwischen Staaten anzustellen. Solche Vergleiche und Benchmarkings können den Staaten neue Ideen für eine Verminderung von Lasten geben. Auch können sie genutzt werden, um den Einfluss von internationaler Rechtssetzung zu beleuchten und zwar insbesondere den Einfluss der EU-Rechtssetzung. Zwischen zwei Arten von Benchmarkings kann unterschieden werden:

- 1) Benchmarkings und *Vergleiche von identischen Rechtsgebieten* (z. B. das MWSt.-Recht oder definierte und vergleichbare Rechtsgebiete - z. B. die Verkehrswirtschaft, der Finanzsektor etc.); sowie
- 2) Benchmarkings für die Umsetzung von EU-Direktiven oder EU-Verordnungen in den EU-Mitgliedsstaaten.

In diesem Kapitel beschreiben wir die Grundzüge für ein Benchmarking bei der Umsetzung von EU-Recht oder anderen internationalen Rechtsvorschriften (vorstehend Ziff. 2).

Bei Durchführung eines Benchmarkings stellen sich verschiedene Herausforderungen. Es ist zunächst wichtig, dass etwaige Unterschiede in den Messmethoden in jedem Staat erkannt und, soweit als möglich, minimiert werden.

In den nächsten Abschnitten wird die Erstellung eines Benchmarkings mit Hilfe der SCM-Methode am Beispiel der Umsetzung von gemeinsam geltenden EU-Rechtsvorschriften beschrieben. Zunächst werden die Vorbedingungen für ein aussagekräftiges Benchmarking umrissen. In Abschnitt 8.3 wird eine Anleitung für eine schrittweise Durchführung eines Benchmarkings vorgestellt.

### 8.2. Entscheidungen vor Beginn eines Benchmarkings zwischen Staaten

Benchmarkings zwischen Staaten sind komplex. Es gibt eine Reihe von Vorbedingungen für ein gutes Benchmarking:

■ Vorbedingungen:

- 1) Ein klares Ziel muss definiert werden.
- 2) Die Staaten müssen vergleichbar sein.
- 3) Die zu vergleichenden Sachverhalte müssen vergleichbar oder identisch sein.
- 4) Die Methodik muss einheitlich und die Kennziffern müssen übereinstimmend sein.



### **1. Ein klares Ziel muss definiert sein.**

Vor Beginn des Benchmarkings muss ein klares Ziel vereinbart sein (welche Fragen soll das Benchmarking beantworten? Für welchen Zweck wollen wir es nutzen?). Das Ziel hat Einfluss auf die Auswahl der Länder, die an dem Benchmarking teilnehmen sowie auf die Rechtsvorschriften, die verglichen werden sollen.

Wenn z. B. die teilnehmenden Staaten wissen wollen, wie internationale Rechtsvorschriften in verschiedenen Ländern umgesetzt werden, und wenn sie an Effizienz-Gewinnen interessiert sind (ohne dass politische Ziele verändert werden sollen), kann das bedeuten, dass sich ein Benchmarking mit einem Staat weniger anbietet, der in dem fraglichen Rechtsgebiet sehr abweichende politische Ziele gesetzt hat. Wenn z. B. die Umsetzung der MWSt.-Richtlinie in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten geprüft werden soll, kann der Vergleich mit einem Staat, der nur einen einheitlichen Steuersatz statt zwei oder dreien Steuersätzen festlegt, schwieriger sein als der Vergleich mit einem insoweit ähnlichen Staat. Daher sollte zunächst die Ausgangslage und der Zusammenhang beschrieben werden.

### **2. Ein vergleichbarer Kontext**

Staaten unterscheiden sich historisch, ökonomisch und in ihrem sozialen Gefüge voneinander. Das betrifft die Art und Weise, wie ein Staat Rechtsvorschriften umsetzt – auch hinsichtlich der internationalen Rechtsvorschriften, die Gegenstand eines Benchmarkings sein sollen. Um sicher zu stellen, dass das Benchmarking größtmögliche Aussagekraft hat, sollten eventuell vorhandene grundlegende Unterschiede zwischen den beteiligten Staaten geklärt und allseits verstanden werden.

Staaten können naturgemäß nicht identische Bedingungen mit denen in anderen Staaten haben. Aber sie müssen in einem vernünftigen Umfang vergleichbar sein, wenn ein Benchmarking zwischen ihnen durchgeführt werden soll. Der Vergleich zwischen zwei EU-Mitgliedsstaaten wird sehr oft möglich sein, da in einem großen Umfang gemeinsame Rechtsvorschriften bestehen. Ein Vergleich zwischen einem EU-Mitgliedsstaat und einem Entwicklungsland in Afrika mag dem gegenüber weniger sinnvoll sein.

Auch bei EU-Mitgliedsstaaten gibt es relevante Unterschiede. Diese sollten verdeutlicht werden, soweit sie Einfluss auf die zu vergleichenden Rechtsvorschriften haben. Die Dokumentation von Unterschieden ist ein wesentliches Element in Berichten über Benchmarkings.

### **3. Die zu vergleichenden Sachverhalte müssen vergleichbar oder identisch sein**

Für ein aussagekräftiges Benchmarking ist es wichtig, dass die zu vergleichenden Sachverhalte vergleichbar oder identisch sind. Das ist naturgemäß der Fall, wenn ein Benchmarking zu gemeinschaftlich geltenden Rechtsvorschriften (z. B. der EU-Gesetzgebung) durchgeführt wird.

### **4. Eine einheitliche Methodik**

Die wichtigste Vorbedingung für ein Benchmarking von administrativen Lasten ist es, dass die Messungen in exakt der gleichen Weise ausgeführt werden. Das ist entscheidend dafür, dass unterschiedliche Ergebnisse auf der Unterschiedlichkeit der Umsetzung und nicht einfach auf abweichenden

Messbedingungen beruhen. Die Methodik zur Messung administrativer Lasten wird in diesem Handbuch beschrieben. Da das Handbuch jedoch für eine Reihe von wesentlichen Punkten nationale Entscheidungen voraussetzt, müssen hierzu vor einem länderübergreifenden Benchmarking Vereinbarungen getroffen werden. Das gilt für die folgenden Punkte:

- Verständigung über einheitliche Definitionen von Begriffen: „Informationsverpflichtung“, „Rechtsvorschrift“, „Unternehmen“ etc.
- Detaillierungsgrad der Messung
- Verständigung, welche Daten gesammelt werden sollen und wie sie berichtet werden; z. B. werden die Unternehmen differenziert nach Größe (kleinere, mittlere und größere Firmen) oder nicht?
- Wie werden die administrativen Aktivitäten bewertet, die ein Unternehmen möglicherweise auch dann fortsetzen würden, wenn die Rechtsvorschrift aufgehoben würde (normale Geschäftskosten)?
- Wie werden die einmaligen Kosten behandelt?

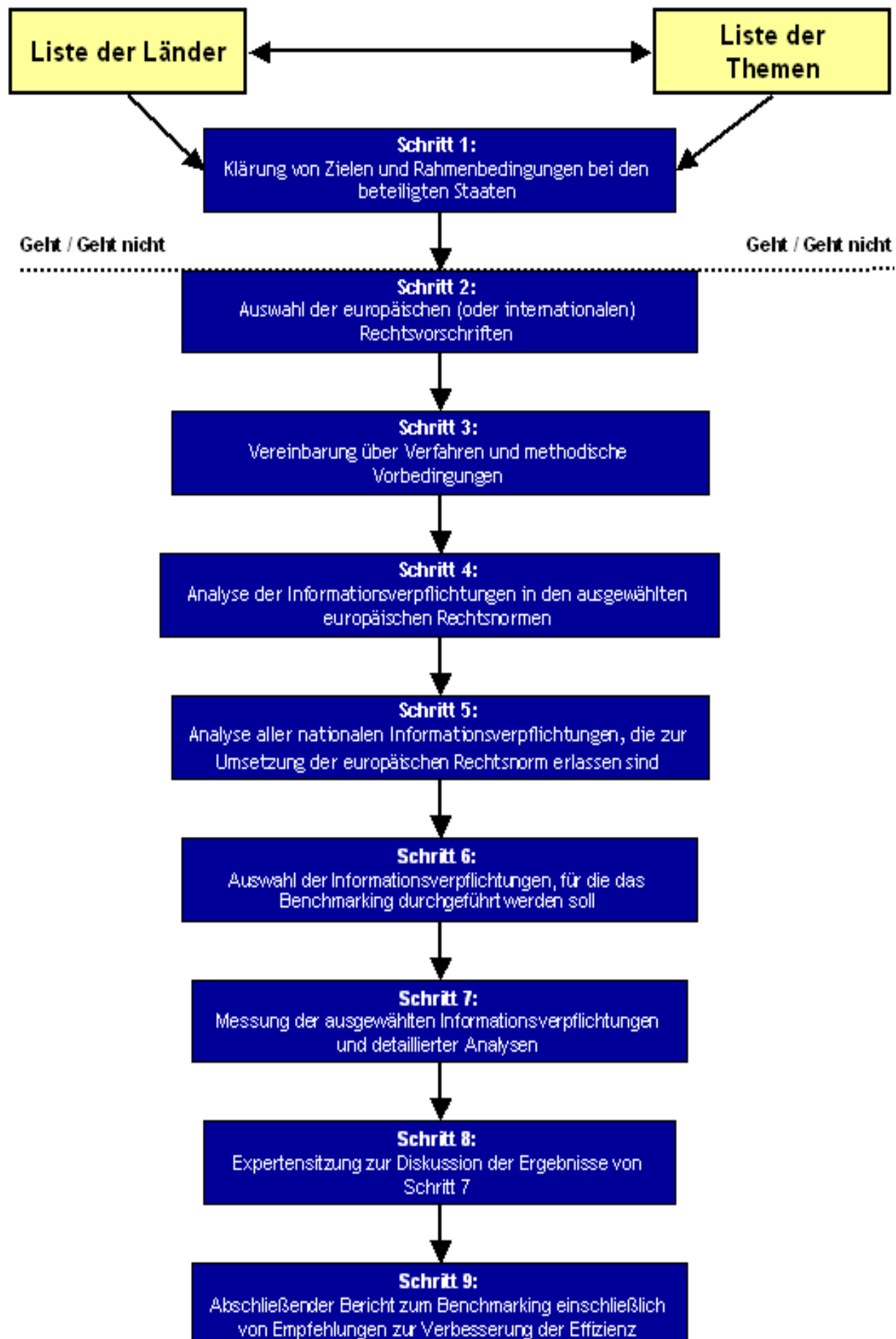
Ein gemeinsames Vorgehen in diesen Punkte muss vor Beginn des Benchmarkings vereinbart werden. Da allerdings schon viele Länder eine große Zahl von nationalen wie von europäischen und internationalen Rechtsvorschriften gemessen haben, ist es naturgemäß möglich, die Ergebnisse dieser Messungen zu verwenden. Bei einem solchen Vorgehen müssen die Definitionen und die weiteren o.g. Punkte, die bei den vorliegenden Messungen verwand wurden, berücksichtigt werden.

### **8.3. Ein Benchmarking Schritt für Schritt für die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht**

Das Benchmarking-Verfahren besteht aus 9 Schritten. Diese ergeben sich aus der Grafik 5.

**GRAFIK 6: DAS BENCHMARKING-VERFAHREN** (QUELLE: SCM-NETWORK 2005)

...SIEHE NÄCHSTE SEITE...



■ **Schritt 1: Klärung von Zielen und Rahmenbedingungen bei den beteiligten Staaten**

Wie in Abschnitt 8.2 dargelegt, unterscheiden sich die Länder historisch, wirtschaftlich und in ihrem sozialen Gefüge voneinander. Das hat Auswirkungen auf die Art und Weise, wie ein Land Rechtsvorschriften umsetzt. Wenn Länder voneinander lernen wollen, wie Rechtsvorschriften umgesetzt werden, müssen sie in einem gewissen Umfang vergleichbar sein. Vor Beginn eines Benchmarkings ist die Klärung wichtig, inwieweit die zur Teilnahme ausgewählten Länder vergleichbar sind.

■ **Schritt 2: Auswahl der europäischen Rechtsvorschrift**

Für ein gutes Benchmarking ist es wichtig, dass die zu vergleichenden Sachverhalte hinreichend ähnlich oder sogar identisch sind. Das ist der Fall, wenn die Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften, die in den beteiligten Ländern gemeinsam gelten, in die nationalen Rechte in einem Benchmarking verglichen werden soll.

In diesem Schritt erstellen die teilnehmenden Länder eine Liste von europäischen oder internationalen Rechtsvorschriften, deren Umsetzung in nationale Rechtsvorschriften sie überprüfen wollen. Es ist erforderlich, dass sich alle teilnehmenden Länder auf eine solche Liste verständigen, bevor sie zu Schritt 3 übergehen.

**BEISPIEL FÜR EUROPÄISCHE RECHTSVORSCHRIFTEN, DIE FÜR EIN BENCHMARKING VORGEGEHEN SIND:**

**Liste von Rechtsvorschriften Benchmarking:**

1. EU-Richtlinie 98 / 76 (Novellierung von Richtlinie 96 / 76)
2. EU-Richtlinie 76 / 914
3. EU-Richtlinie 2003 / 59 (Novellierung von EU-VO 3820 / 85 und von Richtlinie 91 / 439 / EEC und Verlängerung von Richtlinie 76 / 914)
4. EU-Richtlinie 96 / 35
5. EU-Richtlinie 2000 / 30
6. Etc.

■ **Schritt 3: Verständigung über Verfahren, Kennziffern und methodische Vorbedingungen**

Nachdem sich die Länder auf die Liste verständigt haben, vereinbaren sie einen Zeitplan und sie klären die methodischen Vorfragen. Insbesondere führen sie eine Vereinbarung zu den Definitionen herbei, zu dem Detaillierungsgrad der Analysen, zur Kalkulation der Gemeinkosten und zu den normalen Geschäftskosten (d. h. den Kosten, die auch dann anfallen, wenn die Vorschrift aufgehoben würde) und zur Behandlung der einmaligen Kosten.

■ **Schritt 4: Analyse der Informationsverpflichtungen in der ausgewählten europäischen Rechtsnorm**

Vor Beginn der Messung ist es erforderlich, alle Informationsverpflichtungen zu analysieren, die die ausgewählte europäische Rechtsnorm enthält. Dabei wird eine Liste mit folgenden Angaben erstellt:

- a) Alle Informationsverpflichtungen der europäischen Rechtsnorm, die eine Informationsverpflichtung zur Folge haben, soweit die Norm durch nationales Recht umgesetzt ist (z. B. enthält die europäische Rechtsnorm eine Vorschrift, wie „der Mitgliedsstaat veranlasst angemessene Kontrollen“) und
- b) Informationsverpflichtungen, die direkt und unmittelbar in der europäischen Rechtsnorm vorgeschrieben sind.

Grafik 7 zeigt an einem Beispiel, wie eine solche Liste aussehen kann.

Es ist wichtig, dass alle teilnehmenden Länder sich auf die Liste verständigen, weil die ausgewählten Informationsverpflichtungen der Vergleichsgegenstand für das Benchmarking sind.

**GRAFIK 7: FORMULAR FÜR DIE LISTENMÄßIGE ERFASSUNG VON INFORMATIONSVERPFLICHTUNGEN AUFGRUND VON EU-GESETZGEBUNG (BEISPIELE AUS EINEM NIEDERLÄNDISCH/POLNISCHEN BENCHMARKING IM VERKEHRSSSEKTOR - QUELLE: SCM-NETWORK 2005)**

Es zeigt Richtlinie 96-26-Richtlinie zur Zulassung zu einer Tätigkeit im Straßen-Passagierverkehr.

Rechtsvorschrift	Richtlinie 96 / 26:	Richtlinie zur Zulassung zu einer Tätigkeit im Fracht- und Passagierverkehr.		
EU-Informationsverpflichtungen				
EU-Nr.	Bezeichnung der EU-Rechtsnorm und Artikel	Informationsverpflichtung	Beschreibung der Verpflichtung	Bemerkungen
1	3.1	Präsentation, Bericht u. Vorweisen der Information / der Berichte	Bedingungen für Straßen-transportunternehmen: sie müssen verlässlich sein und über ausreichende finanzielle Mittel sowie über die erforderlichen beruflichen Fertigkeiten verfügen	
2	3.2	Präsentation, Bericht und Vorweisen von Informationen / Berichten	Die Mitgliedsstaaten legen die Bedingungen fest, die auf ihrem Gebiet gelten, damit die Unternehmen sich auf die Anforderungen einstellen können	

■ **Schritt 5: Analyse der aller nationalen Informationsverpflichtungen**

Sobald alle Länder der Liste mit den Informationsverpflichtungen aufgrund der ausgewählten europäischen Rechtsnorm zugestimmt haben, beginnt der nächste Schritt.

Alle Länder analysieren die Informationsverpflichtungen, die aufgrund der europäischen Rechtsnorm durch nationales Recht erlassen sind. Die Länder füllen dabei ein Formular aus, das die folgenden Informationen enthält:

- Die europäische Rechtsvorschrift zu der Informationsverpflichtung
- Die daraufhin durch nationale Rechtssetzung erlassenen Informationsverpflichtungen
- Eine Beschreibung der nationalen Informationsverpflichtung

Es folgt ein Beispiel, wie das Formular aussehen könnte. Das Formular schließt an das Formular aus Schritt 4 (Grafik 7) an.

**GRAFIK 7: BERICHTSFORMULAR FÜR NATIONALE INFORMATIONSVERPFLICHTUNGEN, DIE ZUR UMSETZUNG EINER EU-RECHTSNORM ERLASSEN SIND. (QUELLE: SCM-NETWORK 2005)**

Nationale Verpflichtung					
EU-Nr.	Nationale Gesetzesbezeichnung	Bezeichnung der EU-Rechtsnorm und Artikel	Informationsverpflichtung	Beschreibung der Verpflichtung	Bemerkungen
	Niederlande				
1	1	Gesetz über den Passagiertransport	Antrag für eine Erlaubnis	Nur eine Gesellschaft, die über die erforderliche Verlässlichkeit, Kreditwürdigkeit u. über die personellen Kenntnisse verfügt, erhält eine Erlaubnis	Ausnahmemöglichkeit
2	2	Entscheidung über den Passagiertransport 2000, Art. 22	Präsentation, Bericht und Vorweisen von Informationen/ Berichten	Transport einer Mehrzahl von Passagieren oder Taxitransport. Ein Fahrer weist seine Verlässlichkeit nach, wenn er ein Führungszeugnis vorlegt, das nicht älter ist als 2 Monate	

■ **Schritt 6: Auswahl der Informationsverpflichtungen, die für das Benchmarking in Betracht kommen**

Für die tatsächliche Durchführung des Benchmarkings müssen die Informationsverpflichtungen detailliert analysiert werden. Hierfür ist ein erheblicher zeitlicher Aufwand erforderlich, so dass es sich anbietet, sich nur auf diejenigen Informationsverpflichtungen zu konzentrieren (beispielsweise 10), welche von besonderem Interesse für den Vergleich sind. Experten aus dem jeweiligen

Fachgebiet und Experten für SCM-Messungen wählen gemeinsam die interessantesten Informationsverpflichtungen aus.

Es ist erforderlich, dass am Ende dieses Schrittes alle Länder dieser Auswahl von Informationsverpflichtungen zustimmen.

#### ■ **Schritt 7: Umfassende u. detaillierte Analyse der ausgewählten Rechtsvorschriften**

Nachdem alle Länder der Liste mit den ausgewählten Informationsverpflichtungen zugestimmt haben, werden die Rechtsvorschriften in einem hohen Detaillierungsgrad gemessen und analysiert. Falls Informationsverpflichtungen bereits zuvor gemessen worden sind, können die dazu vorliegenden Ergebnisse naturgemäß einbezogen werden.

Die folgenden Informationen werden für ein Benchmarking zu Informationsverpflichtungen benötigt:

- Die Kennziffer der europäischen (oder internationalen) Rechtsnorm
- Eine Kurzbeschreibung der europäischen Informationsverpflichtung
- Eine detaillierte Analyse der in der europäischen Rechtsnorm enthaltenen Regelungen zu den Informationsverpflichtungen / Datenanforderungen
- Eine detaillierte Analyse der Datenanforderungen und der administrativen Aktivitäten aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die europarechtlichen Vorgaben für die Informationsverpflichtung umgesetzt wird, sowie eine Visualisierung der nationalen Umsetzung
- Messung der administrativen Lasten aufgrund der Informationsverpflichtung:
  - Beschreibung und Größe der Zielgruppe
  - Schwellenwerte und Ausnahmen bei den Zielgruppen
  - Häufigkeit
  - Zahl der Unternehmen je Analyse-Segment
  - Die erforderliche Zeit, um die Informationsverpflichtung zu erfüllen

Ein großer Teil der benötigten Informationen ist bereits aus den Schritten 1 – 6 bekannt. Sämtliche Informationen werden in ein Formular eingetragen, das für alle teilnehmenden Länder identisch ist. Anhang 3 ist ein Beispiel für ein solches Formular.

#### ■ **Schritt 8: Auswertung der Ergebnisse von Schritt 7 durch Experten**

In diesem Schritt wird das tatsächliche Benchmarking vorgenommen. Eine Gruppe von Experten aus den beteiligten Ländern wertet die Ergebnisse von Schritt 7 aus; es wird zugleich geprüft, welche Anregungen und Schlussfolgerungen sich daraus für die teilnehmenden Länder ergeben.

Es ist besonders wichtig, dass die Fachleute aus den Ministerien, die für die Formulierung der Rechtsvorschriften zuständig sind, bei den Schritten 7 und 8 beteiligt werden. Ihre Aufgabe ist es sicherzustellen, dass alle verwandten Informationen sachlich zutreffen. Sie stellen außerdem sicher, dass auch diejenigen Fachleute aus den Ministerien beteiligt werden, die für eine gesetzgeberische Vereinfachung (falls erforderlich) zuständig sind.

■ **Schritt 9: Abschließender Bericht zum Benchmarking**

Nach der Auswertung der Ergebnisse wird ein abschließender Bericht zum Benchmarking formuliert. Dieser sollte Empfehlungen für jedes Land enthalten, wie die jeweilige Rechtsvorschrift vereinfacht oder in ihrer Effizienz verbessert werden kann.



## Anhang 1: FAQ's zur Frage, welcher europäischen oder nationalen Ebene die administrativen Lasten zuzuordnen sind.

In den Abschnitten 3.6 und 5.2.1 wird beschrieben, wie die Herkunft der administrativen Lasten festgestellt werden kann. Im Folgenden sind eine Reihe von oft gestellten Fragen zur Eingruppierung in die Kategorien von A, B, C, D, E<sup>11</sup> angegeben.

### **Ergeben sich Informationsverpflichtungen nach Kategorie B immer aus europäischen *Richtlinien*? Und ergeben sich Informationsverpflichtungen aus Kategorie A immer in europäischen *Verordnungen*?**

Nein. Die Zuordnung zu diesen Kategorien ergibt sich nicht automatisch aus der Art der EU-Rechtsnorm. Administrative Lasten in Kategorie A ergeben sich aus Informationsverpflichtungen, die unmittelbar durch europäisches Recht festgelegt werden. Das bedeutet, dass die Informationsverpflichtung und die Art und Weise, in der sie umgesetzt werden soll, festgelegt ist. Solche Bestimmungen finden sich sowohl in Verordnungen wie in Richtlinien (sowie in anderen internationalen Rechtsvorschriften). Das gilt gleichermaßen für Informationsverpflichtungen in Kategorie B. Auch bei Rechtsverordnungen können – unbeschadet der abschließenden Wirkung - die Mitgliedsstaaten einen gewissen Handlungsspielraum bei der Umsetzung haben.

### **Das europäische Recht schreibt eine Bescheinigung über die Erfüllung einer Informationsverpflichtung vor, lässt es aber zu, dass diese Bescheinigung bei einer nationalen oder einer europäischen Behörde beantragt wird. In welche Kategorie sollte diese Informationsverpflichtung eingeordnet werden?**

Eine Bestätigung durch eine europäische Behörde ist in der Regel nur für Unternehmen relevant, die grenzüberschreitend tätig sind. Bestätigungen, die für den grenzüberschreitenden Verkehr erforderlich sind, werden in die Kategorien A oder B eingeordnet. Die nationale Bestätigung ist für Unternehmen vorgesehen, die im Inland tätig sind. Die administrativen Lasten, die sich hieraus ergeben, werden in Kategorie C, D oder E eingeordnet.<sup>12</sup>

### **Es gibt Informationsverpflichtungen, die in den Mitgliedsstaaten nicht aufgrund einer gemeinsamen EU-Rechtsetzung, sondern aufgrund von besonderen bilateralen Verträgen gelten. In welche Kategorien sollten diese Informationsverpflichtungen eingeordnet werden?**

Die Einordnung in Kategorien bezieht sich auf alle übernationalen Rechtsvorschriften. Das bedeutet, dass außer der EU-Rechtsetzung auch andere internationale Übereinkommen berücksichtigt werden. Beispiele hierfür sind die Rheinschiffahrtsakte, das Protokoll von Montreal, die Konvention von

<sup>11</sup> Anm.d.Verf.: Das Internationale Handbuch kennt lediglich die Kategorien A, B und C, vgl. Fußnote 6

<sup>12</sup> Anm. d.Verf.: vgl. Fußnote 11, 6

Aarhus und die IATA-Konvention etc. Je nach der Art, in der diese Verträge entweder Informationsverpflichtungen selber festlegen oder die umsetzungsbedürftig sind, werden diese in die Kategorien A oder B eingeordnet.

**Eine Informationsverpflichtung fällt teilweise unter A oder B und teilweise unter C. Dabei ist der exakte Anteil der Zuordnung zu diesen Kategorien nicht bekannt. Wie soll die Informationsverpflichtung eingeordnet werden?**

In einigen Fällen ist es auch für Fachleute aus den Ministerien und Juristen schwierig, den exakten Anteil zu bestimmen, der den verschiedenen Kategorien zuzuordnen ist. Es gibt z. B. europäische Richtlinien für die Genehmigung von bestimmten Messinstrumenten, die aber nicht für alle Typen dieser Messinstrumente gelten, und die quantitativen Verhältnisse zwischen diesen beiden Gruppen von Instrumenten ist nicht bekannt. In diesen Fällen erfolgt die Zuordnung in Abstimmung mit beteiligten obersten Behörden. In der Abstimmung wird geklärt, welcher Anteil die administrativen Lasten der europäischen Ebene und welcher Anteil der nationalen Ebene zugeordnet wird.

**Gewisse Informationsverpflichtungen sind national umgesetzt worden, obgleich die EU-Rechtsvorschrift noch nicht in Kraft getreten ist. Handelt es sich dabei um Informationsverpflichtungen, die in die Kategorien A oder B einzuordnen sind?**

Nein. Die Einordnung in Kategorien verfolgt den Zweck, Aufschluss über die Handlungsebenen von gegenwärtiger Rechtsetzung zu geben. Das bedeutet, dass ein nationaler Vorgriff auf erwartete europäische Verpflichtungen als eine nationale Entscheidung einzuordnen ist. Solche Informationsverpflichtungen werden daher in Kategorie C eingeordnet. Weil die Einordnung in Kategorien nach einer gewissen Zeit überprüft wird, kann zur gegebenen Zeit die Informationsverpflichtung von Kategorie C in Kategorie B oder A wechseln, vorausgesetzt, dass die EU-Rechtsvorschrift in Kraft getreten ist.



### Anhang 3: Beispiel für ein Benchmarking-Formular

(Quelle: Die Niederlande)

<b>Rechtsbereich:</b>	EU-Erlaubnis für Passagiertransport
<b>EU-Informationsverpflichtung:</b>	Antrag eines Unternehmens auf Erlaubnis für internationale Transporte mit Touring-Fahrzeugen und Bussen
<b>EU-Gesetzgebung:</b>	98/76 + 96/26 + 11/98 + 684/92
<b>1. Erläuterung der Aktivitäten aufgrund einer europarechtlichen Informationsverpflichtung</b>	
<i>Es folgt eine detaillierte Beschreibung der <u>administrativen Aktivitäten</u>, die zur Erfüllung der fraglichen europäischen Informationsverpflichtung erforderlich sind:</i>	
<p>Für einen grenzüberschreitenden Passagiertransport benötigt das Unternehmen eine EU-Erlaubnis. Für den Antrag auf die EU-Erlaubnis muss der Antragsteller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ein Antragsformular mit den Antragsvoraussetzungen ausfüllen</li> <li>▪ Nachweisen, dass er eine Unternehmenserlaubnis für den Passagiertransport oder für den Busverkehr hat. Dafür muss der Unternehmer <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ einen guten Leumund haben</li> <li>➢ sich in geordneten finanziellen Verhältnissen befinden und</li> <li>➢ die erforderlichen beruflichen Kenntnisse besitzen.</li> </ul> </li> </ul> <p>Nach Erteilung der EU-Erlaubnis müssen der gute Leumund, die angemessenen finanziellen Verhältnisse und die professionellen Kenntnisse nach spätestens 5 Jahren erneut nachgewiesen werden.</p>	
<b>2. Nationale Umsetzung</b>	
<i>Es folgt eine detaillierte Beschreibung <u>der Aktivität</u> und eine Visualisierung der nationalen Umsetzung der EU- Informationsverpflichtung</i>	
<p>Um einen grenzüberschreitenden Passagiertransport ausführen zu dürfen, benötigt das Unternehmen eine EU-Erlaubnis. Um eine EU-Erlaubnis zu erhalten, muss eine nationale Erlaubnis erteilt werden, die nur zu Inlandverkehren berechtigt. Für die nationale Erlaubnis gelten dieselben Voraussetzungen wie für die EU-Erlaubnis. Beide Erlaubnisse (national wie EU) können zur selben Zeit und auf dem selben Antragsformular beantragt werden.</p> <p>Eine detaillierte Beschreibung eines jeden Schrittes sowie die Visualisierung des Prozesses folgen nachstehend.</p>	

#### Aktivität 1: Ausfüllung des Antragsformulars mit den Antragsvoraussetzungen

Das Antragsformular ist bei Transport and Water Management Inspectorate (der in den Niederlanden zuständigen Aufsichtsbehörde) erhältlich. Das Antragsformular muss ausgefüllt werden und es müssen die Anforderungen erfüllt sein, die in den nächsten Abschnitten dargestellt werden. Die Antragsvoraussetzungen beruhen auf der EU-Rechtsnorm. Allerdings ist in den NL eine Anforderung durch nationale Rechtsvorschrift hinzugekommen: der Antragsteller muss eine Liste mit den Kennzeichen aller Busse des Unternehmens vorlegen.

Wenn Passagiere per Bus nach einem Fahrplan auf einer festgelegten Route innerhalb Europas transportiert werden sollen, muss eine zusätzliche Erlaubnis beantragt werden. Dafür gibt es folgende Voraussetzungen:

- Ein Fahrplan
- Eine Tarifordnung
- Eine beglaubigte Kopie der Gemeinschaftserlaubnis
- Eine Karte mit der Strecke und den Haltepunkten
- Ein Reiseplan, aus dem sich die Fahrtzeiten und die Ruhezeiten ergeben.

#### Aktivität 2 a: Nachweis des guten Leumunds

Der gute Leumund muss aufgrund eines Führungszeugnisses nachgewiesen werden. Um dieses Führungszeugnis zu erhalten, muss ein Antrag bei der Kommunalverwaltung eingereicht werden, in der das Unternehmen angemeldet ist. Diesem Antrag wird eine Bescheinigung von der NIWO-Verkehrsbehörde beigelegt, in der bestätigt ist, dass das Führungszeugnis wirklich benötigt wird. Die Kommunalverwaltung leitet den Antrag an die für die Ausstellung von Führungszeugnissen zuständige Stelle (COVOG) weiter, die den Antrag prüft, das Führungszeugnis ausstellt (oder ablehnt). Bei Antragstellung für die EU-Erlaubnis soll das Führungszeugnis nicht älter als 3 Monate sein.

#### Aktivität 2 b: Erhalt eines Nachweises der geordneten finanziellen Verhältnisse

Um einen Nachweis der geordneten finanziellen Verhältnisse zu erhalten, muss das Unternehmen vorlegen:

- Einen Finanzstatus mit einer detaillierten Bilanz, die durch einen Wirtschaftsprüfer aufgestellt ist, oder
- Einen detaillierten Bericht, der den Vorgaben der niederländischen Wirtschaftsprüfervereinigung (NIVRA und NOvAA) entspricht. Das haftende Unternehmenskapital soll EURO 36.302,00 + EURO 4.992,00 pro Fahrzeug betragen; das haftende Kapital für die Erlaubnis bei nur einem Fahrzeug beträgt mindestens EURO 45.378,00.

#### Aktivität 2 c: Fachkenntnisse

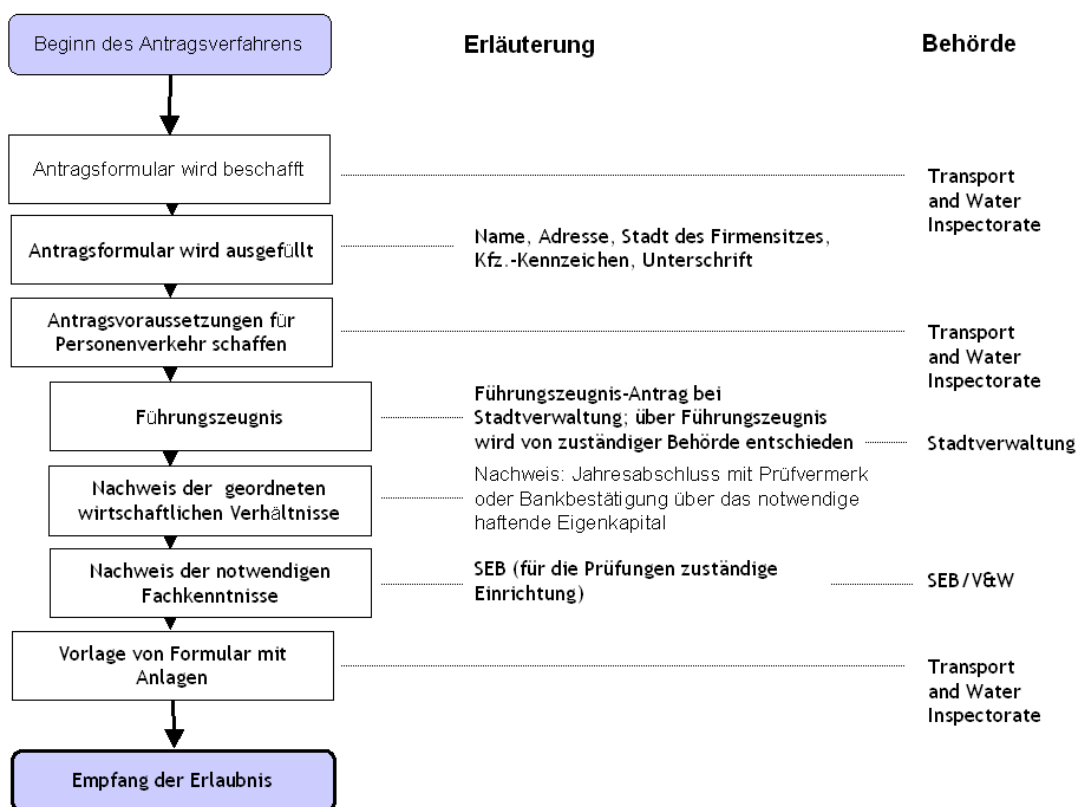
Um die notwendigen beruflichen Fachkenntnisse nachzuweisen, benötigt der Unternehmer ein Prüfungszeugnis der für solche Prüfungen in den Niederlanden zuständigen Einrichtung (SEB). Die Prüfung erstreckt sich auf die folgenden Fachgebiete: Unternehmensmanagement, Finanzmanagement, Fahrzeugmanagement, Personalmanagement, Rechenwesen und auf einen Kurs mit einem weiteren Fachgebiet (Taxi, Bus, Straßentransport oder internationaler Straßentransport).

Die Gesamtkosten der Prüfung betragen etwa EURO 300,00. Die Vorbereitung auf die Examen dauert 8 volle Tage. Der Beschäftigte, der den Verkehrsbetrieb im Unternehmen leitet, muss die Prüfung über die notwendige Sachkunde abgelegt haben. Wenn mehr als eine Person den Verkehrsbetrieb im Unternehmen leitet, muss wenigstens eine Person die Prüfung abgelegt haben.

Andere Möglichkeiten, die berufliche Sachkunde nachzuweisen, sind:

- Eine Erklärung der zuständigen Einrichtung, dass die Anforderungen der EU-Rechtsvorschrift 96/26 erfüllt sind;
- Ein Nachweis, dass das Unternehmen eine Erlaubnis zum Transport von Gruppen am 1. Jan. 1982 hatte

Nach Erteilung einer EU-Erlaubnis müssen das Führungszeugnis, der Nachweis der geordneten finanziellen Verhältnisse und der beruflichen Sachkunde spätestens nach 5 Jahren erneut nachgewiesen werden.



### 3. Durch nationales Recht geregelte administrative Lasten und deren wesentliche Merkmale

*Nachstehend folgt eine Beschreibung der relevanten nationalen administrativen Lasten und andere wesentliche Merkmale der nationalen Umsetzung der EU- Informationsverpflichtung (z. B. Häufigkeit, Schwellenwerte und Ausnahmen von Zielgruppen)*

Beschreibung und Größe der Zielgruppe	Internationale Bustransport-Unternehmen: 220 in Holland
Schwellenwerte und Ausnahmeregelungen bei den Zielgruppen	./.
Häufigkeit	Einmal alle 5 Jahre
Administrative Kosten der Informationsverpflichtung ( x Anzahl der Unternehmen):	Verkehr nach Einzelauftrag: € 59,- Verkehr nach einem Fahrplan: € 272,- Pendelverkehr: € 545,-
Für die Ausführung der Informationsverpflichtung benötigte Zeit:	Verkehr nach Einzelauftrag: 1 Stunde, 18 Minuten Verkehr nach Fahrplan: 4 Stunden Pendelverkehr: 12 Stunden
<b>4. Andere relevante Bemerkungen:</b>	
Kosten:	Nationale Erlaubnis (CPV): € 663,- Gemeinschaftserlaubnis: € 323,- Erneuerung d. Erlaubnis: € 17,-*  (*zugleich der Preis für amtlich beglaubigte Kopie der Erlaubnis)