



Landesinstitut für Statistik • Dienststelle für Controlling

Kanonikus-Michael-Gamper-Str. 1 • 39100 Bozen
Tel. 0471 41 84 15 • Fax 0471 41 84 19

<http://intranet.prov.bz/fis> • controlling@provinz.bz.it

Auszugsweiser oder vollständiger Nachdruck mit Quellenangabe (Herausgeber und Titel) gestattet
Verantwortlicher Direktor: Alfred Aberer



Istituto provinciale di statistica • Settore Controlling

Via Canonico Michael Gamper 1 • 39100 Bolzano
Tel. 0471 41 84 15 • Fax 0471 41 84 19

<http://intranet.prov.bz/fis> • controlling@provincia.bz.it

Riproduzione parziale o totale autorizzata con la citazione della fonte (titolo ed edizione)
Direttore responsabile: Alfred Aberer

astat
controlling

dok

Nr.

01

01/2011

Messung der Bürokratiekosten in der Südtiroler Landesverwaltung

auf der Grundlage des Standardkostenmodells

2010

ASTAT/Dienststelle für Controlling

Brigitte Pittschieler

Günter Sölva

1. Sinn und Zweck der Bürokratiekostenmessung

Die Messung der Bürokratiekosten bzw. der Verwaltungslasten erfolgt nach dem international erprobten niederländischen **Standardkostenmodell (SKM)**. Das Landesinstitut für Statistik (Astat) hat das Standardkostenmodell an die lokalen Rahmenbedingungen angepasst. Die Südtiroler Landesverwaltung verfügt somit über eine etablierte Methode zur systematischen Berechnung von Verwaltungskosten für Unternehmen und Bürger.

Die SKM-Methode ist ein **Verfahren zur Erhebung der Bürokratiekosten, die Bürgern und Unternehmen durch die Erfüllung von gesetzlichen Informationsverpflichtungen entstehen**. Die politischen Ziele, der Nutzen, die inhaltlichen Standards oder Kriterien der untersuchten Rechtsvorschriften werden nicht erfasst.

Im Mittelpunkt stehen die sog. **Bürokratiekosten**. Diese umfassen den **Aufwand, der Bürgern und Unternehmen durch gesetzlich veranlasste Verwaltungstätigkeiten entsteht**. Es geht hier z. B. um Behördengänge, das Ausfüllen von Formularen oder das Einbringen von Nachweisen (mithin alle Tätigkeiten, die umgangssprachlich gerne als „Papierkram“ bezeichnet werden).

Ziel des SKM ist es, **Bürger und Unternehmen von unnötigen bürokratischen Belastungen zu befreien**, indem das Verwaltungsverfahren effizient ausgestaltet und der Aufwand minimiert wird.

2. Der europäische Kontext

Die EU hat im Rahmen der Lissabon-Strategie 2002 den Aktionsplan „Verbesserung und Vereinfachung des Regelungsumfelds“ vorgelegt, aus dem 2005 die Initiative „Better Regulation“ hervorging. Die Europäische Kommission hat mit dem Aktionsplan im Jahr 2007 Maßnahmen gesetzt, um die Bürokratie, die Unternehmen zu schaffen macht, zu reduzieren. Um den Zielen der überarbeiteten Strategie von Lissabon („Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung“) und des Programms für bessere Rechtsetzung gerecht zu werden, ist es nach Auffassung der Kommission erforderlich, die Verwaltungskosten für die Unternehmen zu senken. Es wurde eine 25%ige Verringerung der Verwaltungslasten als Zielvorgabe festgelegt, die von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam bis zum Jahr 2012 erfüllt werden soll. Betroffen von der Zielsetzung sind sowohl Rechtsvorschriften der Gemeinschaft als auch nationale Regulierungsmaßnahmen. Diese gemeinsame Zielvorgabe, kann nur dann eingehalten werden, wenn alle Mitgliedstaaten und die EU-Organe das Vorhaben mittragen und es gemeinsam umsetzen. Die Erfüllung dieser Zielvorgabe könnte mittelfristig zu einem Anstieg des BIP der EU in der Größenordnung von etwa 1,4 % bzw. 150 Mrd. Euro führen.

Italien als Mitgliedsstaat der EU trägt diese gemeinsame Zielsetzung mit. Mit dem Art. 25 des Gesetzesdekretes Nr. 112 vom 25.06.2008 hat die Regierung die Verwaltungskostenmessung und -senkung vorgeschrieben. Ziel ist es, wie von der EU vorgegeben, innerhalb 31.12.2012, die Verwaltungskosten um 25% zu senken.

Die Südtiroler Landesregierung hat im Mai 2008 ein Projekt gestartet, dessen Ziel es ist, die Bürokratie und die damit verbundenen Kosten für Unternehmen und Bürger zu senken. Das Anti-Krisen-Paket der Landesregierung vom April 2009 sieht ausdrücklich eine Senkung der Bürokratiekosten vor. Die beim Astat angesiedelte Dienststelle für Controlling ist für die Bürokratiekostenmessung in der Landesverwaltung zuständig. Zur Adaptierung des SKM-Modells auf die Südtiroler Realität wurden methodische Absprachen mit Statistikämtern anderer Regionen durchführt. Es gab Kontakte und Erfahrungsaustausche mit dem Bundesministerium für Finanzen in Wien und mit der Tiroler Landesverwaltung in Innsbruck.

3. Methodische Vorgehensweise bei der Bürokratiekostenmessung in der Landesverwaltung

Es wird nach folgenden Schritten vorgegangen:

Schritt 1 - Festlegung des Untersuchungsbereichs

Im ersten Schritt geht es um die folgende Fragestellung: Welche Rechtsvorschriften sollen gemessen werden?

Schritt 2 - Identifikation der Informationspflichten und der Standardprozesse

Im zweiten Schritt geht es um folgende Fragestellungen:

- Welche Informationspflichten (Übermittlung von Daten, Nachweisen, Erklärungen, Berichten, Berechnungen usw.) bestehen für die Bürger bzw. Unternehmen?
- Welche Bearbeitungsschritte fallen für den Bürger bzw. im Unternehmen an, um die Informationspflicht, die einzelne Datenanforderung zu erfüllen?

Die Rechtsvorschriften werden analysiert und die Informationspflichten erhoben. Die einzelnen Informationspflichten können in Datenanforderungen unterteilt werden. Als Datenanforderung wird jenes Element einer Information bezeichnet, das zur Erfüllung der Informationspflicht bereitgestellt werden muss.

Damit die Unternehmen bzw. Bürger die vorgesehene Information übermitteln können, müssen für jede Datenanforderung Bearbeitungsschritte unternommen werden. Für die Berechnung der Verwaltungskosten müssen die Verwaltungstätigkeiten ermittelt werden, die zur Erfüllung der gesetzlichen Informationspflichten notwendig sind. Die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendigen Arbeitsschritte werden in Standardaktivitäten zerlegt. Dies geschieht unter der Annahme, dass die Verpflichtungen grundsätzlich auf ähnlichen Arbeitsschritten beruhen (Einarbeitung, Beschaffung von Daten, Formulare ausfüllen, Berechnung durchführen, Überprüfung und Fehlerkorrektur usw.).

Beispiel für Informationspflichten und Datenanforderungen im Rahmen der Erhebung der Bürokratiekosten für die Wirtschaftsförderung

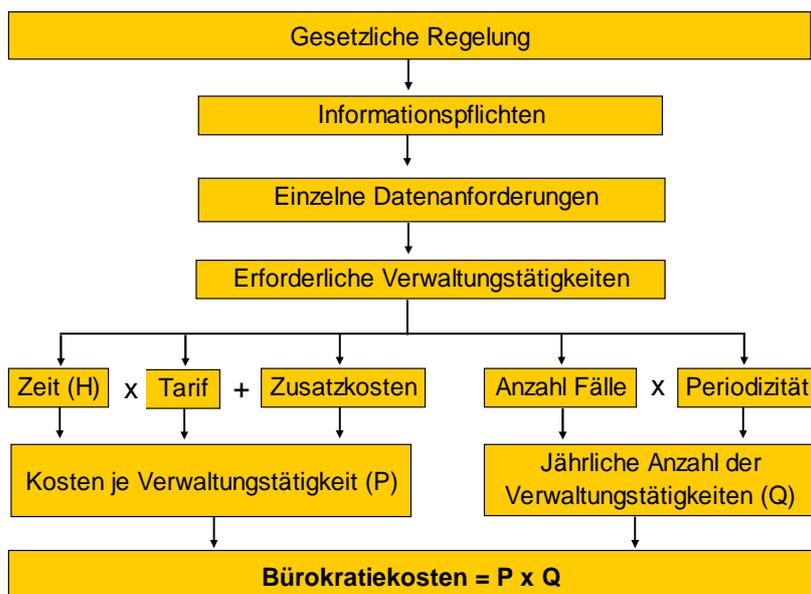
Förderung für Betriebliche Investitionen - Ankauf bewegliche Güter - Verlustbeitrag	
Informationspflicht	Datenanforderung
Antrag auf Gewährung der Förderung	• Stammdaten/Klassifizierung Unternehmen (Umsatz, Mitarbeiter)
	• Verpflichtungserklärung
	• Förderungsart und Förderungsschwerpunkte
	• Zuschläge für Wachstum und Umweltinvestitionen
	• Ausmaß / Höhe der geplanten Investition
	• Für Partner-, verbundene Unternehmen: Übersicht zu Partner- und verbundene Unternehmen
Investitionsdokumentation	• Ersatzerklärung zur Investitionsdokumentation: Erklärung ordnungsgemäße Durchführung, Verpflichtungserklärung, Aufstellung der Rechnungen/Verträge
	• Kopie Erkennungsausweis (falls erforderlich)
	• Deminimis-Erklärung zu Beihilfen vonseiten anderer Behörden (falls erforderlich)
	• Original und Kopie der Rechnungen/Honorarnoten
	• Kopie des Autobüchleins, aus dem die ordnungsgemäße Eintragung des geförderten Fahrzeuges hervorgeht (falls Förderung Sonderfahrzeuge bzw. Autotransporteur)
	• Zahlungsbestätigung der Rechnungen

Schritt 3 - Erhebung der Daten: Zeiten, Tarife, externe Kosten, Häufigkeitsparameter

Im dritten Schritt werden für jeden Bearbeitungsschritt bzw. jede Standardaktivität folgende Parameter erhoben:

- Zeit
- Tarif
- Zusatzkosten
- Anzahl der Fälle
- Periodizität

Die folgende Abbildung zeigt eine vereinfachte Darstellung des SKM-Berechnungsmodells mit einer kurzen Beschreibung:



Ausgangspunkt ist die gesetzliche Regelung. Es werden jene Bestandteile der Rechtsvorschrift identifiziert, die Bürger bzw. Unternehmen verpflichten, Informationen für die Behörden oder Dritte bereitzustellen. Diese Informationspflichten können in weitere Bestandteile zerlegt werden und zwar in jene Informationen, die für die Erfüllung der Informationsverpflichtung erforderlich sind, d.h. so genannte Datenanforderungen. Um den Datenanforderungen gerecht zu werden und die entsprechenden Informationen bereitzustellen, führen die Bürger bzw. Unternehmen eine Reihe von Verwaltungstätigkeiten durch (z. B. die Beschaffung von bestimmten Informationen). Diese erfordern einerseits einen Zeitaufwand der Bürger bzw. unternehmensinterne Ressourcen in Form von Arbeitszeit der Mitarbeiter (H), die mit den jeweiligen Stundensätzen (Tarifen) zu multiplizieren sind, und andererseits externe Ressourcen in Form von Gebühren und Honoraren für externe Berater, Experten usw. Werden diese Kosten je Verwaltungstätigkeit mit der Periodizität der Informationspflichten sowie der Anzahl der von diesen Informationspflichten betroffenen Bürger bzw. Unternehmen multipliziert, so erhält man die Gesamtsumme der Verwaltungskosten für Bürger bzw. Unternehmen, die aus der Erfüllung der Informationsverpflichtungen der jeweiligen Rechtsvorschrift entstehen. Es wird von einem normal-effizienten Bürger bzw. Unternehmen ausgegangen.

Vereinfachtes Beispiel: Errechnung der Bürokratiekosten bei der Wirtschaftsförderung

Im Jahr 2008 haben insgesamt 1.700 Unternehmen um eine Förderung für betriebliche Investitionen angesucht. Im Rahmen des Verfahrens sind zwei Informationspflichten zu erfüllen: die Stellung des Antrags und die Investitionsdokumentation. Für die Erstellung des Antrags ist ein Zeitaufwand von 210 Minuten erforderlich, die Investitionsdokumentation nimmt 120 Minuten Arbeitszeit in Anspruch. Es wird von einem Stundensatz (Tarif) in Höhe von 40 Euro ausgegangen. Es fallen Fahrtkosten und weitere Zusatzkosten in Höhe von 60 Euro je Gesuch bei der Gesuchstellung und in Höhe von 100 Euro bei der Investitionsdokumentation an. Die Bürokratiekosten insgesamt betragen 646.000 Euro.

$$\text{I. Antrag auf Gewährung der Förderung} \quad 1.700 \times 1 \times 210/60 \times 40 + 1.700 \times 60 = 340.000$$

$$\text{II. Investitionsdokumentation} \quad 1.700 \times 1 \times 120/60 \times 40 + 1.700 \times 100 = 306.000$$

$$\text{Bürokratiekosten gesamt:} \quad 646.000$$

■ Anzahl der Unternehmen	■ Zeit in Stunden (Min./60)
■ Häufigkeit pro Jahr (Periodizität)	■ Tarif (Euro)
■ Bürokratiekosten	■ Zusatzkosten

Für die Ermittlung des Zeitaufwands vonseiten der Unternehmen und Bürger für die Erfüllung der Informationspflichten werden verschiedene Methoden kombiniert. Es können standardisierte Zeitwerte aufgrund der weiter unten dargestellten Cash-Tabelle verwendet werden, Befragungen bei den Zielgruppen vorgenommen (Vor-Ort-Interview, Telefon-Interview, Experten-Gespräche) oder qualifizierte Einschätzungen von Sachbearbeitern erhoben werden.

Um eine Informationspflicht zu erfüllen ist es grundsätzlich notwendig (1) Informationen einzuholen, (2) Daten zu sammeln und aufzubereiten, (3) Formulare auszufüllen und (4) Daten zu übermitteln. Die folgende Zeitwerttabelle (Cash-Tabelle) als Schätzinstrument für den Zeitaufwand zur Erfüllung von Informationspflichten wird vom Statistisches Bundesamt übernommen (Auszug aus Wirtschaft und Statistik, Stand 2008, Statistisches Bundesamt, S. 386, Wiesbaden, 2008)

Cash-Tabelle (Classification system of Administrative Activities):

Nr.	Standardaktivität	Einfach (min.)	Mittel (min.)	Komplex (min.)
1	Einarbeitung	3	15	120
2	Beschaffung von Daten	3	15	120
3	Formulare ausfüllen	3	7	30
4	Berechnungen machen	3	20	120
5	Überprüfung der Daten	1	5	45
6	Fehlerkorrektur	2	10	60
7	Datenaufbereitung	3	15	120
8	Datenübermittlung	1	2	10
9	Interne Sitzungen	5	30	480
10	Externe Sitzungen	10	60	480
11	Zahlungsüberweisungen ausfüllen	2	8	30
12	Kopieren, Archivieren, Verteilen	2	5	15
13	Prüfung durch öffentliche Stellen	2	30	240
14	Korrekturen aufgrund öffentlicher Prüfung	3	90	90
15	Zusätzliche Informationen bereitstellen	3	15	120
16	Schulungs- und Fortbildungsteilnahmen	3	35	480

Was die Tarife und Personalkostenstundensätze angeht wird ein pragmatischer Ansatz gewählt: Die Ermittlung der Lohnkostensätze kann sehr ausführlich analysiert und detailliert berechnet werden. Für die Entlastung von Unternehmen geht es in erster Linie um die Zeit für die Bearbeitung der Informationspflicht und um die Maßnahmen, die ergriffen werden, um die Bürokratie zu reduzieren.

Schritt 4 - Ansätze zur Senkung der Bürokratiekosten

Im vierten Schritt geht es um die folgende Fragestellung: Welche Formulare, Unterlagen, Datenanforderungen können abgeschafft, abgeändert oder insofern verbessert werden, dass sich der Verwaltungsaufwand für die Bürger bzw. Unternehmen reduziert?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um den Verwaltungsaufwand und die entsprechenden Kosten zu reduzieren:

Checkliste für die Ermittlung von Maßnahmen zur Reduzierung der Bürokratiekosten:

Maßnahmen	Hilfreiche Fragestellungen
MÖGLICHKEIT DER VEREINFACHUNG VON GESETZLICHEN BESTIMMUNGEN	
Aufheben/Abschaffen von Rechtsvorschriften (bzw. Nichteinführung bei neuen Gesetzesvorschlägen)	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Rechtsvorschriften können aufgehoben / abgeschafft werden? • Gibt es Gesetzesentwürfe, die auf Eis gelegt werden sollen, da eine entsprechende Umsetzung aufgrund der Bürokratie nur unnötige Kosten verursachen würde?
Konsolidierung, Verschmelzung von (untergeordneten) Vorschriften, Vorgaben (sodass sich z.B. die Gesetze nicht widersprechen oder in einem untergeordneten Gesetz nicht mehr verlangt wird als im Übergeordneten)	<ul style="list-style-type: none"> • Können Gesetze unterschiedlichen Ranges so verändert werden, dass sie sich nicht widersprechen? • Können Gesetze konsolidiert werden indem sie angeglichen werden? • Können Rechtsvorschriften zusammengefasst werden?
Nutzung horizontaler Gesetzgebung, um sektorspezifische Regelungen zu ersetzen oder nicht aufeinander abgestimmte Vorschriften zu bereinigen	<ul style="list-style-type: none"> • Entsprechen die in den Rechtsvorschriften enthaltenen Bestimmungen den allgemeinen Prinzipien und Grundregelungen z. B. des Transparenzgesetzes? • Können sektorspezifische Regelungen durch horizontale Gesetze ersetzt werden? • Wie können die gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlicher, aber miteinander in Beziehung stehender Bereiche harmonisiert werden?
VEREINFACHUNG DER PROZESSE ZUR EINHALTUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN	
Aufhebung unnötiger Formulare, Kontrollen, Datenabfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Kann auf bestimmte Formulare verzichtet werden? • Entstehen durch gewisse Datenanforderungen oder Kontrollen nur unnötige Kosten?
Verminderung der Formularlänge, Vereinfachung von Formularen	<ul style="list-style-type: none"> • Haben alle Formulare einen einheitlichen klaren und übersichtlichen Aufbau? • Sind das Formular und die anzugebenden Informationen sprachlich verständlich? • Wo gibt es Verständnisschwierigkeiten? Welche Teile des Formulars sind am schwierigsten, aufwändigsten auszufüllen? • Kann das Formular in der Länge verkürzt werden, um den Aufwand für das Ausfüllen zu reduzieren? • Können gewisse Datenanforderungen gestrichen oder vereinfacht werden? • Ist es einfach, die Daten zu besorgen? Wo gibt es die größten Schwierigkeiten? • Ist klar, welchen Zweck die angeforderten Daten und beigelegten Dokumente zu erfüllen haben? • Welche Datenanforderungen sind sinnlos und unnützig? • Werden Daten angefordert, die für die Abwicklung des Verfahrens keine Bedeutung haben? • Ist es für die Bürger und Unternehmen nachvollziehbar, dass die geforderten Daten angegeben bzw. Dokumente beigelegt werden müssen? • Auf welche Dokumente sollte / könnte verzichtet werden und warum?

Verwendung von Informationen auch ohne gesetzliche Notwendigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Werden Daten eingefordert, deren Notwendigkeit aus den Rechtsvorschriften nicht hervorgeht? Warum? • Gibt es Informationspflichten auf die verzichtet werden kann, da es keine gesetzliche Bestimmung gibt, die diese vorsehen?
Lernen durch Rückgriff auf vorhandene Informationen in anderen öffentlichen Stellen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Daten, die angefordert werden, liegen bereits bei anderen öffentlichen Stellen auf bzw. können von diesen bezogen werden? • Kann auf Informationen anderer Stellen zurückgegriffen werden? • Können schon vorhandene Informationen genutzt werden, sodass weitere Datenanforderungen vermieden werden können?
GEMEINSAME DATENNUTZUNG	
Datenaustausch zwischen Behörden anstelle von Datenabfragen bei den Betroffenen	<ul style="list-style-type: none"> • Ist es möglich, Informationen zwischen Behörden auszutauschen anstatt diese von den Betroffenen zu verlangen?
Gemeinsame Datenbank	<ul style="list-style-type: none"> • Können gewisse Informationen aus gemeinsamen (Abteilungen übergreifenden) Datenbanken gewinnen?
REDUZIERUNG VON IRRITATIONSFAKTOREN	
Identifizierung der Irritationsfaktoren durch Interviews bzw. Fragebögen für Experten und für Bürger/ Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Was stört die Betroffenen beim Ausfüllen der Formulare oder bei der Übermittlung von Informationen und Daten? • Welche Datenanforderungen stören / irritieren die Bürger? • Welche Rückmeldungen erhalten die Bediensteten von den Betroffenen in Bezug auf Irritationsfaktoren? • Wo wird von den Bürgern Kritik in Bezug auf übermäßige Bürokratie geäußert? • Gibt es aufgrund von Bürgerbefragungen Rückschlüsse und Hinweise auf Datenanforderungen/ Formulare die abgeschafft werden können? • Ist den Bürgern klar, welchen Zweck die angeforderten Daten und beigelegten Dokumente zu erfüllen haben? Ist es für sie nachvollziehbar, warum sie diese Daten angeben bzw. Dokumente beilegen müssen?
Unnötige Schwierigkeiten bzw. Hemmnisse abschaffen bzw. reduzieren	<ul style="list-style-type: none"> • Gibt es unnötige Schwierigkeiten bei der Erfüllung von Informationspflichten, die abgeschafft oder reduziert werden könnten?
SONSTIGES	
Gehäuftes Auftreten von Rechtsmitteln und Beschwerden	<ul style="list-style-type: none"> • Treten mehrmals dieselben Beschwerden auf? Welche Lösungen im Sinne der Vereinfachung gibt es?
Mehrfache Anforderung derselben Daten im Zusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften	<ul style="list-style-type: none"> • Werden von der Abteilung mehrmals dieselben Daten angefragt, auch in Bezug auf andere Verfahren in der Abteilung? Wie könnte dies vermieden werden?

Quellenverzeichnis und weiterführende Literatur

Handbücher:

- Landesregierungen Oberösterreich, Tirol, Steiermark, Bundesministerium für Finanzen Wien, Handbuch Bundesländer - Pilotprojekte, Verwaltungskosten senken für Unternehmen aus Landesgesetzen, Wien 2008
- Bundesministerium für Finanzen Wien, Handbuch Standardkostenmodell Österreich, Initiative Verwaltungskosten senken für Unternehmen, Wien 2007
- Bertelsmann Stiftung, SKM-Kompakt, Leitfaden für vereinfachte Informationskostenermittlungen nach dem Standardkosten-Modell (SKM), Berlin 2007
- Unterlagen zum Standardkostenmodell (Misurazione e riduzione oneri amministrativi), Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, www.innovazionepa.gov.it
- Bertelsmann Stiftung, Handbuch zur Messung von Regulierungskosten, Berlin 2009
- Statistisches Bundesamt, Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung, Wiesbaden 2006

Internetseiten:

- [Misurazione oneri amministrativi \(MOA\) - Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione](#)
- [Handbuch Standardkostenmodell Österreich - Unternehmen](#)
- [Handbuch Standardkostenmodell Österreich - Bürger](#)
- [Handbuch Standardkostenmodell Deutschland](#)
- [Das Standardkostenmodell und seine Anwendung in Deutschland](#)
- [Nationaler Normenkontrollrat - Deutschland](#)
- [Das Standardkostenmodell - Bertelsmann Stiftung](#)
- [Verringerung der Verwaltungskosten - EU Gesetzgebung](#)