

Jochen Zülka, Stadtdirektor a.D., NordWestConsult, Bielefeld

Standardkosten-Modell kommunal

Ein zentraler Aspekt von besserer Gesetzgebung oder „moderner Regulierung“, wie manche sagen, ist sowohl die Minimierung von administrativen Belastungen für Unternehmen und Bürger als auch die Entlastung der Verwaltung von unnötigen bürokratischen Fesseln, die das feinmaschige Netz vertikaler wie horizontaler Verwaltungsbeziehungen nur zuhauf bereithält. Bevor administrative Belastungen ernsthaft und nachhaltig vermindert werden können, müssen sie jedoch gemessen werden. Die Messung der administrativen Belastungen ist der Schlüssel zu ihrer Reduzierung. Bund und Länder tun es. Auch Städte und Gemeinden können messbar Bürokratiekosten senken.

Bürokratieabbau

Bürokratieabbau wird angesichts des schärfer werdenden globalen Wettbewerbs der Regionen und im Zeichen des demografischen Wandels als Standortfaktor immer wichtiger. Die Attraktivität einer Kommune wird in Zukunft auch daran gemessen werden, wie effizient und effektiv ihre Verwaltung mit vorhandenen Ressourcen und ihrem rechtlichen Instrumentarium auf Problemlagen der Bürger und der Wirtschaft eingeht. Während harte Standortfaktoren wie geografische Lage und Lohnkosten oft nicht beeinflussbar sind, ist der Faktor Dienstleistungsqualität von den Kommunen aus eigener Kraft gestaltbar. Wer aber wissen will, wo und wie viel Geld für unnötige Bürokratie ausgegeben wird, muss messen. Das Standardkosten-Modell (SKM) macht's den Kommunen möglich.

Bürokratiekosten auf der kommunalen Ebene

Eine dem internationalen Standard des Standardkosten-Modells folgende Messung von Bürokratiekosten auf kommunaler Ebene hat es bislang in Deutschland nicht gegeben. Lediglich eine Untersuchung der Wirkungen des niedersächsischen Modellkommunengesetzes für den Landkreis Osnabrück verwendet wesentliche methodische Elemente des SKM auf der kommunalen Ebene.

Zu den Stakeholdern der Bürokratiekostenbelastung auf der kommunalen Ebene zählen neben den Normsetzenden Ebenen EU, Bund und Länder auch die Kommunen (Kreise und Gemeinden) selbst. Dabei sind die Kommunen nicht nur durch eigene Normsetzung (Satzungen) und durch den Verwaltungsvollzug von Bundes- und Landesrecht Verursacher von Bürokratie-

belastung auf der kommunalen Ebene (sog. „Täterrolle“), sondern als Adressat staatlicher Informationspflichten ebenso wie Betriebe und Bürger auch selbst durch Informationspflichten und Bürokratie belastet (sog. „Opferrolle“).

Entsprechend besteht das kommunale Interesse an SKM in Deutschland in dreierlei Hinsicht: Erstens fordern die kommunalen Spitzenverbände ihre strategische Beteiligung an der Informationskostenmessung des Bundes, zweitens sollen die durch staatliche Vorschriften begründeten gemeindlichen Informationspflichten überprüft und last but not least drittens das gemeindliche Ortsrecht im Hinblick auf Informationskosten mit Hilfe des Standardkosten-Modells untersucht werden. Der methodische Ansatz für Bürokratiekostenmessungen auf kommunaler Ebene unterscheidet sich dabei gravierend von dem der Informationskostenmessung auf Bundes- und Länderebene.

Vorbild Niederlande

Die Niederlande sind Vorreiter bei der Anwendung des Standardkosten-Modells auf der kommunalen und regionalen Ebene. Dort beschäftigt sich nicht nur die nationale Ebene erfolgreich mit dem Abbau von Informationspflichten, sondern das tun auch die Provinzen und Gemeinden. Von den 450 niederländischen Kommunen haben bisher mehr als 100 Kommunen ein SKM-Projekt ausgeführt oder eingeplant.

Die Projekte, die auf dieser Ebene ausgeführt werden, haben die Quantifizierung der „Administrativen Lasten“ (AL) für Bürger und/oder Unternehmen mit Hilfe des Standardkosten-Modells zum Ziel. Aspekte, die nicht unter die Definition von AL oder Verwaltungsaufwand fallen, die aber dennoch im Hinblick auf das Aufspüren von Einsparungen oder Qualitätsverbesserungen bei den Kommunen relevant sind, werden ebenfalls erfasst. Diese Aspekte, die in den niederländischen Gemeinden für das sogenannte „Red Tape“ (Amtsschimmel) beurteilt werden, betreffen etwa die „Informationsüberfragung“ durch die Gemeinde, Wartezeiten zwischen der Anfrage und der Erteilung einer Genehmigung, die Transparenz der Vorschriften und Genehmigungsverfahren sowie das Serviceniveau der Gemeinde und direkte Kosten wie Verwaltungsgebühren. Die Kommunen erhalten Vorschläge, die zu einer qualitativen Verbesserung und zum Abbau kommunaler Rechtsvorschriften führen. „Administrative Lasten“

für Kommunen, die durch die Ausführung der Rechtsvorschriften entstehen, werden ebenfalls untersucht und quantifiziert.

Geschäftsprozesse als Basis der Bürokratiekostenmessung

Mit dieser in den Niederlanden praktizierten Modifizierung des Standardkosten-Modells können neben den Kosten, die den Unternehmen und Bürgern durch administrative Belastungen entstehen, auch die Kosten, die der Gemeinde entstehen, gemessen werden. In der Verwaltung berührt dies die Belastung der Organisation durch Geschäftsprozesse und erfüllt nicht den herkömmlichen Begriff der Bürokratiebelastung durch Informationsverpflichtungen im Sinne des (klassischen) Standardkosten-Modells. Die Modifizierung bei der Anwendung des Standardkosten-Modells auf der kommunalen Ebene geht deshalb dahin, die Messung der Informationskostenbelastung von Bürgern und Unternehmen mit dem internen Aufwand der Verwaltung durch Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit der Erfüllung von Informationspflichten zu verbinden.

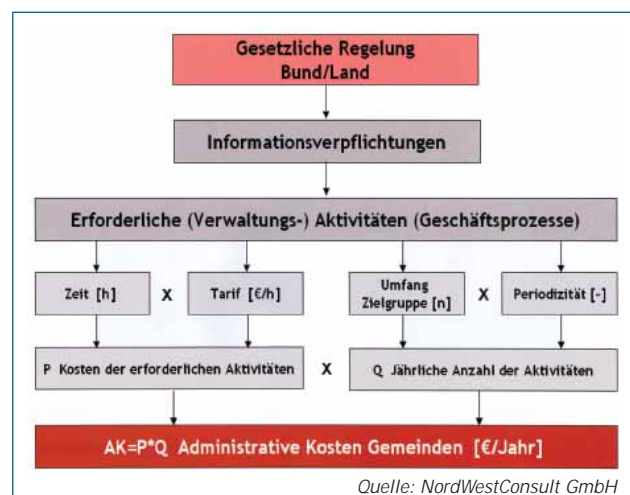
Die Analyse von administrativen Abläufen ist der Kommunalverwaltung in der Regel vertraut. Ein in der vorstehend erläuterten Form modifiziertes SKM erweitert die Analyse der internen Geschäftsprozesse auf die externen Aktivitäten von Bürgern und Unternehmen, die deren Bürokratiebelastung bei der Erfüllung von Informationspflichten bewirken. Damit wird der Blick bei der Geschäftsprozessanalyse auch auf die externen Ursachen und Wirkungen des Verwaltungshandelns gerichtet. SKM ermöglicht so, den Output kommunaler Wirtschafts- und Bürgerfreundlichkeit nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ zu dokumentieren und zu bewerten. Es bietet sich daher an, im kommunalen Bereich im Sinne des Lebenslagen-Prinzips Produkte und die dazu gehörigen Geschäftsprozesse als Basis für die Bestandsaufnahme der Bürokratiebelastung zu durchleuchten bzw. zu messen.

Die Schrittfolge kommunaler SKM-Messungen

Ausgangspunkt der kommunalen SKM-Messung von Verwaltungsaufwand und Bürokratiekosten der Unternehmen und Bürger sind Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Diese werden auf die in ihnen enthaltenen Informationspflichten und Informationsanforderungen (Datenanforderungen) analysiert.

Das Standardkosten-Modell ermöglicht dabei sowohl die Ex-post-Messung der Bürokratiekosten aus bestehenden Vorschriften als auch eine Ex-ante-Schätzung zu erwartender Bürokratiekosten durch Regulierungsalternativen in einer neuen Vorschrift und/oder Vollzugsalternativen zur Optimierung der Verwaltungspraxis.

In einem **ersten Schritt** wird die Informationskostenbelastung der Kommune selbst untersucht. Dies betrifft alle Informationsverpflichtungen, die der Gemeinde durch übergeordnete Verwaltungsebenen, landesgesetzliche und bundesstaatliche Rechtsnormen auferlegt werden. Das Produkt aus den Kosten der zur Erfüllung einer Informationspflicht erforderlichen Aktivitäten und ihrer jährlichen Anzahl ergibt die administrativen Kosten einer Informationsbelastung der Gemeinde (s. Grafik)



Der Untersuchung der gemeindlichen Informationskostenbelastung folgt im **zweiten Schritt** die Messung der administrativen Belastung der Bürger und/oder der Unternehmen durch die Ausführung staatlicher und gemeindlicher Vorschriften.

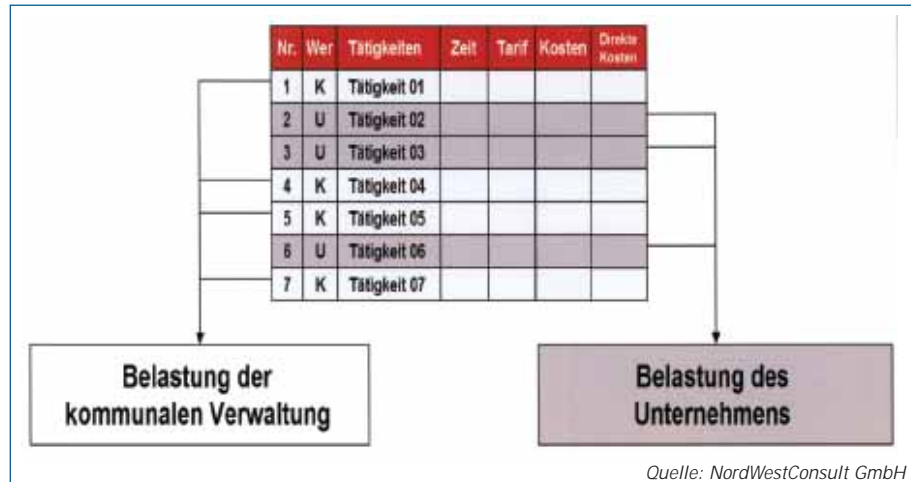
Der **dritte Schritt** der kommunalen SKM-Messung erweitert den Untersuchungsraum auf Aspekte, die nicht unter die Definition von Verwaltungsaufwand oder administrativen Lasten fallen, aber dennoch für die Gesamtbeurteilung der Bürokratiebelastung auf der gemeindlichen Ebene wichtig sind. Diese Aspekte, die wie gesagt in den Niederlanden „Red Tape“ genannt werden, würden wir als unverhältnismäßige Bürokratie oder Bürokratismus bezeichnen. Sie sind in der Regel durch übermäßigen „Papierkram“, lange Verfahrensdauer, unverständliche Formulare und intrans-

parente Verfahren geprägt. Die Aspekte sind maßgebliche Indikatoren für die Bürger- und Wirtschaftsfreundlichkeit der Städte und Gemeinden sowie für deren allgemeines Service-niveau.

Was und wie wird gemessen?

Um auszuloten, wo und in welcher Höhe Reduzierungsmöglichkeiten für die bestehende Bürokratiebelastung auf der gemeindlichen Ebene bestehen, müssen zunächst in einer Ex-post-Messung die Ausgangssituation erfasst und die administrativen Lasten unter Anwendung des Standardkosten-Modells quantifiziert werden. Das Resultat dieser Messung ist die Summe der Bürokratiekostenbelastung zum Zeitpunkt t_0 . Anschließend werden zu den einzelnen Geschäftsprozessen Verbesserungsvorschläge erhoben und deren Auswirkungen auf die Ausgangsbelastung unter Anwendung des Standardkosten-Modells beurteilt. Im Ergebnis wird dabei das Reduktionspotenzial jedes einzelnen Verbesserungsvorschlages ausgewiesen. Zum Schluss erfolgt eine Ex-ante-Abschätzung der Auswirkungen der Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf ein Verbesserungsszenario nach Umsetzung der Vorschläge. Wie bei der Ausgangsmessung wird hier das Standardkosten-Modell zur quantitativen Erfassung der Gesamtbelastung durch Bürokratie nun im Zeitpunkt t_1 genutzt.

Beim Vollzug einer bestimmten Rechtsnorm oder Vorschrift durch eine kommunale Verwaltung wird regelmäßig ein Geschäftsprozess gestartet. Hierbei können – bezogen auf den Untersuchungsgegenstand – zwei verschiedene Geschäftsprozesse unterschieden werden: zum einen Geschäftsprozesse, die durch die kommunale Verwaltung gestartet werden, und zum anderen Geschäftsprozesse, die durch Unternehmen oder Bürger gestartet werden. Zu Beginn der Untersuchung werden in den Geschäftsprozessen die einzelnen Tätig-

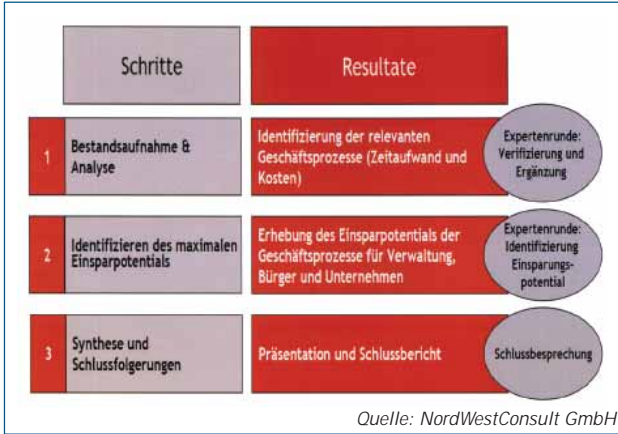


keiten der Kommune (K) und der Unternehmen (U) bzw. Bürger (B) erfasst. Die einzelnen Geschäftsprozesse werden hinsichtlich der Kriterien „Zeit“ und „Tarif“ (Kosten) sowie „Fallzahlen“ und „Frequenz“ (Häufigkeit) analysiert (s. Grafik oben).

Aufgrund der erforderlichen Zeiten und der Stundentarife werden dann die Kosten berechnet. Hieraus lässt sich die Belastung bzw. Entlastung für einen im Gesetz enthaltenen Regelungsgegenstand ermitteln. Daraus wird ersichtlich, dass eine Veränderung bzw. Optimierung der Geschäftsprozesse auch eine Vereinfachung des (internen) Verwaltungsaufwandes bzw. der (externen) Bürokratiebelastung verursacht.

Die Erfassung der Geschäftsprozesse erfolgt durch Erhebungen (Befragungen, Interviews und Expertengespräche) in der Verwaltung der Städte und Gemeinden sowie in ausgewählten Betrieben, die von der jeweiligen Regelung betroffen sind bzw. waren und Aussagen zum üblichen Aufwand relevanter Tätigkeiten im Rahmen der zu untersuchenden Geschäftsprozesse machen können. Dabei ist es für die Bewertung hilfreich, dass es inzwischen diverse Datenbanken gibt, die Auskunft über die empirischen Ergebnisse der bisherigen Messungen für jeweils vergleichbare Informationsanforderungen geben. Diese in sog. CASH-Tabellen², die Ähnlichkeiten entlang aller Informationspflichten ausnutzen, für einfache, mittlere und komplexe Informationsanforderungen zusammengefasst

² CASH ist ein Akronym für „Klassifizierung Administrativer Standardtätigkeiten“; die CASH-Tabelle weist auf der Erfahrung einer Vielzahl durchgeführter SKM-Messungen für jede Tätigkeit Minutenwerte, gestaffelt nach der Komplexität einer Tätigkeit in einfach, mittel und komplex, aus. Die Grundlage der deutschen Tabelle bilden niederländische CASH-Tabellen und in Deutschland bereits durchgeführte SKM-Messungen sowie im Stopp-Uhr-Verfahren ermittelte Zeitwerte.



Zeitwerte ersparen eine zeitaufwendige Messung der validierten Standardaktivitäten „vor Ort“ durch eine qualitative Einschätzung des Untersuchers im Rahmen einer Desk Research.

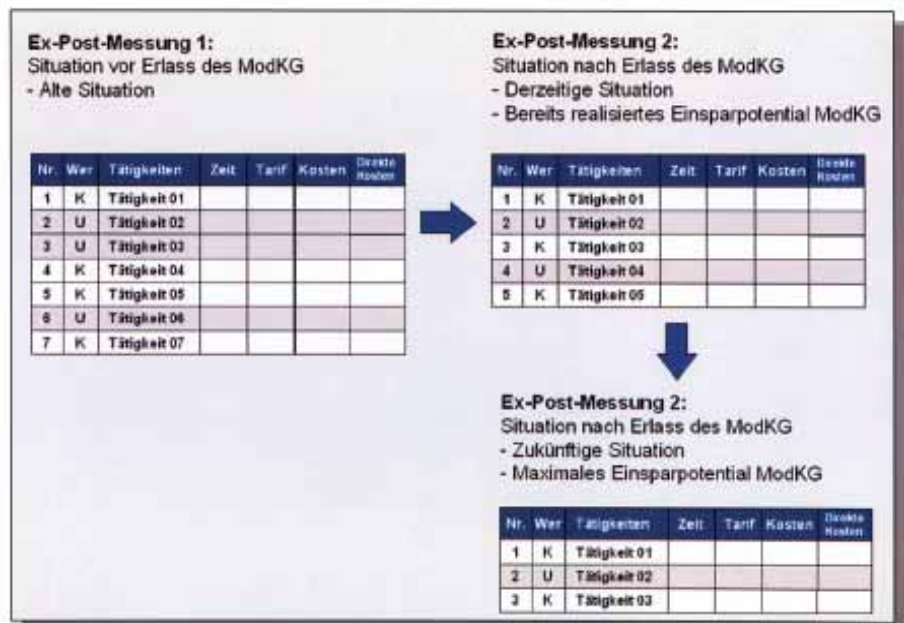
Kommunale SKM-Projekte durchlaufen drei Phasen der Projektdurchführung – von der Bestandsaufnahme und Analyse der Verfahrensabläufe nach Zeitaufwand und Kosten über die Identifizierung des maximalen Einsparpotentials bis zur abschliessenden Präsentation des Schlussberichts (s. Grafik oben).

Nach Auswahl und Erhebung der relevanten Geschäftsprozesse in der bislang gültigen Rollenverteilung zwischen Verwaltung und Unternehmen respektive Bürger wird in einem nächsten Schritt das Einsparpotenzial der Geschäftsprozesse für Verwaltung, Unternehmen und Bürger erhoben und in einem weiteren Schritt das Ergebnis bewertet und präsentiert. Das Standardkosten-Modell dient dabei jeweils der Quantifizierung der administrativen Lasten im jeweiligen Stadium der Untersuchung. Zur Validierung der Untersuchungsergebnisse und zur Einschätzung möglicher Reduzierungspotenziale und der Machbarkeit von Optimierungsvorschlägen sowie zur Bewertung der Resultate der einzelnen Untersuchungsphasen erfolgt in jeder Phase ein Informationsaustausch mit Experten in Form von moderierten Expertenpanels – ggf. auch

gebündelt – in einem Workshop. Die Untersuchungsergebnisse sowie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden wie üblich bei Organisationsuntersuchungen in einem Untersuchungsbericht zusammengefasst. Die Kommunen erhalten so Vorschläge, die zu einer qualitativen Verbesserung und zum Abbau übermäßig bürokratischer kommunaler Rechtsvorschriften führen.

Praxisbeispiel: Modellkommunengesetz des Landes Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hat konkrete Maßnahmen beschlossen, um Bürokratie abzubauen. Zum 1. Januar 2006 ist das „Gesetz zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume in Modellkommunen“ (Modellkommunengesetz – ModKG) in Kraft getreten. Mit dem Gesetz werden für einen Versuchszeitraum von drei Jahren für fünf teilnehmende Modellkommunen bestimmte landesrechtliche Regelungen außer Kraft gesetzt bzw. modifiziert. Der Landkreis Osnabrück ist eine der Modellkommunen. Dieser hat die Auswirkungen des ModKG auf die Bürokratielasten im Landkreis mit Hilfe des Standardkosten-Modells messen lassen. Untersucht wurden 15 vom Landkreis ausgewählte wirtschaftsrelevante Geschäftsprozesse bezüglich des Zeit- und Kostenaufwandes für Verwaltung, Unternehmen und Bürger vor und nach Inkrafttreten des ModKG (s. Grafik unten).



Quelle: NordWestConsult GmbH

Die Ermittlung der Auswirkungen des ModKG auf die administrative Belastung von Unternehmen, Bürgern und Verwaltung(en) hatte zum Ergebnis, dass die Bürokratielasten im Landkreis Osnabrück in den untersuchten Geschäftsprozessen durch das ModKG um 16 % bzw. rd. 600.000 € p. a. gesunken sind. Bei einer räumlichen Ausweitung des Geltungsbereichs des ModKG auf das gesamte Land Niedersachsen ließ sich in einer einfachen, auf die Einwohnerzahlen bezogenen Hochrechnung (1:23) eine potenzielle Reduzierung der Bürokratielasten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung allein durch die für diese Untersuchung ausgewählten 15 Rechtserleichterungen im ModKG um rd. 14 Mio. € jährlich prognostizieren. Die Wirkungen zeigen sich zu 80 % bei der Entlastung von Unternehmen und Bürgern (– rd. 480.000 €) und zu 20 % bei der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes (– rd. 120.000 €). Für weitere Entlastungsmaßnahmen erbrachte die Untersuchung für den Landesgesetzgeber den Hinweis, dass strukturelle Entlastungen wie der Verzicht auf eine Genehmigungs- oder Beteiligungspflicht und Vereinfachungen bei Autorisierungsmaßnahmen wie die Delegation von Zuständigkeiten auf untere Verwaltungsebenen die größten Entlastungswirkungen zeigen, während Effizienzmaßnahmen, wie die Verkürzung von Verfahrensfristen, keinen Beitrag zur Bürokratiekostenentlastung leisten.

Fazit

Zusammenfassend kann man die Vorteile für die Städte und Gemeinden bei der Durchführung kommunaler Informationskostenmessungen mit Hilfe des erweiterten Standardkosten-Modells wie folgt beschreiben:

Die Städte und Gemeinden wissen erstmals quantitativ und qualitativ um die administrativen Belastungen, die ihnen durch Informationspflichten übergeordneter nationaler und supranationaler Ebenen (EU/Bund/Länder) auferlegt sind. Sie erhalten Kenntnis über die Informationspflichten, die die Gemeinde aufgrund dieser übergeordneten Normen auf örtlicher Ebene gegenüber den Betrieben und Bürgern umsetzt, und wissen um die mit ihnen verbundenen „Administrativen Lasten“ (AL). Sie machen sich bewusst, welche Normen mit Informationspflichten im Hinblick auf die Betriebe und Bürger sie selbst gesetzt haben. Übermäßige Belastungen durch kommunale Informationspflichten können unmittelbar abgebaut und Wirtschaft und Bürger so ohne eigene finanzielle Einbußen ent-

lastet werden. Sie entlasten damit zugleich die eigene Verwaltung, schaffen Kostenbewusstsein bei ihren Mitarbeitenden, identifizieren weitere Einsparpotenziale und stärken auf diese Weise die Dienstleistungsqualität ihrer Verwaltung.

Kommunale Informationskostenmessungen sichern den Kommunen nachhaltige Standortvorteile. Mit SKM-Messungen zum Abbau übermäßiger Bürokratie steigern sie ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Städten und Regionen, indem sie ihre Wirtschaftsfreundlichkeit und Dienstleistungsorientierung quantitativ und qualitativ unter Beweis stellen. Bei Interesse erhalten die Städte und Gemeinden damit eine gute Basis für das Image fördernde Gütesiegel „Wirtschaftsfreundliche Verwaltung“. Bei entsprechendem Commitment bewirkt das Standardkosten-Modell auch eine Veränderung in den Köpfen von Politik und Verwaltung. Durch SKM-Projekte erhalten Kommunalverwaltungen wichtige Hinweise zur Optimierung des eigenen Verwaltungshandelns und zum Abbau eigener Bürokratie sowie zur Reduzierung der Bürokratiekosten von Unternehmen und Bürgern. SKM ermöglicht, Bürokratieabbau erfolgreich im Konsens zu verwirklichen, ohne die Normziele und politische Vorgaben in Frage zu stellen.

Bleibt zu wünschen, dass die guten Erfahrungen in den Niederlanden mit dem Standardkosten-Modell auch deutschen Städten und Gemeinden zu einem erfolgreichen Bürokratiekostenabbau verhelfen. Ein erster Schritt ist mit der aktuellen Ermittlung der Auswirkungen des niedersächsischen Modellkommunengesetzes auf die Bürokostenbelastung im Landkreis Osnabrück gemacht. Nun müssen weitere Schritte folgen.

Rechtsanwalt Jochen Zülka, Stadtdirektor a.D., beschäftigt sich seit Jahren mit Strategien zum Abbau unnötiger Bürokratie und der Optimierung von Verwaltungsabläufen. Er ist Mitverfasser des Ersten Deutschen Handbuchs zum Standardkosten-Modell, das er auch in zahlreichen Publikationen und Vorträgen bundesweit erläutert, in Messungen praktisch erprobt und weiterentwickelt. Seine Beratungskompetenz gründet auf einer langjährigen Erfahrung auf allen Verwaltungsebenen. Er ist Lehrbeauftragter der Fachhochschule des Mittelstands (FHM) in Bielefeld. Jochen Zülka ist geschäftsführender Gesellschafter des auf Bürokratiekostenmessungen spezialisierten Bielefelder Beratungsunternehmens NordWestConsult GmbH

*E-Mail: beckmann@nordwestconsult.de
Internet: www.nordwestconsult.de*