

Tobias Langer, Rambøll Management, Berlin

Was ist „die Bürokratiebelastung“ der öffentlichen Verwaltung?

Aktuelle methodische Ansätze für ein SKM-Verwaltung

Das international bewährte Standardkosten-Modell (SKM) hat sich als wirkungsvoller Ansatz für eine nachhaltige Reduzierung der Bürokratiebelastung von Unternehmen und Bürgern erwiesen. Auch die öffentliche Verwaltung leidet durch veraltete und ineffiziente rechtliche und organisatorische Vorgaben unter vermeidbaren bürokratischen Belastungen. Gleichwohl lässt sich das bewährte Instrument nicht „eins zu eins“ übertragen: Ein Blick auf erste Projekte im In- und Ausland zeigt, dass es unterschiedliche Ansätze gibt, um mit dem SKM auch in der öffentlichen Verwaltung unnötige Bürokratiekosten zu identifizieren und abzubauen.

Herausforderungen bei einer Übertragung des SKM auf die Verwaltung

Das SKM wurde entwickelt, um die Bürokratiebelastung der Wirtschaft durch sogenannte Informationspflichten zu messen und zu reduzieren. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen durch solche staatlich auferlegten Genehmigungs- oder Dokumentationspflichten von seinen primären Wertschöpfungsprozessen „abgehalten“ wird. Angestrebt wird deshalb, die Wirtschaft soweit wie möglich von unnötigen administrativen Auflagen zu entlasten. Die dadurch frei werdenden Ressourcen können dann der Wertschöpfung zugeführt werden und stimulieren das wirtschaftliche Wachstum.

Auch die öffentliche Verwaltung ist als Adressat staatlicher Rechtsvorschriften mit teilweise unnötig belastenden administrativen Auflagen konfrontiert. Gleichwohl lässt sich das bewährte SKM nicht ohne weiteres für eine Entbürokratisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung nutzen. So gilt es insbesondere für folgende Herausforderungen Lösungen zu entwickeln:¹

Ansatzpunkt und Analyseperspektive

Im Unternehmen grenzt der Begriff der Informationspflicht ein klares Spektrum von gesetzlich auferlegten, belastenden Verwaltungstätigkeiten ab. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung ist er hingegen in vielen Fällen nicht hinreichend trennscharf: Insbesondere

in der „Kernverwaltung“ lässt sich nahezu jede Aufgabe als rechtlich veranlasste informationsverarbeitende Verwaltungstätigkeit auffassen und damit unter den Informationspflichten-Begriff subsumieren. Verwaltungsaufgaben sind hier keine belastenden Nebentätigkeiten, sondern der eigentliche Kern- bzw. Wertschöpfungsprozess.

Belastungsbegriff und Datenlage

Die rechtlich verursachten Bürokratiekosten von Unternehmen und Bürgern sind sog. „hidden costs“, die erst durch das SKM transparent gemacht werden. Ziel ist es, diese per se als Belastungen angesehenen Kosten soweit wie möglich zu reduzieren. Die Gesamtkosten der öffentlichen Verwaltung sind hingegen prinzipiell bekannt. Sie entstehen durch Wahrnehmung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben. Die zentrale Herausforderung besteht deshalb darin, zu bestimmen, welcher Teil dieser Kosten sich durch eine Optimierung reduzieren lässt, ohne die Aufgabenstruktur in Frage zu stellen.

Regulierungscharakter

Bei Unternehmen und Bürgern legen rechtliche Informationspflichten in der Regel nur fest, welche Informationen zu liefern sind, wohingegen keine Vorgaben zur Arbeitsorganisation gemacht werden. In der öffentlichen Verwaltung dienen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften aber auch der Steuerung und Organisation der internen Arbeitsprozesse. Damit steigt die Komplexität der zu analysierenden rechtlichen Anforderungen.

Neben diesen methodischen Problemen ist zudem zu berücksichtigen, dass es im Bereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung bereits eine Vielzahl etablierter Optimierungsansätze gibt. Wegen dieser großen Methodenkonkurrenz kommt ein SKM-Verwaltung nur dann in Frage, wenn es gegenüber diesen etablierten Ansätzen einen klaren Mehrwert liefert. Die Herausforderung besteht deshalb darin, festzulegen, bei welchen Problemstellungen das SKM ein geeigneter Optimierungsansatz ist, und welche methodischen Anpassungen jeweils vorzunehmen sind.

¹ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei Langer, Tobias: „SKM-Verwaltung“: Die Anwendbarkeit des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung. Methodik, Grenzen und Implikationen, Berlin, 2008, im Erscheinen.

Viele Wege führen zum Ziel: Aktuelle methodische Ansätze für ein SKM-Verwaltung

Erste Projekte im In- und Ausland zeigen, dass sich unter dem Begriff SKM-Verwaltung bislang kein einheitliches geschlossenes Konzept entwickelt hat. Dabei lassen sich aktuell vier grundlegende Ausrichtungen unterscheiden, die im Folgenden der Reihe nach vorgestellt werden:

- Klassischer Fokus: Interne Berichtspflichten der öffentlichen Verwaltung.
- Fokus Adressatenorientierung: Bürokratiebelastung des Frontline Personnels.
- Fokus organisationsübergreifende Optimierung von Vollzugsprozessen: Standardisierte Vollzugskostenmessung.
- Fokus organisationsstarke Prozessoptimierung: SKM-basierte Prozesskostenanalyse.

1. Klassischer Fokus: Interne Berichtspflichten der öffentlichen Verwaltung

Das SKM eignet sich zur Ermittlung und Reduzierung der Kosten, die nachgelagerten Verwaltungsbereichen durch bestimmte Dokumentations-, Berichts- oder Statistikpflichten gegenüber vorgesetzten oder anderen Behörden entstehen. Für diese Untersuchungsfragen lässt sich das klassische SKM weitestgehend „eins zu eins“ auf die öffentliche Verwaltung übertragen – Ausgangspunkt der Messung bleibt die einzelne Berichtspflicht.

Nicht alle internen Berichtspflichten der öffentlichen Verwaltung eignen sich jedoch in gleicher Weise für eine SKM-Untersuchung. Folgende Auswahlkriterien sollten berücksichtigt werden:

- Hohe Fallzahl und Kostenrelevanz: Auch beim SKM-Verwaltung müssen die Untersuchungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Entlastungspotenzial stehen.
- Aufwand beeinflussbar: Da die Messung nur ein Mittel zum Zweck des Belastungsabbaus ist, sollte sich die Kostenhöhe prinzipiell durch eine Veränderung der internen Berichtspflicht beeinflussen lassen.

- Repetitiv-standardisierte Bearbeitungsprozesse: Ähnlich wie andere prozessanalytische Verfahren der Kostenbewertung eignet sich das SKM nicht für die Untersuchung kreativ-konzeptioneller Verwaltungsaufgaben, bei denen keine hinreichende Standardisierung der Durchführungsprozesse möglich ist.

Diese Auswahlkriterien lassen sich anhand einiger Beispiele verdeutlichen: Als geeignet wäre etwa die Meldepflicht für überschwellige Vergabeverfahren der rund 30.000 deutschen Vergabestellen gegenüber der EU-Kommission anzusehen. Auch bei einer Untersuchung der Statistikpflichten der ca. 12.000 deutschen Kommunen würde das SKM einen klaren Mehrwert liefern. Als weniger geeignet einzuschätzen wäre hingegen die Pflicht der Bundesnetzagentur zur Anfertigung eines Jahresberichts – die volkswirtschaftliche Kostenrelevanz ist gering und es handelt sich um eine schwer standardisierbare, kreativ-konzeptionelle Aufgabe. Auch die Genehmigungspflicht eines Zusammenschlusses von kommunalen Gebietskörperschaften im Land Brandenburg eignet sich aufgrund der niedrigen Fallzahl kaum für eine SKM-Untersuchung.

Für den hier skizzierten Untersuchungsansatz ist auf folgende praktische Erfahrungen hinzuweisen: In einem Modellprojekt hat die Stadt Bünde untersucht, welche Belastungen der kommunalen Ebene durch regelmäßige Berichtspflichten entstehen.² Alleine für Bünde ergeben sich demnach jährliche Kosten von rund 90.000 Euro. Davon entstehen 80 % durch Landesrecht und 20% durch Bundesrecht. Eine Hochrechnung der Untersuchungsergebnisse ergibt einen Schätzwert von rund 500 Mio. Euro für alle deutschen Kommunen. Auch in den Niederlanden wurde untersucht, welche Bürokratiebelastung der kommunalen Ebene durch rechtlich veranlasste Berichtspflichten entsteht.

2. Fokus Adressatenorientierung: Bürokratiebelastung des Frontline Personnels

Bestimmte staatliche und semi-staatliche Aufgabebereiche weisen eine aus dem SKM-Wirtschaft bekannte Prozessstruktur auf: Nicht-administrative Kern- bzw. Wertschöpfungsprozesse werden durch rechtlich veranlasste Dokumentations- und Berichtspflichten „be-

² Vgl. Ley, Frauke: Bürokratiekosten belasten Kommunen. Erste deutsche Standardkostenmodell-Erhebung in der Stadt Bünde, in: Stadt und Gemeinde, 3/2008, S. 79–81.

lastet“. Zu denken ist hier insbesondere an hoch regulierte Vollzugs- und Dienstleistungsbereiche mit nicht primär informationsverarbeitenden Kernprozessen wie Polizei, Krankenhäuser oder Schulen: Polizisten, Krankenpfleger oder Lehrer werden durch Informationspflichten davon abgehalten, „Streife zu fahren“, zu pflegen oder zu unterrichten.

Der Fokus der Adressatenorientierung nimmt die Perspektive dieses sog. Frontline Personnels ein: Mit Hilfe eines integrativen Messansatzes wird die ebenenübergreifende Bürokratiebelastung ermittelt, d.h. es werden sämtliche einschlägige Informationspflichten aus unterschiedlichen Rechtsbereichen und von unterschiedlichen Regulierungsebenen – neben Bundes- und Landesebene auch der Bereich der mittelbaren Verwaltung – berücksichtigt. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er – ähnlich wie der Lebenslagenansatz beim SKM-Bürger – eine adressatenorientierte Aufbereitung der Messergebnisse ermöglicht. Diese werden damit an konkreten Alltagsbeispielen nachvollziehbar und lassen sich besser kommunizieren, um in der Öffentlichkeit die notwendige Akzeptanz und Unterstützung für den Bürokratieabbau zu gewährleisten.

Der Frontline Personnel-Ansatz wurde in Großbritannien entwickelt. Unter dem Schlagwort „Cutting bureaucracy for our public services“ hat sich die britische Regierung im Jahr 2006 verpflichtet, die Bürokratiebelastung des Frontline Personnels bis 2010 um 30 % zu reduzieren.³ In den Niederlanden wurde ein ähnlicher Weg beschritten: So untersuchte das Bildungsministerium die Belastung der Schulen durch Berichtspflichten. Neben dem nationalen Recht wurden dabei auch Anforderungen von Seiten der Provinzen und Kommunen sowie der Sozialpartner berücksichtigt.⁴ Letztlich geht es auch beim Programm „Entbürokratisierung nach innen“ des Bundesministeriums der Verteidigung darum, die Soldaten von unnötigen Dokumentations- und Berichtspflichten zu entlasten.⁵

3. Fokus organisationsübergreifende Optimierung von Vollzugsprozessen: Standardisierte Vollzugskostenmessung

Bei den beiden zuvor genannten Ansätzen setzt die Kostenmessung weiterhin bei den Informationspflichten an – das klassische SKM muss deshalb nicht modifiziert werden. Der Ansatz der standardisierten Vollzugskostenmessung (SVKM) nimmt hingegen eine analytische Kostenbewertung ganzer Geschäfts- bzw. Vollzugsprozesse in der öffentlichen Verwaltung vor und stellt damit eine grundlegende Weiterentwicklung des SKM dar. Zudem lässt sich der Fokus bisheriger, ausschließlich auf die Belastung von Unternehmen und Bürgern ausgerichtete Bürokratiekosten-Projekte um eine Verwaltungsperspektive erweitern.

Durch Informationspflichten der Bürger und Unternehmen entstehen zumeist auch in der öffentlichen Verwaltung Kosten, da umfangreiche Bearbeitungsprozesse angestoßen werden – man spricht auch von sog. „rückwirkenden Informationspflichten“. Zu denken ist etwa an die Bearbeitung von Steuererklärungen oder von Anträgen auf eine Baugenehmigung. Um die dabei entstehenden Vollzugskosten bemessen zu können, hat Rambøll Management das SKM um eine übergreifende Prozessanalyse erweitert. Dieser SVKM-Ansatz wurde erstmals in einem Projekt zur Kostenmessung der Prozesse der öffentlichen Auftragsvergabe für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angewandt, um die Verfahrenskosten auf Seiten der Vergabestellen zu erfassen.⁶

Ein SVKM-Projekt beginnt mit einer Untersuchung der rechtlichen Verfahrensvorschriften. Im Anschluss daran wird eine Prozessanalyse durchgeführt, um zu ermitteln, wie die rechtlichen Vorgaben den Vollzugsprozess strukturieren und welche weiteren nicht explizit kodifizierten Schritte im Gesamtprozessverlauf durchgeführt werden. Ziel einer SVKM-Untersuchung ist eine volkswirtschaftliche Kostenoptimierung. Der Fokus

³ Vgl. HM Government (Ed.): Cutting bureaucracy for our public sector, London, June 2007. <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/benefits/public-sector/page44022.html>

⁴ Vgl. dazu ausführlich Manns, Julia: Quantifizierung der öffentlichen Informationskosten – Erfahrungen aus den Niederlanden bei der Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Standard-Kosten-Modells, Diplomarbeit, Potsdam, 2007.

⁵ Vgl. Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (Hg.): Leitfaden zur Auswertung von Handlungsfeldern im Rahmen der Entbürokratisierung nach innen, Köln, Mai 2007.

⁶ Vgl. Rambøll Management et al. (Hg.): Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Hamburg, 2008, S. 145ff.

liegt deshalb auf Gesetzen und Verwaltungsvorschriften, die den Vollzugsprozess organisationsübergreifend, d. h. für mehrere Behörden in gleicher Weise strukturieren. Organisationsspezifische Regelungen und Prozessvarianten bleiben hingegen unberücksichtigt. Folgende Abbildung verdeutlicht den Unterschied zwischen klassischen SKM und SVKM.

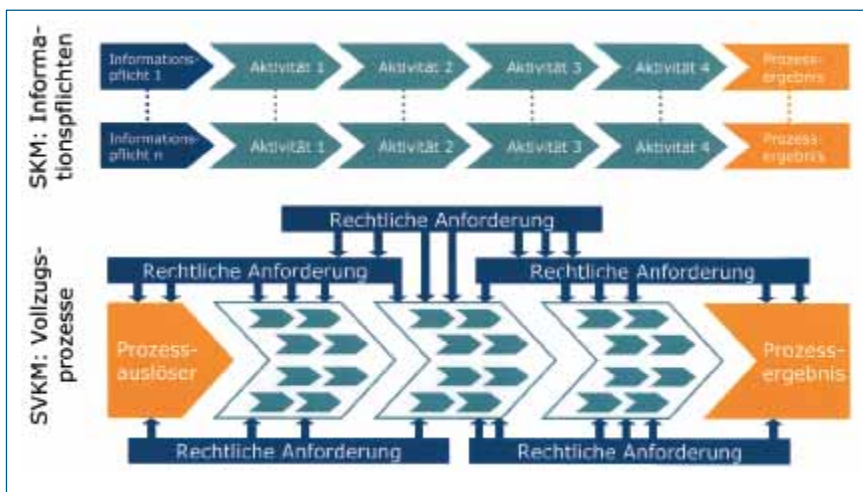


Abb. 1: Gegenüberstellung von SKM und SVKM.

Die SVKM ermöglicht die Untersuchung unterschiedlicher Fragestellungen: Erstens lassen sich klassische SKM-Messungen, bei denen die Bürokratiebelastung von Unternehmen und Bürgern ermittelt wird, um eine Bewertung der Vollzugskosten erweitern. Nur so lässt sich gewährleisten, dass eine Entlastung von Unternehmen und Bürgern nicht zu Mehrkosten auf Seiten der öffentlichen Verwaltung führt. Zweitens kann die SVKM als Evaluationsinstrument für Gesetzesnovellen auf Bundes- und Landesebene eingesetzt werden, wenn es darum geht, die Auswirkungen auf den Vollzugaufwand zu überprüfen. Drittens ermöglicht der Ansatz eine Steigerung der föderalen Kostentransparenz im Mehrebenensystem. So lässt sich auf nachvollziehbare Weise untersuchen, welche Verwaltungskosten den Ländern durch den Vollzug von Bundesrecht entstehen. Gleiches gilt unter dem Schlagwort der Kostenkonnexität im Verhältnis zwischen Land und Kommune. Viertens lässt sich die SVKM für Optimierungsprojekte in großen Verwaltungsbereichen einsetzen, die behördenübergreifend durch einheitliche Voll-

zugsprozesse gekennzeichnet sind (etwa Finanz- oder Wehrverwaltung).

In dem bereits erwähnten Vergaberechtsprojekt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wurde der SVKM-Ansatz sowohl zur Analyse des bestehenden Vergaberechts als auch zur Bewertung von Novellierungsvorschlägen verwendet. Durch die Kombination mit einer Bürokratiekostenmessung auf Seiten der Unternehmen konnte die adressatenübergreifende Einsparwirkung von Vereinfachungsvorschlägen untersucht werden. Darüber hinaus liegen auch in Frankreich systematische Erfahrungen mit organisationsübergreifender Analyse und Optimierung von Vollzugsprozessen der öffentlichen Verwaltung vor. So wurden für eine Reihe von Genehmigungsverfahren zusätzlich zur Ermittlung der Bürokratiekosten der Unternehmen Spiegel-

bzw. Gegenmessungen auf Seiten der öffentlichen Verwaltung durchgeführt.⁷

4. Fokus organisationscharfe Prozessoptimierung: SKM-basierte Prozesskostenanalyse

Ein erweitertes SKM lässt sich auch als Ansatz zur Optimierung von Bearbeitungsprozessen in einer einzelnen Kommune oder Behörde einsetzen. Wie bei der SVKM sind hier nicht Informationspflichten, sondern Geschäfts- bzw. Vollzugsprozesse Ausgangspunkt der Analyse. Untersucht werden aber die spezifischen Abläufe einer einzelnen Organisation und nicht standardisierte Vollzugsprozesse, die grundlegend auf mehrere Behörden zutreffen. Folglich liegt das Optimierungsinteresse auch nicht auf organisationsübergreifenden rechtlichen Vorgaben, sondern auf deren lokaler Aufbau- und ablauforganisatorischen Ausgestaltung. Die nachfolgende Abbildung (S. 18) verdeutlicht diesen grundlegenden Unterschied zwischen dem organisationsübergreifenden und dem organisationscharfen Ansatz.

⁷ Vgl. Montin, Charles-Henri: Administrative burden measurement and reduction in France. Paper presented at the Standard Cost Model Network Steering Group Meeting, 5 February 2007 in Rome, 2007.

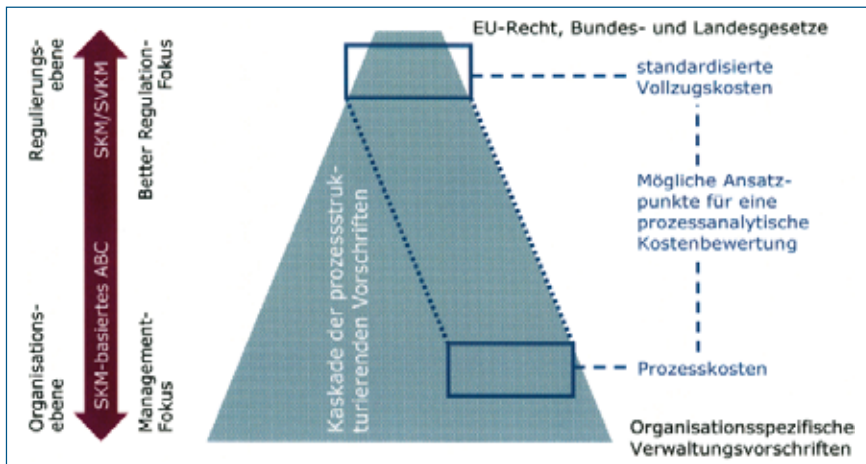


Abb. 2: Kaskade prozessstrukturierender Vorschriften.

Für die Optimierung organisationsspezifischer Prozessabläufe gibt es eine Reihe klassischer Managementinstrumente – etwa Business Process Reengineering, Lean Management, Activity Based Costing (ABC), um nur einige zu nennen. Eine SKM-basierte Prozesskostenanalyse, auch SKM-basiertes ABC genannt, bietet gegenüber diesen etablierten Ansätzen jedoch zwei zentrale Vorteile: Erstens lässt sich durch die stark strukturierte Vorgehensweise und die Möglichkeit, auf standardisierte Erfahrungswerte (sog. CASH-Tabelle) zurückzugreifen, eine signifikante Reduzierung des Durchführungsaufwands erreichen. Zweitens ermöglicht eine SKM-basierte Prozesskostenanalyse im Gegensatz zu den bestehenden Optimierungsansätzen eine ganzheitliche Perspektive, da sich die (Zeit-)Kosten von Bürgern und Unternehmen in Antrags- oder Genehmigungsverfahren problemlos in die Analyse integrieren lassen. Damit ist es möglich, vollständige Prozessketten im Zusammenspiel der öffentlichen Verwaltung mit ihrem Umfeld zu analysieren und die Kosten im Innen- und Außenverhältnis zu optimieren.

Der Ansatz einer SKM-basierten Prozesskostenanalyse weist große Ähnlichkeiten mit dem in der amerikanischen Betriebswirtschaftslehre entwickelten Time-driven Activity Based Costing (TD-ABC) auf, der bereits in zahlreichen Unternehmen für eine Geschäftspro-

zessoptimierung eingesetzt wurde.⁸ Des Weiteren hat NordWest-Consult aufbauend auf Erfahrungen aus den Niederlanden unter dem Titel „SKM-Kommunal“ für die Bertelsmann Stiftung ein Konzept für eine SKM-basierte Prozesskostenanalyse entwickelt und in zwei Modellprojekten zu Verwaltungsprozessen im Bereich des Gewerberechts sowie bei der Erhebung von Elternbeiträgen in der Kinderbetreuung erfolgreich angewandt.⁹

Fazit: kein one best way für ein SKM-Verwaltung

Anders als bei den Normadressaten Unternehmen und Bürger liegt für die öffentliche Verwaltung bislang kein einheitliches SKM-Konzept vor. Dies liegt zum einen daran, dass die öffentliche Verwaltung in viel stärkerem Umfang als Unternehmen und Bürger von Rechtsvorschriften betroffen ist und sich nur im Einzelfall bestimmen lässt, welche rechtlich verursachten Kosten als prinzipiell vermeidbare bürokratische Belastungen anzusehen sind. Zum anderen ist aufgrund der großen Methodenkonkurrenz genau zu prüfen, bei welchen Fragestellungen eine SKM-basierte Vorgehensweise einen Mehrwert liefert.

Gleichzeitig sollte die Vielfältigkeit der Ansätze aber auch als Chance begriffen werden. Sie unterstreicht die Relevanz des Themas Bürokratiebelastung der öffentlichen Verwaltung und ermöglicht Antworten auf unterschiedlichste Problemstellungen. Im Ergebnis sollte der Terminus „SKM-Verwaltung“ deshalb weniger als geschlossenes Konzept, sondern vielmehr als Sammelbegriff für ähnliche methodische Ansätze mit unterschiedlichen Schwerpunkten aufgefasst werden.

Tobias Langer ist Verwaltungswissenschaftler und bei Nordlicht Management Consultants als Berater im Bereich Public Sector tätig. E-Mail: TL@nordlicht-consultants.com

⁸ Vgl. Kaplan, Robert S./Anderson, Steven R.: Time-driven activity-based costing : a simpler and more powerful path to higher profits, Boston, Mass., 2007.

⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hg.): SKM-Kommunal. Abschlussbericht zur Messung von administrativen Belastungen im kommunalen Bereich mit Hilfe des Standardkosten-Modells (SKM). Allgemeiner Teil, Gütersloh, 2008.