



Universität Potsdam

Ronny Kay

Bürokratieabbau in den Niederlanden

Quantitative Verfahren zur Bewertung
von bürokratischen Lasten

Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der
regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung
der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen

Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft

Ronny Kay

Bürokratieabbau in den Niederlanden

Quantitative Verfahren zur Bewertung
von bürokratischen Lasten

Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen
Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2008

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2005
Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann
Zweitgutachter: Dr. Kai Wegrich

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/2702/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-27023](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27023)
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27023>]

ISSN 1867-6960

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	<i>Kontext</i>	4
1.2	<i>Fragestellung</i>	7
1.3	<i>Vorgehensweise.....</i>	8
2	Zur Problematik der Informationsbefolgungskosten	10
2.1	<i>Definition Informationsbefolgungskosten</i>	10
2.1.1	<i>Staatliche Steuerung durch gesetzliche Regelungen</i>	11
2.1.2	<i>Inhaltliche Pflichten versus Informationspflichten.....</i>	11
2.1.3	<i>Befolgungskosten.....</i>	13
2.2	<i>Aktuelle Schwerpunkte des Diskurses um administrative Lasten</i>	14
2.2.1	<i>Erosion der Gesetzeslegitimität.....</i>	15
2.2.2	<i>Schwächung der Wirtschaftskraft eines Staates</i>	15
2.2.3	<i>Wettbewerbsnachteile für kleine und mittelständische Unternehmen</i>	16
2.2.4	<i>Internationale Wettbewerbsfähigkeit</i>	17
2.3	<i>Informationsbefolgungskosten – Ein lange bekanntes Problem.....</i>	18
2.3.1	<i>Qualitative Anerkennung.....</i>	18
2.3.2	<i>Quantifizierung und Erkennen durch die Politik.....</i>	19
2.3.3	<i>Effektive Policy-Programme und Monitoring</i>	21
2.4	<i>Schlussfolgerungen.....</i>	23
3	Ursachenanalyse - Der Rechtsetzungsprozess	24
3.1	<i>Vermeidbarkeit von bürokratischen Lasten.....</i>	25
3.2	<i>Rolle der Informationsbefolgungskosten im Rechtsetzungsprozess.....</i>	26
3.2.1	<i>Kaskade von Rechtsvorschriften</i>	26
3.2.2	<i>Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland.....</i>	27
3.3	<i>Ursachen für das fehlende Kostenbewusstsein.....</i>	29
3.3.1	<i>Der Gesetzgebungsprozess im System der Ministerialbürokratie</i>	29
3.3.2	<i>Fehlende Transparenz.....</i>	30
3.3.3	<i>Politischer Wille.....</i>	31
3.4	<i>Schlussfolgerungen.....</i>	32
4	Reduzierung der administrativen Lasten in den Niederlanden bis 1998	33
4.1	<i>Vorgehensweise.....</i>	33
4.2	<i>Die Entwicklung bis 1994</i>	36
4.2.1	<i>Die „Dutch Disease“</i>	36
4.2.2	<i>Der Durchbruch für die administrativen Lasten</i>	38
4.2.3	<i>Zwischenfazit.....</i>	40

4.3	<i>Die Politik der ersten Kok-Regierung</i>	40
4.3.1	<i>Deregulierung als Bestandteil der MDW-Operation</i>	41
4.3.2	<i>Standardkostenmodelle – „Meten is Weten?“</i>	42
4.3.2.1	<i>Die Herausforderungen bei der Entwicklung von Mistral</i>	42
4.3.2.2	<i>Modell versus Instrument</i>	44
4.3.2.3	<i>Nullmessung als Basiselement von Mistral</i>	44
4.3.2.4	<i>Nullmessung – Fiktives Beispiel</i>	45
4.3.3	<i>Zwischenfazit</i>	47
4.4	<i>Politikmaßnahmen von 1994-1998</i>	48
4.4.1	<i>Erstes Monitoring „Administratieve Lasten“</i>	49
4.4.2	<i>Anwendung von Mistral in der Van Lunteren-Kommission</i>	51
4.5	<i>Der Policy Cycle bis 1999</i>	52
5	Strukturelle Einbettung quantitativer Verfahren in ein Gesamtkonzept	53
5.1	<i>Rolle quantitativer Verfahren im Reformkonzept der Slechte-Kommission</i>	54
5.1.1	<i>De-politisierter Ansatz der Kommission</i>	56
5.1.2	<i>Systematisierung der Projekte und Empfehlungen</i>	57
5.1.3	<i>Strukturelle Veränderungen</i>	58
5.1.3.1	<i>Maßnahmenprogramme und Entwicklung von Beurteilungsmaßstäben</i>	58
5.1.3.2	<i>Einrichtung eines unabhängigen Beratungsorgans</i>	60
5.2	<i>Reaktion der Regierung</i>	61
5.2.1	<i>Der „Flow-Ansatz“ und Einrichtung von ACTAL</i>	62
5.2.2	<i>Der „Stock-Ansatz“</i>	63
5.3	<i>Zwischenfazit</i>	65
6	Implementationsanalyse Kok II am Beispiel des Landwirtschaftsministeriums	66
6.1	<i>Vorgehensweise</i>	66
6.2	<i>Bestandsaufnahme und Ausführung einer Nullmessung</i>	67
6.2.1	<i>Identifizierung von administrativen Lasten und Informationsbeschaffung</i>	68
6.2.2	<i>Systematische Darstellung der Ergebnisse</i>	70
6.3	<i>Aufdeckung von Reduzierungsmöglichkeiten</i>	72
6.4	<i>Aufstellung eines Maßnahmenprogramms</i>	74
6.5	<i>Konkrete Gesetzesänderungen</i>	74
6.6	<i>Zwischenfazit</i>	77
6.7	<i>Evaluierung der Reformbemühungen – Kok II</i>	78
6.8	<i>Der Policy Cycle von 1998 bis 2002</i>	79

7	Die Bemühungen unter der Regierung Balkenende II	80
7.1	<i>Neue „Spielregeln“ im Umgang mit administrativen Lasten.....</i>	81
7.1.1	<i>Einbettung administrativer Lasten in den Haushaltsplan</i>	81
7.1.2	<i>Zielformulierung in den Ministerien</i>	82
7.1.2.1	<i>Erarbeitung von Vorschlägen im Landwirtschaftsministerium</i>	84
7.1.2.2	<i>Zielformulierung im Landwirtschaftsministerium</i>	84
7.1.3	<i>Aufstellung von AL-Plafonds.....</i>	85
7.2	<i>Implementationsphase – Balkenende II.....</i>	88
7.2.1	<i>Analyse am Beispiel des LNV.....</i>	88
7.2.2	<i>Anwendung von SKM in der Ministerialbürokratie</i>	90
7.3	<i>Realisierter „cultuuromslag“ in den Ministerien</i>	91
7.4	<i>Policy Cycle der Regierung Balkenende II</i>	92
8	Bewertung quantitativer Verfahren im niederländischen Reformprozess.....	94
8.1	<i>Funktionen quantitativer Verfahren.....</i>	94
8.2	<i>Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung von SKM</i>	97
8.3	<i>Kosten und Nutzen von Standardkostenmodellen.....</i>	98
8.4	<i>Charakteristik der regulierungspolitischen Agenda.....</i>	100
	QUELLENVERZEICHNIS	103
	<i>Literaturverzeichnis.....</i>	103
	<i>Zeitungsartikel.....</i>	110
	<i>Internetquellen.....</i>	111
	<i>Durchgeführte Interviews.....</i>	111
	ANHANG	112
	<i>Anhang I: Checklist Bedrijfseffectentoets.....</i>	112
	<i>Anhang II: Administrative Lasten nach Gesetzgebungsbereichen 1993.....</i>	113
	<i>Anhang III: Reduzierungsvorschläge der Kommission „Lasten in Balans“</i>	114
	<i>Anhang IV: Schrittweise Reduzierung administrativer Lasten.....</i>	115
	<i>Anhang V: Vergleich von AL-Plafonds, geplanten Zunahmen und der nachgewiesenen Reduzierungsvorschläge.....</i>	115
	EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG	116

1 Einleitung

1.1 Kontext

Die demokratischen Staaten Westeuropas haben ihren Ursprung im liberalen, rechtsstaatlichen Denken des 18. Jahrhunderts. Bis zur Herausbildung des Status Quo modern sozialer Rechtsstaaten hat es stets Wellen der Anpassung gegeben, die mal stärker und mal schwächer ausgefallen sind. Derartige Veränderungsprozesse können als Symptom dafür gewertet werden, dass Mängel bestehen und etwas veränderungsbedürftig ist. *Nijssen* zufolge waren derartige Wellenbewegungen immer durch die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen Staat und Markt gekennzeichnet. Das aktuelle System der sozialen Marktwirtschaft, wie es in der alten Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des zweiten Weltkrieges entstand und heute zumindest mit Blick auf dieses Gleichgewicht alle Staaten Westeuropas kennzeichnet, kann zurückblickend als Synthese verstanden werden. Weder die „Kommandohöhe“¹ des Marktes in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, noch der Totalitarismus nach den Wirtschaftskrisen in den 30er Jahren hatten es geschafft, eine befriedigende Ordnung herzustellen. Die Schlussfolgerung aus diesem Lernprozess sollte folglich sein, dass eine freie Marktwirtschaft nicht in einem sozialen, politischen und moralischen Vakuum existieren kann. Vielmehr sollte wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zwar gewährleistet sein, jedoch unter bestimmten Restriktionen des Marktes und der Garantie sozialer Rechte für den Bürger.²

Dies gewährleistet der Staat, indem er den Marktakteuren - Bürgern und Unternehmen – mittels materieller Gesetze Rechte einräumt und Pflichten auferlegt. Dieses System galt lange Zeit als das Nonplusultra einer staatlichen Ordnung und hat zu einem steigenden Wohlstand in den westeuropäischen Staaten geführt. Gut ausgebaute Sozialsysteme und die Gewährleistung gleicher Marktbedingungen für die Unternehmen bilden allerdings nur eine Seite der Medaille. Denn diese Entwicklung hat auch dazu geführt, dass es mittlerweile kaum noch eine private Angelegenheit gibt, die nicht im öffentlichen Interesse gesetzlich geregelt wird. Was ursprünglich als „Bändigung des Marktes“ gedacht war, hat sich zu einem „ungebändigten bürokratischen System“ entwickelt, in dem das Gesetz im materiellen Sinne immer stärker instrumentalisiert wurde.³ Im Mittelpunkt des staatlichen Interesses steht nicht mehr nur die Kodifizierung politischer Ziele, sondern auch

¹ „Wer darf die ‚commanding heights‘ einnehmen, der Staat oder der Markt?“ Yergin, D./ Stanislaw, J. (1999): *The Commanding Height; the battle between government and the marketplace that is remarking the modern world*, New York: Touchstone, Simon & Schuster.; zitiert nach Nijssen, A. (2003): *Dansen met de Octopus*. Delft: Eburon S. 42.

² Vgl. ebenda, S. 42f.

³ Vgl. ebenda, S. 44.

der Versuch, das Verhalten der Rechtssubjekte mit Hilfe von immer neuen Vorschriften zu steuern. Diese Entwicklung findet ihre Rechtfertigung in den Rechtsstaatsprinzipien moderner Demokratien.⁴ Um das daraus abzuleitende Gleichheitsgebot sicherzustellen und die Befolgung politisch gewollter Vorgaben kontrollieren zu können, ist die Verwaltung auf Informationen der Bürger und Unternehmen angewiesen. Die gesetzliche Informationspalette reicht dabei von A wie dem Ausfüllen von Formularen über S wie dem Erstellen einer Steuererklärung bis Z wie dem Zusenden von Genehmigungsanträgen. Zur Erfüllung dieser Pflichten benötigt man Zeit und Sachverstand. Die aus der Zeit und dem Stundenlohn ergebenden Kosten können dabei für Unternehmen eine erhebliche Belastung bilden. In den Niederlanden werden diese Kosten gegenwärtig auf rund 15,4 Mrd. Euro beziffert.⁵

Das Streben nach Gleichheit und Rechtmäßigkeit hat damit ihren Preis und muss einen gewissen Grad an Ineffizienz in Kauf nehmen. Doch gerade das Ausmaß der Ineffizienz wird vor dem Hintergrund der globalen Entwicklungen zunehmend infrage gestellt und ist in steigendem Maße der Konkurrenz mit anderen Systemen ausgesetzt. Wenn der Aufwand für die Unternehmen zur Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten wesentlich geringer ist als in anderen Ländern, so wird dies die Wettbewerbsposition der inländischen Unternehmen verbessern. Darüber hinaus sind ineffizientere Systeme zunehmend auch durch eine Abwanderung von Unternehmen in effizientere Systeme gefährdet. Während der Trumpf westeuropäischer Staaten lange Zeit in der hohen Rechtssicherheit für Unternehmen bestand, haben insbesondere die osteuropäischen Staaten diesbezüglich einen enormen Aufholprozess hinter sich gebracht. Dieser mündete am ersten Mai 2004 im Beitritt zur EU. Geringere Lohnkosten und weniger administrative Lasten bilden nun für global ausgerichtete Unternehmen zunehmend einen Grund, sich in diesen Ländern niederzulassen, um so ihre Wettbewerbsposition zu stärken. Gleichzeitig trägt dies dazu bei, dass die Finanzierung westeuropäischer Sozialsysteme weiter unter Druck gerät. Die heutigen in Westeuropa erreichten Sozial- und Umweltstandards sind eine wichtige Errungenschaft. Damit diese erhalten werden können, müssen sie auch weiterhin finanzierbar sein und die Rahmenbedingungen verbessert werden. Der Wettbewerb um die effizientesten Systeme findet dabei nicht nur innerhalb Europas

⁴ So auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. Kommentar zu Artikel 20 Grundgesetz; Hesselberger, D. (1999): Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung; 11. überarbeitete Auflage, Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag, S. 180ff.

⁵ Vgl. Minister van Financiën en Staatssecretarissen van Economische Zaken (2005): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29515, nr. 59, Den Haag. S. 8.

statt, sondern auch zwischen der Europäischen Union und den Wirtschaftsräumen Asiens und den Vereinigten Staaten.

Die Reduzierung der administrativen Lasten bildet zwar nur ein Teilziel auf dem Weg der EU, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, nicht minder sind jedoch die damit verbundenen Herausforderungen. Will man nachhaltig die Effizienz eines Regulierungssystems verändern, so muss man das Problem an der Wurzel packen und dieses liegt im eigentlichen Gesetzgebungsprozess. Dabei ist es wichtig zu erkennen, dass Regelungen das Resultat eines komplexen Abstimmungsprozesses sind, bei dem zum Teil stark divergierende Ziele aufeinander treffen. Kosten, die den Unternehmen und Bürgern aus der Befolgung gesetzlicher Pflichten entstehen, bilden nur einen Aspekt. Ob nun der Nutzen einer bestimmten Regelung, die damit verbundenen Kosten rechtfertigt, sei zumindest in dieser Diplomarbeit einmal dahingestellt, denn dies ist eher ein politisches Problem. Wichtiger ist vielmehr die Frage, ob sich der Gesetzgeber über das Ausmaß dieser Kosten auch im Klaren ist, und ob er auch das Interesse hat, nach effizienteren Wegen zur Ausführung und Handhabung politischer Zielvorgaben zu suchen. Genau in diesem Perspektivwechsel liegt die eigentliche Herausforderung.

Die Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten haben seit Mitte der 90er Jahre erheblich zugenommen. Das Spektrum der praktizierten Ansätze ist dabei sehr weit gestreut. So erfolgt in Deutschland eine Prüfung der gesetzlichen Befolgungskosten für die Wirtschaft im Rahmen einer allgemeinen, gesetzlich im § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschriebenen Gesetzesfolgenabschätzung. In anderen Staaten sind demgegenüber spezifische Policies erkennbar, in denen mit klar definierten Zielen und Instrumenten sowie durch gezielte Koordination versucht wird, den administrativen Aufwand zu reduzieren. Und so wie die Diversifikation der Ansätze, so unterschiedlich sind auch die Wirkungen und erzielten Ergebnisse in den einzelnen Ländern. Die OECD spricht deshalb im Rahmen ihrer ‚Administrative Simplification‘-Initiative von so genannten ‚best practices‘. Fokus dieses Programms ist es, Erfolg versprechende Instrumente und Verfahren einzelner Länder herauszustellen, um allgemeine Schlussfolgerungen und Empfehlungen für dessen Umsetzung in anderen OECD-Staaten abgeben zu können. Zu den zentralen Ansatzpunkten zählen die verstärkte Nutzung der Informationstechnologie, die Einrichtung von so genannten ‚one-stop-shops‘ für Bürger und Unternehmen oder aber auch die Vereinfachung von Genehmi-

gungsverfahren.⁶ Diese Maßnahmen werden jedoch das Bewusstsein der Ministerialbeamten für die Befolgungskosten kaum erhöhen und auch nur begrenzt zu effizienteren Regelungen führen können. Vielmehr muss als erster Schritt das „Informationsvakuum“, das über die administrativen Lasten besteht, beseitigt werden. Die Niederlande haben deshalb seit Anfang der 90er Jahre damit begonnen, geeignete Methoden zu entwickeln, um den bürokratischen Aufwand transparenter zu machen. Wegweisend waren dabei die Arbeiten des niederländischen Forschungsinstituts EIM und dessen entwickelte Mistral-Methode.⁷ Diese Methode gilt heute als ein international anerkanntes Instrument zur Bewertung von bürokratischen Lasten und wird von der OECD immer wieder empfohlen.⁸

1.2 Fragestellung

Allein die Verfügbarkeit eines Messinstruments bildet noch keine Gewähr für eine Verbesserung der Gesetzesqualität. Vielmehr müssen die Instrumente innerhalb eines realistischen Gesamtkonzepts auch zur Anwendung kommen. Simple „best practices“, die einfach beispielsweise auf Deutschland übertragbar sind, gibt es nicht. „Stattdessen handelt es sich immer um ein Bündel von Maßnahmen, deren Abstimmung und Unterstützung besondere Aufmerksamkeit zukommen muss.“⁹ In Anlehnung an die These von *Jann et. al.* sollten Instrumente zur Messung von bürokratischen Lasten deshalb kein Selbstzweck sein, sondern Mittel zum Zweck, also der Unterstützung einer regulierungspolitischen Agenda dienen.¹⁰

Ein Blick in die Niederlande zeigt, dass es auch Versuche gibt, den von *Jann et al.* dargestellten Ansatz in einer Policy umzusetzen. Mit Beginn der ersten Kok-Regierung 1994 wurden in den Koalitionsvereinbarungen stets quantitative Ziele vereinbart. So hat sich die jetzige Regierung vorgenommen, die Informationsbefolgungskosten für die Wirtschaft in der Periode von 2004 bis 2007 um 25% zu reduzieren. Derartige Ziele kann sich ein Staat nur setzen, wenn die Bürokratiekosten transparent gemacht und quantifiziert werden können. Zentrales Element dieser Agenda bildet deshalb ein auf der Mistral-Methode basierendes Standard-Kosten-Modell (SKM). Folgt man den Berichten der Regierung, scheint die Strategie aufzugehen. Regelmäßig wird verkündet, dass bei

⁶ Vgl. OECD (2003): *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*; Paris.

⁷ EIM ist ein Forschungsinstitut für kleine und mittelständische Unternehmen in den Niederlanden (Zoetermeer); Mistral ist ein Akronym für: **Me**et**InSTR**ument **Administratieve** Lasten.

⁸ Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 45.

⁹ Jann, W./ Wegrich, K./ Veit, S. (2005): *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der BertelsmannStiftung*; Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Potsdam, S. 2.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 5.

der Reduzierung von bürokratischen Lasten schon erhebliche Fortschritte erzielt wurden und die vereinbarten Ziele erreicht werden können.¹¹ Diese Erfolgsmeldungen bieten Grund genug für einen kritischen Blick. Ist in den Niederlanden wirklich alles Gold, was von den Politikern als so glänzend beschrieben wird? Auch wenn die Möglichkeiten, die das SKM in der Theorie bietet, mittlerweile sehr ausführlich beschrieben sind¹², so ist über die tatsächlich erzielten Wirkungen sowie Umsetzungsprobleme bei der Anwendung eines solchen Instruments im Kontext einer realen regulierungspolitischen Agenda nur wenig bekannt. Die vorliegende Arbeit geht deshalb zwei zentralen Fragestellungen nach: Erstens soll geprüft werden, ob die Anwendung von SKM in den Niederlanden zu einem veränderten Umgang mit gesetzlichen Regelungen geführt hat. Konnte lediglich das Bewusstsein für die administrativen Lasten gesteigert werden oder ist auch eine effizientere Regulierung nachzuweisen? Zweitens sollen die an eine Anwendung von SKM geknüpften Voraussetzungen untersucht werden. Allein mit der Verfügbarkeit eines Messinstruments sind nach Ansicht des Verfassers Bürokratieabbauerfolge noch nicht garantiert. Die eigentliche Herausforderung besteht in der Einbettung des Instruments in den Gesetzgebungsprozess. Die Niederlande haben dabei einen bemerkenswerten Lernprozess hinter sich, ausgelernt haben sie jedoch noch nicht. Diese These gilt es im Folgenden zu überprüfen.

1.3 Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Aufgabe des ersten Teils ist es, einen Überblick über die Problematik der Informationsbefolgungskosten aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zu geben (Kapitel 2). Diese Betrachtung ist insofern wichtig, als sie sich von der betriebswirtschaftlichen Sicht unterscheidet. Sie ermöglicht eine Differenzierung zwischen den endogenen und exogenen Determinanten, die in den Unternehmen zu administrativen Lasten führen können. Die endogenen Determinanten spiegeln die Möglichkeiten des Unternehmers zur effizienteren Umsetzung der gesetzlichen Pflichten wider. Mit exogenen Determinanten sind demgegenüber die Kosten gemeint, auf die der Unternehmer keine Einflussmöglichkeiten hat, also die Gesetzgebungsseite. Während also die betriebswirtschaftliche Sicht vor allem die endogenen Determinanten betrachtet, sollen nach verwaltungswissenschaftlicher Sicht zunächst einmal exogen optimale Bedingungen für die Unternehmen geschaffen werden.¹³

¹¹ Vgl. Financial Times Deutschland (2005): "Der Bürokratie-TÜV", FTD vom 13.5.2005.

¹² Insbesondere die von Andre Nijsen verfasste Doktorarbeit „Dansen met de Octopus“ liefert dazu einen guten Beitrag. Nijsen, A. (2003), a.a.O.

¹³ Vgl. ebenda, S. 256ff.

Im Kapitel drei werden die Ursachen für Informationsbefolgungskosten analysiert. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob es sich um vermeidbare Kosten handelt und wenn ja, warum sie trotzdem existieren.

Aufgabe des zweiten Teils der Arbeit wird es sein, die Anwendung quantitativer Verfahren in den Niederlanden zu analysieren (Kapitel 4 bis 7). Die Erfahrungen der Niederlande erstrecken sich dabei auf drei Regierungsperioden, in denen das SKM sukzessive in den Gesetzgebungsprozess integriert wurde und zur Anwendung kam. Um sowohl die Bedeutung der quantitativen Verfahren als auch die daran geknüpften Voraussetzungen herausstellen zu können, ist es erforderlich, die Anwendung von SKM phasenweise entsprechend den einzelnen Regierungsperioden zu analysieren. Gefragt wird zunächst danach, „what governments do, why they do it, and what difference it makes“¹⁴. Diese Fragestellung umreißt die Kernelemente einer Policy-Analyse.¹⁵ Die Besonderheit an der niederländischen Policy ist jedoch, dass nicht nur ein Politikbereich wie die Umweltpolitik im Zentrum des Interesses steht, sondern alle Politikbereiche von der niederländischen Reduzierungsstrategie erfasst werden. Das Globalziel, eine quantitative Reduzierung administrativer Lasten erreichen zu wollen, bildet das zweite Merkmal dieser Policy. Angesprochen ist dabei das Gesetz im Sinne eines Policy-Instruments. Die Frage muss dementsprechend lauten: „How to make policies“¹⁶ beziehungsweise welche Verfahren können eine Policy positiv beeinflussen und damit möglicherweise auch die Regulierungsqualität verbessern? Gemäß der Definition von *Dror* wird die Auseinandersetzung mit dieser Problematik als Meta-Policy bezeichnet und aus dieser Perspektive soll auch eine Bewertung der quantitativen Verfahren vorgenommen werden. Um das Vorgehen der politischen Akteure systematisch darstellen zu können, soll dabei auf ein Modell der klassischen Policyforschung zurückgegriffen werden. Damit ist gemeint, dass die politischen Prozesse, die in jeder Regierungsperiode stattgefunden haben, phasenweise anhand eines Policy Cycle verdeutlicht werden.

Im Zentrum des vierten Kapitels steht erstens die Frage, welche Faktoren dazu geführt haben, dass den administrativen Lasten in den Niederlanden ein so hoher Stellenwert eingeräumt wurde, um sie auf die politische Tagesordnung zu setzen. Zweitens wird der Policyprozess während der ersten Kok-Regierung analysiert und auf die Entwicklung

¹⁴ Dye, T.S. (1976): *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes*; Tuscalosa.

¹⁵ Danach wird gefragt, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“. Schubert, K./ Bandelow, N. C. (2003): *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. In: Schubert, K./ Bandelow, N. C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien: Oldenbourg, S. 4.

¹⁶ Dror, Y. (1971): *Design for Policy Sciences*; New York: American Elsevier Publishing Company Inc, S. 74.

und Funktionsweise von SKM eingegangen. Das fünfte Kapitel konzentriert sich auf die Arbeit der *Slechte-Kommission* und das daraus resultierende Globalprogramm der zweiten Kok-Regierung. Aufgabe des sechsten Kapitels wird es sein, die Implementation des Kok II-Programms am Beispiel des Landwirtschaftsministeriums zu analysieren. Im siebten Kapitel werden die bisherigen Entwicklungen der Regierung Balkenende II aufgezeigt. Im Mittelpunkt steht dabei der Ansatz, die Informationsbefolgungskosten mittels administrativer Lastenplafonds¹⁷ zu reduzieren.

Im dritten Teil der Arbeit (Kapitel 8) wird schließlich versucht, mit den herausgearbeiteten Erkenntnissen eine Antwort auf die oben gestellten Fragen zu geben.

Über die Hälfte der Quellen, auf die in dieser Arbeit Bezug genommen wird, sind in niederländischer Sprache verfasst. Allein die sinngemäße Zitierweise hätte dabei den Eindruck vermittelt, dass bestimmte Formulierungen und Begriffe vom Verfasser selbst stammen. Es war also notwendig, diese zu übersetzen und „direkt“ zu zitieren.

2 Zur Problematik der Informationsbefolgungskosten

2.1 Definition Informationsbefolgungskosten

Einen zentralen Gegenstand dieser Arbeit bilden die Informationsbefolgungskosten (IBK), die allgemein auch als administrative Lasten (AL)¹⁸ bezeichnet werden. Zur Annäherung an die oben genannte Fragestellung ist es deshalb sinnvoll, zunächst eine Eingrenzung und Klärung des Begriffes vorzunehmen.

Fokus dieser Arbeit sind in erster Linie die Informationsbefolgungskosten, die der Wirtschaft entstehen. In den Niederlanden sind diese definiert als „the costs to the businesses of complying with the information obligations resulting from Government-imposed legislation and regulations“¹⁹. Es sind also die Kosten gemeint, die den Unternehmen aus der Befolgung gesetzlicher Informationspflichten entstehen. In einem ersten Schritt soll deshalb geklärt werden, was unter gesetzlichen Informationspflichten zu verstehen ist und in einem zweiten Schritt, welche Kosten damit für die Unternehmen verbunden sind.

¹⁷ Administrative Lastenplafonds: In den Niederlanden wurde für jedes Ministerium ein Nettobudget festgelegt, das bestimmt, wie viele administrative Lasten bzw. Informationsbefolgungskosten ein Ministerium jährlich maximal verursachen darf.

¹⁸ Administrative Lasten werden in den Niederlanden als „administratieve lasten“ bezeichnet. Informationsbefolgungskosten sowie administrative Lasten werden im Folgenden synonym verwendet.

¹⁹ Vgl. IPAL (2003b): Focus on administrative burdens. Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Den Haag, S. 7. Hierbei handelt es sich um die englische und verkürzte Version des Standardkostenmodells ‚Meten is Weten‘ (Vgl. IPAL (2003a)). Diese ist unter www.administratievelasten.nl verfügbar.

2.1.1 Staatliche Steuerung durch gesetzliche Regelungen

„Die Art und Weise, die Methode oder das System“ mit dem eine Gesellschaft regiert wird, nennt man in der Politik- und Verwaltungswissenschaft ‚Governance‘.²⁰ Davon abzugrenzen ist die eigentliche Steuerungstätigkeit des Staates. Sie wird als ‚Government‘ bezeichnet. Nach heutigem wissenschaftlichen Verständnis können der Steuerung im Sinne von ‚Governance‘ zwei Funktionen zugeordnet werden. Zum einen zielt die Steuerung darauf ab, die gesellschaftlichen Ressourcen zu verteilen und zum anderen, individuelles und gesellschaftliches Handeln zu koordinieren.²¹

Das konkrete Steuerungshandeln – ‚Government‘ – hängt nun in erster Linie von der politischen Zielsetzung ab. Einen zentralen Bestandteil von ‚Government‘ bilden dabei die Steuerungsinstrumente. Sie sind eine Grundvoraussetzung, um politische Ziele erreichen zu können. „Als Instrumente staatlichen Handelns sollen sie soziale Prozesse allgemein und individuelles oder Organisationsverhalten im Besonderen beeinflussen“²², um damit schließlich die beiden Funktionen von ‚Governance‘, öffentliche Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Koordination, zu erfüllen.²³

Eine spezifische Form der Steuerungsinstrumente stellen die staatlich gesetzten Normen in Form von Gesetzen, Erlassen, Anordnungen und anderen Rechtsvorschriften dar. Gesetzliche Informationspflichten bilden wiederum das Resultat dieser staatlichen Normen und können damit zunächst den staatlichen Steuerungsinstrumenten zugeordnet werden.

2.1.2 Inhaltliche Pflichten versus Informationspflichten

Auch wenn der Staat objektiv neben gesetzlichen Regelungen noch auf eine ganze Palette anderer Steuerungsinstrumente zurückgreifen kann, so bildet Steuerung durch Gesetze und Vorschriften doch zumindest subjektiv wohl eines der wichtigsten Instrumente. Zum einen ist die Steuerungstätigkeit des Staates durch die Anwendung direkter Instrumente für die Bürger und Unternehmen deutlich spürbar. Zum anderen wird dieser subjektive Eindruck auch durch die schier unendliche Zahl von Regelungen, die in sozialen Rechtsstaaten wie den Niederlanden oder Deutschland existieren, beeinflusst. Eine Klassifizierung ist deshalb notwendig.

²⁰ Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, S. 46. Zitiert nach Braun, D./ Giraud, O. (2003): *Steuerungsinstrumente*. In: Schubert, K./ Bandelow, N.C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien: Oldenbourg, S. 147.

²¹ Braun, D./ Giraud, O. (2003), a.a.O., S. 147.

²² Ebenda, S. 149.

²³ Ebenda, S. 149f.

Die OECD unterscheidet drei Arten von gesetzlichen Regelungen und fragt dabei nach dem Zweck, den ein Staat mit ‚regulation‘ verfolgt: ‚Economic regulations‘ greifen danach durch Entscheidungen wie Preissetzung und Marktzugangsbeschränkungen in erster Linie in das Marktverhalten ein. ‚Social regulations‘ zielen vor allem darauf ab, öffentliche Interessen wie die Gesundheit, soziale Sicherheit und Umwelt zu wahren. Eine dritte Kategorie wird als ‚administrative regulations‘ bezeichnet. Sie beziehen sich beispielsweise auf das Ausfüllen von Formularen und Statistikbögen, durch die der Staat von Bürgern und Unternehmen notwendige Informationen zur Entscheidungsfindung erhält.²⁴

Weiterhin kann man eine gesetzliche Regelung danach unterscheiden, welche Art von Verpflichtung sie dem Adressaten auferlegt. Diesbezüglich ist eine Differenzierung in inhaltliche Pflichten und Informationspflichten möglich. Angenommen die Zielsetzung einer Regierung ist es, die Infrastruktur für die Wirtschaft zu verbessern, und sie führt zu diesem Zweck eine Unternehmenssteuer ein. Für die Unternehmen besteht die Verpflichtung zur Zahlung dieser Steuer. Es handelt sich also um eine Verpflichtung, die direkt mit dem Inhalt des Unternehmenssteuergesetzes zusammenhängt. Des Weiteren ist der Staat auch auf allerlei Informationen der Unternehmen angewiesen, um eine Entscheidung über die Höhe der Zahlung in Form eines Verwaltungsaktes treffen zu können und die Einhaltung des Gesetzes zu überprüfen.²⁵ Während man bei der Zahlung der Steuer von einer inhaltlichen gesetzlichen Verpflichtung spricht, werden die Informationen, die ein Unternehmen darüber hinaus dem Staat zur Verfügung stellen muss, als gesetzliche Informationspflichten bezeichnet.

Nicht immer gestaltet sich eine Differenzierung so einfach wie in diesem Beispiel, insbesondere wenn von Informationspflichten an Dritte die Rede ist. Das heißt, wenn ein Unternehmen beispielsweise verpflichtet ist, Bürger über den Inhalt ihrer Produkte zu informieren. Derartige Informationspflichten zielen nicht direkt darauf ab, den Staat zu informieren, damit dieser seine Kontrollfunktion ausüben kann. Vielmehr verfolgt der Staat mit dieser Pflicht den Zweck, die Gesellschaft zu schützen oder zu lenken. So sind Tabakproduzenten in Deutschland verpflichtet, den Konsumenten über die Gefahren und giftigen Inhaltsstoffe zu informieren. Nach der Auffassung von *Nijssen* sollten derartige Informationspflichten an Dritte den inhaltlichen Pflichten zugeordnet werden. Sobald ein Unternehmen jedoch gesetzlich verpflichtet ist, staatliche Institutionen über die Befol-

²⁴ Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 14.

²⁵ Vgl. Nijssen, A. (2000): Information obligations in the Dutch constitutional state. Compliance Costs for business; Zoetermeer: EIM, S. 18.

gung einer Informationspflicht an Dritte zu informieren, wird wieder von einer Informationspflicht im Sinne eines staatlichen Kontrollinstruments gesprochen.²⁶

Staatliche Kontrolle kann auch indirekt durch Dritte ausgeübt werden, d.h. durch Institutionen, die zwar nicht öffentlich-rechtlicher Natur sind, wie beispielsweise Umweltorganisationen, auf dessen Unterstützung moderne Staaten jedoch in zunehmender Weise angewiesen sind, um ihre Kontrollfunktion in adäquater Weise ausüben zu können. Derartige gesetzliche Pflichten bilden nach *Nijssen* eine Ausnahme von der Regel, dass Informationspflichten an Dritte den inhaltlichen Pflichten zuzuordnen sind.²⁷

Bezogen auf die Klassifizierung der OECD können damit aus den ‚economic regulations‘ und ‚social regulations‘ sowohl Inhalts- als auch Informationsverpflichten für den Normadressaten abgeleitet werden. Letztere entsprechen nach Auffassung des Verfassers den ‚administrative regulations‘.

2.1.3 Befolgungskosten

Die zweite Komponente der oben genannten Definition bilden die Kosten, die einem Unternehmen aus der Befolgung von gesetzlichen Informationspflichten entstehen. Gesetzliche Regelungen können sowohl beim Staat als auch beim Normadressaten Kosten verursachen. Auf Seiten des Staates ist dabei eine Unterteilung in Effizienzkosten²⁸, administrative Kosten sowie inhaltliche Kosten möglich.²⁹

Auf der Unternehmensseite kann zunächst eine Differenzierung in primäre und sekundäre Gesetzesfolgen vorgenommen werden. Indem Marktzugangsbeschränkungen geschaffen werden, kann sekundär durch gesetzliche Regelungen die Wettbewerbsposition von einzelnen Unternehmen gestärkt oder geschwächt werden.³⁰ Die primären Gesetzesfolgen lassen sich entsprechend der Abbildung 1 in direkte finanzielle Kosten sowie Befolgungskosten unterteilen. Direkte finanzielle Kosten resultieren dabei aus den inhaltli-

²⁶ Vgl. *Nijssen* (2003), a.a.O., S. 50f.

²⁷ Vgl. ebenda, S. 51.

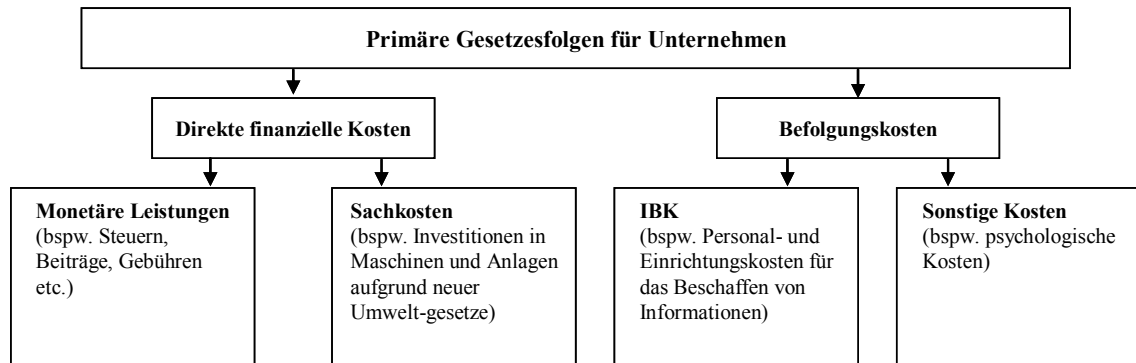
²⁸ So erhebt der Staat beispielsweise eine Autobahn-Maut lediglich für Kraftfahrzeuge ab zehn Tonnen. Mögliche Folgen können sein, dass mehr Kraftfahrzeuge auf Landstraßen ausweichen und diese dann entsprechenden Schaden nehmen, oder dass Fuhrunternehmen zunehmend auf Kraftfahrzeuge mit weniger als zehn Tonnen zurückgreifen. Der so eventuell entstehende Wohlfahrtsverlust bildet damit eine Kostenkomponente des Gesetzes.

²⁹ Inhaltliche Kosten können zum Beispiel Zahlungen an Unternehmen in Form einer Subventionsgewährung sein. Mit administrativen Kosten des Staates sind unter anderem die Bereitstellung von Personal und die notwendige Infrastruktur gemeint, die einen Großteil der öffentlichen Ausgaben bilden. Vgl. *Evans, Ch. (2001): The operating costs of taxation: a review of the research. In: Institute of economic affairs; Blackwell, June 2001, S. 5.*

³⁰ Die Differenzierung wurde vom Verfasser nach Rücksprache mit *Andre Nijssen* vorgenommen, der sich auf eine Systematik im ‚Dutch Impact Assessment System‘ (BET) bezieht. Die eigentliche Quelle stand dem Verfasser jedoch nicht zur Verfügung.

chen Pflichten eines Gesetzes. Demgegenüber umfassen die Befolgungskosten administrative Lasten und sonstigen Aufwand wie psychologische Kosten³¹.

Abbildung 1: Primäre Gesetzesfolgen für Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung. Nach Auskunft von Nijsen existiert jedoch eine ähnliche Systematik im ‚Dutch Impact Assessment System‘ (BET).

Die administrativen Lasten eines Unternehmens werden im Wesentlichen durch drei Kostenkomponenten gebildet: Erstens die Anzahl der Arbeitsschritte, die in einem Unternehmen zum Befolgen einer Informationspflicht notwendig sind, zweitens die Zeit, die ein Mitarbeiter für jeden Arbeitsschritt benötigt und drittens der Stundenlohn, den ein Unternehmer diesem Beschäftigten zahlt. Darüber hinaus kann auch eine spezielle Ausstattung wie Computersoftware oder andere Ausrüstungsgegenstände notwendig sein. Die Kosten dafür werden ebenfalls den administrativen Lasten eines Unternehmens zugerechnet.³²

2.2 Aktuelle Schwerpunkte des Diskurses um administrative Lasten

In den letzten Punkten konnte gezeigt werden, dass gesetzliche Regelungen den Unternehmen nicht nur Pflichten auferlegen, die direkt mit der politischen Zielsetzung in Zusammenhang stehen. Vielmehr ist der Staat zur Kontrolle und Durchsetzung seiner Gesetze auch auf diverse Informationen des Normadressaten angewiesen. Die administrativen Lasten bilden folglich eine Kostenkomponente staatlicher Steuerungstätigkeit. Inwieweit sich diese Kosten negativ auf eine Volkswirtschaft und die Handlungsfähigkeit eines Staates auswirken können, soll in den nachfolgenden Punkten herausgestellt werden.

³¹ Hinsichtlich der psychologischen Kosten argumentiert *Evans*: „Taxpayers suffer stress, anxiety and frustration as a result of attempting to comply with their taxation obligations“. *Evans, Ch. (2001), a.a.O., S. 5.*

³² Eine Erläuterung zur Berechnung der administrativen Lasten erfolgt in Unterkapitel 4.4.

2.2.1 Erosion der Gesetzeslegitimität

Wie in Punkt 2.1.1 gezeigt wurde, sind gesetzliche Regelungen kein Selbstzweck, sondern sollen zur politischen Zielerreichung beitragen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die Gesetze auch befolgt werden. Wird eine Regelung diesen Anforderungen nicht mehr gerecht, so wird damit nicht nur dessen Effektivität infrage gestellt, sondern dann schmälert dies auch die Legitimität eines Gesetzes. Eine Regelung, die auf Unverständnis stößt, ist eine große Versuchung zum Umgehen dieser Norm. Viel überflüssige Beunruhigung, Verdruss und Bedrängnis durch staatliche Prüfungen sowie dem Ausfüllen von immer mehr und neuen Formularen und Statistiken können dabei die Grundlage bilden.³³ Die „formulierenstromen“³⁴ bilden damit nicht nur eine monetäre Kostenkomponente für die Wirtschaft, sondern können auch zu Frustration und Ärger führen. Dies kann schließlich in eine verminderte Identifikation mit der „öffentlichen Sache“ münden und die Gesetzeslegitimität erodieren.³⁵

2.2.2 Schwächung der Wirtschaftskraft eines Staates

Auch wenn bekannt, so wird der oben genannte Aspekt doch eher selten an erster Stelle genannt, wenn es darum geht, die negativen Folgen von gesetzlichen Regelungen aufzuzeigen. Gerade die aktuelle politische Diskussion ist vor allem durch das Argument geprägt, dass administrative Lasten die Wirtschaftskraft eines Staates einschränken. Dies ist auch plausibel, denn die öffentliche Aufmerksamkeit erhalten zuallererst Themen, die von der Gesellschaft direkt als Problem wahrgenommen werden.

Man braucht kein Wirtschaftswissenschaftler zu sein, um zu wissen, dass der Gewinn eines Unternehmens aus der Differenz von Erlösen und Kosten gebildet wird. Der Gewinn wiederum hat Auswirkungen auf die Investitionsentscheidung eines Unternehmers. Hohe Gewinne begünstigen das Investitionsklima, und niedrige Gewinne wirken sich im Gegenzug negativ auf Investitionen aus. Dass dies auch Auswirkungen auf die Produktivität hat und diverse andere Effekte mit sich bringt, versteht sich von selbst. Ein Unternehmensmerkmal ist das Streben nach Gewinnmaximierung. Ein Unternehmer versucht deshalb, die Kosten so gering wie möglich zu halten. Auf die administrativen Lasten - exogene Faktoren - hat er allerdings nur einen begrenzten Einfluss. Dass diese nicht unerheblich sind, verdeutlicht die Tatsache, dass in den Niederlanden das Gesamtvolu-

³³ Diese Zusammenhänge hat schon *Adam Smith* im 18. Jahrhundert herausgestellt. Vgl. dazu auch Punkt 2.3.1 sowie Smith, A. (1789): *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*; Adam Smith; aus dem Englischen übertragen von Horst Claus Recktenwald; 10. Auflage, München: DTV, 2003, S. 705ff.

³⁴ Niederländisch für die gesetzlichen Informationstransfers zwischen Unternehmen und Behörde.

³⁵ Commissie Administratieve Lasten (1999): *Regels zonder overlast - minder, eenvoudiger, sneller*; eindrapport, Commissie Administratieve Lasten, Den Haag, S. 3.

men der „administrativen Lasten“ derzeit auf rund 15,4 Mrd. Euro beziffert wird.³⁶ Dies entspricht 3,4% des niederländischen Bruttoinlandsprodukts. Entlang der Mitgliedstaaten der EU wird von einer administrativen Belastung im Umfang von 2% bis 4% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts ausgegangen.³⁷

Genauso relevant wie die nominalen Zahlen ist die Annahme, dass das Zurückdrängen von unnötigen Lasten zu einer Effizienzsteigerung in den Unternehmen führt und damit die Wirtschaftskraft eines Landes erhöht werden kann. Für die Niederlande wird bei einer Reduzierung der administrativen Lasten um 450 Mill. Euro eine Steigerung der Arbeitsproduktivität um 0,2% angenommen. Bei einer Reduzierung von 25%, also rund 4 Mrd. Euro, wird gar von einer einprozentigen Produktivitätssteigerung ausgegangen.³⁸ Auch aus makroökonomischer Sicht können die Folgen von administrativen Lasten deshalb ein gewichtiges Problem darstellen.

2.2.3 Wettbewerbsnachteile für kleine und mittelständische Unternehmen

Neben den makroökonomischen Effekten kann eine regressiv Wirkung administrativer Lasten festgestellt werden. Das heißt, mit steigender Unternehmensgröße nehmen die Kosten, die sich aus Informationspflichten ergeben, überproportional ab. Wie die Untersuchungen des Forschungsinstituts EIM zeigen, entsprechen die administrativen Lasten eines kleinen Betriebes 9% seiner Wirtschaftsleistung, währenddessen sich die Belastung für einen Betrieb mittlerer Größe auf 1,8% und für ein Großunternehmen auf 1,1% bemisst.³⁹

Der Hauptgrund für diese ungleiche Belastung ist nach Auskunft von *Nijssen* bei den Fixkosten zu suchen.⁴⁰ Ein Unternehmen mit 8 Mitarbeitern benötigt beispielsweise zum Erfüllen einer gesetzlich vorgeschriebenen Registrierungspflicht eine bestimmte Computersoftware. Dieselbe Software wird auch in einem Unternehmen mit 16 Mitarbeitern genutzt. Nimmt man nun an, dass die Produktivität im zweiten Unternehmen doppelt so groß ist wie im ersten, ist die relative administrative Belastung bezogen auf die Wirtschaftsleistung nur halb so groß wie die des ersten Unternehmens.⁴¹

³⁶ Vgl. Minister van Financiën en Staatssecretarissen van Economische Zaken (2005), a.a.O., S. 8.

³⁷ Nijssen, A. (2003), a.a.O., S. 57.

³⁸ CPB (2004): Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten; Centraal Planbureau, Notie Nr. 2004/15, Den Haag, S. 1.

³⁹ Kleiner Betrieb: 1-9 Mitarbeiter, Betrieb mittlerer Größe: 10-99 Mitarbeiter und Großunternehmen: 100 und mehr Mitarbeiter. Vgl. Wit, G. de/ Nijssen, A. (2002): Administratie tot last van het algemeen. Economisch Statistische Berichten, 87. jaargang, nr. 4353, S. 248f.

⁴⁰ Interview des Verfassers mit André Nijssen vom Forschungsinstitut EIM, Zoetermeer, 28. Februar 2005.

⁴¹ Für eine genauere Differenzierung der Zusammenhänge vgl. auch Müller, Ch. (2005): Regulierungsdichte und Bürokratieindex (ReBiX) – eine Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Stiftungslehrstuhl Unternehmensgründung und Unternehmertum (Entrepreneurship), Universität Hohenheim u.a., S. 71f.

Eine ähnliche Feststellung kann auch entlang einzelner Sektoren getroffen werden. So beträgt die Belastung nach den oben genannten Kriterien im Finanzdienstleistungssektor und in der Industrie rund 2%, während sie in der Landwirtschaft und im Transportgewerbe bei rund 7% liegt.⁴² Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die beiden letzten Sektoren eher durch eine kleine und mittlere Betriebsgröße gekennzeichnet sind. Darüber hinaus zeichnen sich landwirtschaftliche Betriebe auch durch eine relativ geringere Wirtschaftsleistung aus. Gleichzeitig bedeutet dies jedoch nicht den Ausschluss von allgemeinen sektorübergreifenden Informationspflichten. Gleiche Fixkosten und geringere Leistung bilden deshalb auch einen Grund für eine relativ stärkere Belastung.

2.2.4 Internationale Wettbewerbsfähigkeit

In der heutigen globalisierten Welt ist die Standortentscheidung eines Unternehmens nicht mehr auf die nationalen Grenzen beschränkt. Ein international ausgerichtetes Unternehmen wählt seinen Standort vielmehr nach den besseren Rahmenbedingungen aus. Wenn man in Land A zur Gründung eines Unternehmens 30 Tage weniger als in Land B benötigt, die Unternehmenssteuern in Land A nur halb so hoch sind wie in B und alle anderen Faktoren sich nur marginal unterscheiden, dann kann dies die Standortwahl schon erheblich beeinflussen. Derartige Aussagen liegen mittlerweile auch für die administrativen Kosten vor. So kommt eine Untersuchung vier europäischer Staaten vom dänischen Forschungsinstitut Rambøll zu dem Schluss, dass der Zeitaufwand für die Befolgung gesetzlicher Informationspflichten in Österreich und in Dänemark wesentlich geringer ist als in den Niederlanden und Großbritannien.⁴³ Ohne die Zahlen näher verdeutlichen zu wollen, ist es entscheidend, dass internationale Vergleiche auch auf dem Gebiet der administrativen Lasten präsent sind.

Die Niederlande haben diese Problematik erkannt und so stellt die *Slechte-Kommissie* nicht nur die Probleme heraus, sondern sieht in geeigneten Maßnahmen zur Reduzierung der „administrativen lasten“ auch eine große Chance, sich gegenüber anderen Ländern zu profilieren. Indem es gelingt, die Kosten geringer zu halten als in anderen Ländern, entsteht nicht nur für die niederländischen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil, sondern darüber hinaus werden ausländische Unternehmen ermutigt, sich in den Niederlanden niederzulassen.⁴⁴ Das Ringen um die besten Standortbedingungen hat also auch vor

⁴² Vgl. Wit/ Nijssen (2002), a.a.O., S. 248f.

⁴³ Vgl. Rambøll (2003): Implementation and administrative costs - how to improve the regulatory environment for companies; Rambøll.

⁴⁴ Vgl. Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. 1.

dem Faktor Informationsbefolgungskosten nicht Halt gemacht und bildet deshalb einen der Schwerpunkte in der Diskussion über administrative Lasten.

Die Diskussion um Informationsbefolgungskosten tangiert vor allem Fragen der Gesetzeslegitimität, der makroökonomischen Auswirkungen sowie der Wettbewerbsfähigkeit in nationaler und internationaler Perspektive. Damit drängt sich die Frage auf, wie in der Vergangenheit mit dieser Problematik umgegangen wurde und welche Rolle die Kosten in der jetzigen politischen Diskussion spielen. In Unterkapitel 2.3 werden deshalb zunächst die Erkennungsphasen der administrativen Lasten nachgezeichnet, um im Anschluss einen Überblick und eine Bewertung der aktuellen Debatte abgeben zu können.

2.3 Informationsbefolgungskosten – Ein lange bekanntes Problem

In einer von *Pope* 1993 durchgeführten Untersuchung über die ‚compliance costs‘ der australischen Fiskalgesetzgebung wird die Auseinandersetzung mit der Problematik gesetzlicher Informationsbefolgungskosten in sechs Entwicklungsphasen unterteilt. Die erste Phase ist durch Unkenntnis über die Befolgungskosten gekennzeichnet. Die nächsten Phasen bilden die qualitative Erkennung durch die Wissenschaft, Versuche der Quantifizierung, Erkennung durch die Politiker, Entwicklung von Policy-Issues sowie das Monitoring der Kosten.⁴⁵

2.3.1 Qualitative Anerkennung

1776 stellte *Adam Smith* erstmals vier allgemeine Grundregeln für die Besteuerung auf.⁴⁶ Danach bestimmt sich eine „gute“ Steuer nach den Prinzipien der Gleichheit, Bestimmtheit, Bequemlichkeit und Wirtschaftlichkeit. Gemäß dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit sollte eine Steuer so bemessen sein, „dass sie aus den Taschen der Leute nicht viel mehr nimmt oder heraushält, als sie an Einnahmen in die Kasse des Staates bringt.“⁴⁷ Damit sind Fragen der indirekten Kosten, also der Durchsetzung und Befolgung der Steuergesetzgebung, tangiert. *Smith* nennt schließlich vier Wege, nach denen die Kosten der Fiskalgesetze „den Bürgern mehr wegnehmen oder nicht zukommen lassen, als dem Staat letztlich zufließt“⁴⁸. Interpretiert man seine Argumente entsprechend der in Punkt 2.1.3 geschilderten Systematik, so beziehen sich die ersten beiden Gründe

⁴⁵ Vgl. *Pope, J.* (1993): The Compliance Costs of Taxation in Australia and Tax Simplification: The Issues. In: *Australian Journal of Management*, 18-1, June 1993, The University of New South Wales, S. 71f.

⁴⁶ ‘Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations’ lautet der Originaltitel des 1776 erstmals erschienenen Werks des schottischen Philosophen und Nationalökonomen *Adam Smith* (1723 - 1790). Vgl. *Smith, A.* (1789), a.a.O., S. IX.

⁴⁷ Ebenda, S. 704.

⁴⁸ Ebenda.

auf die administrativen Kosten des Staates sowie die Effizienzkosten.⁴⁹ Die dritte Komponente spricht die „Versuchung zur Hinterziehung“ an, wenn das Gesetz auf Unverständnis stößt. Folglich sind also sowohl die Kosten des Staates als auch Fragen der Befolgung durch den Normadressaten angesprochen.⁵⁰ Ein vierter Grund betont schließlich, dass „eine Steuer den Bürger viel überflüssiger Beunruhigung, Verdruss und Bedrängnis aussetzt, indem sie ihn den häufigen Besuchen und verhassten Überprüfungen durch den Steuereinnahmer unterwirft“⁵¹. Dieser Aspekt bezieht sich insbesondere auf die psychologischen Kosten, die dem Steuerzahler durch die Befolgung der Steuergesetze entstehen.⁵²

Unter Berücksichtigung einer breiten Interpretation waren die in Punkt 2.1.3 geschilderten Zusammenhänge demnach schon vor mehr als 200 Jahren in den theoretischen Erkenntnissen von *Smith* erkennbar. Dies bedeutete aber nicht, dass allen von *Smith* aufgestellten Prinzipien gleichviel Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Vielmehr konzentrierte sich das Interesse hauptsächlich auf das Gleichheitsgebot, während es bei den letzten drei Maximen meist nur bei Lippenbekenntnissen blieb.⁵³ Und es sollte auch noch mehr als 150 Jahre dauern, bis weitere Anstrengungen unternommen wurden, sich mit der Problematik der Informationsbefolgungskosten auseinanderzusetzen.⁵⁴

2.3.2 Quantifizierung und Erkennen durch die Politik

Erste Versuche, einen Überblick über das monetäre Ausmaß der Befolgungskosten in einer Volkswirtschaft zu bekommen, wurden von Professor *Haig* 1935 in den USA unternommen. Von der Untersuchung wurden nur wenige Details bekannt, und die Ergebnisse müssen aus heutiger Sicht als zweifelhaft erachtet werden. Dennoch gelten seine Bemühungen heute als „pioneering expedition into this unexplored territory“⁵⁵, der zahlreiche weitere „Expeditionen“ nicht nur in den USA folgen sollten. 1973 wurde von Pro-

⁴⁹ Danach kann die Erhebung der Steuern „sehr viele Beamte erfordern, deren Gehälter bereits den größeren Teil des Steueraufkommens aufzehren und deren Nebeneinkünfte den Bürger noch zusätzlich mit einer Steuer belasten können. Zweitens kann eine Abgabe den Erwerbsfleiß der Bevölkerung beeinträchtigen und sie davon abhalten, in bestimmten Geschäftszweigen tätig zu werden...“; *Smith* (1789), a.a.O., S. 704. Diese Nebeneffekte führen zu einem Wohlfahrtsverlust.

⁵⁰ Denn je größer das Unverständnis ist, desto größer ist auch der Aufwand der Steuerverwaltung die Hinterziehung zu unterbinden.

⁵¹ Ebenda, S. 705.

⁵² Vgl. Sandford, C.T./ Godwin, M.R./ Hardwick, P.J.W. (1989): *Administrative and Compliance Costs of Taxation*; Bath: Fiscal Publication, S. 24f.

⁵³ Vgl. Nijssen (2003), a.a.O., S. 66.

⁵⁴ *Allers* liefert eine Ausnahme: Danach hat *McCulloch* (1975, erste Veröffentlichung 1845) schon 1845 die letzten drei von *Smith* aufgestellten Maximen als am wichtigsten herausgestellt und verwies auf Beispiele, die gegen diese drei Maximen verstoßen. So wurden in Frankreich (1598) 120 Mill. livres für die Erhebung ausgegeben, um 30 Mill. an Netto-Steuereinnahmen zu erzielen. Vgl. *Allers*, M. (1994): *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*; Wolters-Noordhoff, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, S. 8.

⁵⁵ Sandford/ Godwin/ Hardwick (1989), a.a.O., S. 27.

fessor *Sandford* die bis dahin umfangreichste Untersuchung im Bereich der Steuergesetzgebung durchgeführt.⁵⁶ Seine Untersuchungen erstreckten sich über zwei Jahrzehnte und mündeten 1989 schließlich in einer ersten wissenschaftlich gestützten Schätzung der Befolgungskosten des gesamten Steuersystems Großbritanniens.⁵⁷ Danach folgten entlang der OECD-Staaten diverse Messungen nicht nur auf dem Gebiet der Fiskalgesetzgebung, sondern vermehrt auch in anderen Politikfeldern insbesondere im Bereich der Sozialversicherung.⁵⁸

„Als erst einmal das Ausmaß der Informationsbefolgungskosten bekannt war, hatten die Politiker in diversen Ländern die Möglichkeit, das Thema auf die politische Agenda zu setzen.“⁵⁹ Hervorzuheben sind dabei die Bemühungen der Europäischen Union, die die Problematik der administrativen Lasten für die Wirtschaft schon in den 80er Jahren und verstärkt seit Mitte der 90er Jahre im Zusammenhang mit der Verbesserung des Regulierungsumfelds stets betonte.⁶⁰ Aber auch entlang anderer OECD-Staaten ist seitdem ein steigendes Bewusstsein für diese Kosten sichtbar geworden. Insbesondere die programmatischen Ansätze und Ratschläge der OECD bildeten einen wichtigen Reformmotor. Aufbauend auf dem „OECD Report on Regulatory Reform“ aus dem Jahr 1997 wurde ein Regulierungsreformprogramm gestartet, dessen Ziel es ist, die Qualität der Gesetze in den Mitgliedstaaten zu verbessern, und in dem den administrativen Lasten eine große Bedeutung beigemessen wird.⁶¹

Die zunehmende Problemwahrnehmung durch die Politik sollte aber auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Kritik am öffentlichen Sektor gesehen werden. Denn als die Ölkrise 1973 die gesamte westliche Welt in eine Wirtschaftskrise manövrierte, brach mit einem Schlag das zur Finanzierung notwendige Wirtschaftswachstum der bis dahin stets gewachsenen Sozialsysteme in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ein.⁶² Steigende Arbeitslosenzahlen und Staatsausgaben führten zu einem Klima, in dem die Rolle des öffentlichen Sektors zunehmend hinterfragt wurde. Diskussionen über die Aufgaben des Staates und die zunehmende Komplexität der Gesetze wurden so durch Forderungen

⁵⁶ Sandford, C. T. (1973): *Hidden Costs of Taxation*; Bath: University of Bath, Institute for Fiscal Studies.

⁵⁷ Allers, M. (1994), S. 10.

⁵⁸ Vgl. auch Nijsen (2003), a.a.O., S. 66f.

⁵⁹ Ebenda, S. 67.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 67-70.

⁶¹ Unter dem Titel „Government capacity to assure high quality regulation“ fanden seitdem zahlreiche Länderstudien statt, in denen nicht nur eine Bestandsaufnahme des Regulierungsumfelds in einzelnen Mitgliedstaaten vorgenommen, sondern darüber hinaus auch Empfehlungen ausgesprochen wurden. Vgl. dazu unter anderem OECD (1999): *Regulatory Reform in the Netherlands. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*; Paris, S. 3.

⁶² Vgl. Paridon, K. van (2004): *Wiederaufbau - Krise - Erholung. Die niederländische Wirtschaft seit 1945*. In: Wiehenga, F./ Taute, I. (Hrsg.): *Länderbericht Niederlande. Geschichte - Wirtschaft - Gesellschaft*; Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 399, Bonn, S. 388f.

wie Deregulierung, Privatisierung und Bürokratieabbau begleitet. Wenn vielleicht auch noch sehr stiefmütterlich behandelt, so bildete sich in dieser Zeit ein zunehmendes Interesse für die administrativen Lasten heraus. So wurde in den Niederlanden schon 1975 eine Arbeitsgruppe beauftragt, Vereinfachungsvorschläge für die Befolgung der Fiskal- und Sozialgesetzgebung durch kleine und mittelständische Unternehmen zu erarbeiten.⁶³

2.3.3 Effektive Policy-Programme und Monitoring

Hinsichtlich der Frage nach effektiven Policy-Programmen zur nachhaltigen Reduzierung der administrativen Lasten sollten zunächst die Bemühungen der USA erwähnt werden. Schon seit mehr als 50 Jahren existiert dort der *Paperwork Reduction Act* (PRA). Dieser zielt auf die zahlenmäßige Verringerung der Formulare ab, die Bürger für Bundesbehörden ausfüllen müssen. Dieses Gesetz macht den Bundesbehörden zur Auflage, die Genehmigung des *Office Information and Regulatory Affairs* (OIRA) einzuholen, bevor sie mit Auskunftersuchen an die Öffentlichkeit herantreten. Die Behörde muss dabei nachweisen, dass die Datenerhebung die effizienteste Möglichkeit zur Beschaffung jener Informationen ist, die sie zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Seit 1980 werden darüber hinaus vom OIRA *Information Collection Budgets* (ICB's) festgelegt und quantitative Ziele für die Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Datenerhebungen vorgegeben.⁶⁴ Während sich diese Bemühungen auf den ersten Blick sehr viel versprechend anhören, zeichnet die *Slechte-Kommission* die Strategie nicht gerade als Erfolgsmodell aus. Danach wurden „die in den Vereinigten Staaten aufgestellten Normen regelmäßig übertreten und verloren deshalb schnell ihre Bedeutung“⁶⁵.

Ferner muss auch beachtet werden, dass das Gesetzgebungssystem nur schwer mit dem der Niederlande oder Deutschland vergleichbar ist. Die Möglichkeiten der Exekutive (Präsident), Einfluss auf die Legislative (Kongress) auszuüben, gestaltet sich in den Vereinigten Staaten weitaus schwieriger als in den beiden oben genannten europäischen Staaten, in denen die Ministerialbürokratie als Hauptinitiator für Gesetzgebung angesehen werden kann. „In den USA münden Reformbemühungen im Zusammenhang mit administrativen Lasten deshalb sehr schnell in eine politische Diskussion.“⁶⁶ Trotz ihrer langjährigen Erfahrungen wird eine genauere Analyse der amerikanischen Policy-

⁶³ Vgl. Nijsen (2003), a.a.O., S. 73.

⁶⁴ Vgl. OECD (2004): OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform - Deutschland. Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung; Paris, S. 86.

⁶⁵ Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. 9.

⁶⁶ Ebenda, S. 7.

Strategie um eine Reduzierung der administrativen Lasten deshalb im Rahmen dieser Arbeit nicht für notwendig erachtet.

Hinsichtlich der europäischen Bemühungen ist festzustellen, dass diese zwar bis 1975 zurückverfolgt werden können, dass es jedoch noch bis Mitte der 90er Jahre keine wirkliche Policy gab, in der sich effektive Programme abzeichneten, um die administrativen Lasten nachhaltig zu reduzieren.⁶⁷ Die ersten Maßnahmen bestanden vor allem darin, die Kosten durch die verstärkte Nutzung der Informationstechnologie zurückzudrängen. 1998 konnten so in einer Untersuchung, die in neun Ländern durchgeführt wurde, 56 Projekte identifiziert werden.⁶⁸ Die Gründe für die Implementierung dieser Maßnahmen sind vor allem in den gestiegenen Möglichkeiten zu suchen, die die Informationstechnologie seit Mitte der 90er Jahre bot. Einen weiteren Grund sieht *Nijssen* in der zunehmenden Quantifizierung der Kosten, wodurch sich die Politiker zunehmend der finanziellen Folgen bewusst wurden.⁶⁹

Dass die Politik nicht nur Möglichkeiten in der Informationstechnologie gesucht hat, verdeutlichen die Bemühungen der OECD, die im Rahmen des Projekts „Administrative Simplification – Practices and Strategies in OECD Countries“ seit 2001 versucht, Verfahren und Instrumente mit denen in einzelnen Staaten positive Erfahrungen gesammelt wurden, zu analysieren und diese als so genannte „best practices“ zu identifizieren. Der 2003 veröffentlichte Bericht macht dabei deutlich, dass mittlerweile in einer Vielzahl von Staaten die unterschiedlichsten Programme umgesetzt werden, um die administrativen Lasten sowohl für die Unternehmen aber zunehmend auch für die Bürger zurückzudrängen.⁷⁰

Die letzte von *Pope* herausgestellte Phase, das Monitoring, steckt dagegen noch in den Kinderschuhen. *Nijssen* versteht darunter „das systematische Verfolgen der jährlichen Entwicklungen von Informationsbefolgungskosten in einzelnen Gesetzgebungsbereichen“⁷¹. Wichtige Voraussetzung dafür ist das kontinuierliche Erfassen der Informationsbefolgungskosten. Ein solches Monitoring findet derzeit nur in den Niederlanden und unter Einschränkungen auch in den Vereinigten Staaten statt. In den Niederlanden ist das erste Monitoring 1999 erschienen. Darin wird die Entwicklung der Informationsbefol-

⁶⁷ *Allers* merkt dazu an: „All in all, we must conclude that, although policy recognition has been on the increase lately, the last two phases of *Pope*, i.e. implementing effective policy measures and continual monitoring of operating costs, have not yet been reached in the Netherlands (nor indeed in any other country).“ *Allers* (1994), a.a.O., S. 13.

⁶⁸ Die Untersuchung wurde in Australien, Kanada, Dänemark, Deutschland, England, Norwegen, Vereinigte Staaten, Schweden und Neuseeland durchgeführt. Vgl. *Nijssen* (2003), a.a.O., S. 78f.

⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 77.

⁷⁰ Vgl. OECD (2003), a.a.O.

⁷¹ *Nijssen* (2003), a.a.O., S. 81.

gungskosten im Zeitraum von 1993 bis 1998 abbildet.⁷² Seitdem wird vom Forschungsinstitut EIM jährlich eine derartige Untersuchung durchgeführt.

2.4 Schlussfolgerungen

Der Blick auf die Entwicklung sozialer Rechtsstaaten zeigt, dass das Problembewusstsein für Informationsbefolgungskosten parallel mit der Weiterentwicklung moderner Demokratien, von zunächst liberalen zu immer komplexeren sozialen Rechtsstaaten, stetig zunahm. Vor diesem Hintergrund ist es auch plausibel, dass sich die Ausführungen von *Smith* nur auf die Steuererhebung beziehen, denn umfassende Sozial- und Umweltstandards existierten zu dieser Zeit noch nicht. Gleichzeitig wurde der Wirtschaftlichkeit eines Steuergesetzes nur wenig Beachtung geschenkt. Selbstverständlich konnte man die monetären Auswirkungen der administrativen Lasten zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfassen. Aber *Smith* stellte schon damals heraus, „dass ein höchst beachtlicher Grad an Ungleichheit von weit geringerem Übel ist als eine nur minimale Unsicherheit, wie die Erfahrung in allen Ländern zeigt“⁷³. Dennoch wurde das Gleichheitsprinzip zum primären politischen Ziel. Unabhängig von der Frage, ob *Smith* mit seiner Überzeugung schon damals richtig lag, werden Themen auf die politische Agenda gesetzt, die subjektiv als Problem öffentlichen Handelns vom Gesetzgeber wahrgenommen werden⁷⁴, und damals bestand das primäre Problem in der Sicherstellung von Gleichheit in der Besteuerung.

Verschiedene Faktoren führten nun zu einer veränderten Problemwahrnehmung. So hatte die Aufgabenpalette moderner Rechtsstaaten sukzessiv zugenommen. Die Gewährleistung von sozialer Sicherheit, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur bilden nur einige Beispiele. Die dafür notwendige Finanzierung erfolgte durch den schrittweisen Ausbau der Fiskalgesetzgebung. Gleichzeitig musste aber auch dem Grundsatz der Gleichheit Rechnung getragen und die Einhaltung der demokratisch legitimierten Regeln sichergestellt werden.⁷⁵ Folgerichtig wurde deshalb in modernen Rechtsstaaten versucht, alle Interessen in Form materieller Gesetze zu wahren. Daneben gab es aber auch die Not-

⁷² Vgl. Boog, J.J./ Burg, B. I. van/ Croonenburg, S. H. van/ Nijssen, A.F.M/ Regter, G. (1999): Monitor Administrative Lasten Bedrijven: 1993-1998; Doelstelling Paars I getoetst, Zoetermeer: EIM.

⁷³ *Smith* (1789), a.a.O., S. 704.

⁷⁴ Vgl. Jann/ Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg, S. 83.

⁷⁵ *Roman Herzog* äußerte sich in diesem Zusammenhang folgendermaßen: „Wenn ich will, dass unter den Menschen möglichst viel Gleichheit entstehen soll, dann muss ich ihr Leben in möglichst vielen Beziehungen standardisieren. Standardisierung ist aber in unserem Staats- und Gesellschaftssystem nur durch Normierung, d.h. durch den Erlass immer neuer gesetzlicher Bestimmungen zu erreichen, und je weniger Ungleichheiten auch in relativ untergeordneten Fragen ich zu tolerieren bereit bin, desto engermaschiger und lückenloser muss das System dieser Bestimmungen werden.“ Das Zitat von *Roman Herzog* ist den Ausführungen von *Renate Mayntz* entnommen. Vgl. Mayntz (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung; Bundesinnenministerium, Köln. S. 17.

wendigkeit, Bürger und Unternehmen zur Beschaffung von immer mehr Informationen gesetzlich zu verpflichten. Endogen bekam die Problemwahrnehmung damit also einen Schub durch die zunehmende Regelungstiefe und -dichte. So lange die Probleme mit administrativen Lasten jedoch in den Rechtsstaaten noch relativ gleich waren, und die Wirtschaftskraft westeuropäischer Staaten ausreichte, um die negativen Effekte zu kompensieren, waren das Agenda Setting oder gar die Umsetzung politischer Programme eher unwahrscheinlich. Mit zunehmenden Finanzierungsproblemen der Sozialsysteme, hervorgerufen durch eine schwächer werdende Wirtschaft und der verstärkten Konkurrenz mit anderen Wirtschaftsregionen, wurde dieses Gleichgewicht außer Kraft gesetzt. Aufgrund exogener Faktoren, durch den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Staaten und die damit einsetzende Gefährdung der Sozialsysteme, konnten die westeuropäischen Staaten das Problem der administrativen Lasten deshalb nicht mehr ignorieren, sondern waren zu aktivem politischen Handeln gezwungen.

3 Ursachenanalyse - Der Rechtsetzungsprozess

Tritt man nun in den Wettbewerb mit anderen Wirtschafts- und Rechtssystemen, so setzt man sich sehr schnell der Gefahr aus, gleichzeitig auch den erreichten Wohlstand in Frage zu stellen. Dies kann gegenwärtig gut an dem Wettbewerb zwischen West- und Osteuropa beobachtet werden. Das niedrigere Lohnniveau in den Staaten Osteuropas erhöht den Druck auf die westlichen Nachbarn, eine Anpassung nach unten vorzunehmen, um damit die Wettbewerbsposition westeuropäischer Unternehmen zu stärken. Dieser sich so ergebende Wohlstandsverlust darf nicht das Ziel sein. Vielmehr sollte man nach anderen Möglichkeiten suchen, um die Produktionskosten zu senken. Vor dem Hintergrund, dass in den Niederlanden die Belastung durch gesetzliche Informationspflichten auf über 15 Mrd. Euro beziffert wird und man in Deutschland von dem dreifachen Betrag ausgeht⁷⁶, könnte es sich also lohnen, die Wettbewerbsfähigkeit durch verbesserte rechtliche Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu stärken. Aber auch hier steht der Staat wieder vor der Herausforderung, die Reduzierung von Bürokratiekosten nicht mit der Abschaffung sozialer Rechte und damit dem Abbau von Wohlstand zu verwechseln. Auch wenn sich über den Nutzen mancher Gesetze streiten lässt, so darf deshalb bei der

⁷⁶ In der deutschen Diskussion um Bürokratieabbau geht man von einem Gesamtumfang administrativer Lasten in Höhe von 46 Mrd. Euro aus. Man sollte meinen, dass diesem Betrag eine ausreichend wissenschaftlich fundierte Untersuchung in Deutschland zugrunde liegt. Dies ist jedoch nicht der Fall, vielmehr ist diese Größe das Resultat einer von EIM im Auftrag der Europäischen Kommission 1995 durchgeführten Untersuchung, in der die durchschnittliche administrative Belastung von niederländischen Unternehmen mit der Anzahl der in Deutschland existierenden Unternehmen multipliziert wurde. Seit der Veröffentlichung durch die Kommission wird diese Zahl nun stets in der Diskussion um Bürokratieabbau verwendet. Vgl. EIM/ENSR (1995): The European Observatory for SMEs; Third Annual Report, Zoetermeer.

Diskussion um eine Reduzierung administrativer Lasten nicht die Effektivität von gesetzlichen Regelungen im Mittelpunkt stehen, sondern die Effizienz. In dieser Konsequenz sollte man zunächst die Frage beantworten, inwieweit sich die Effizienz steigern lässt und wenn ja, welche Hürden der Staat bewältigen muss, um dies zu erreichen.

3.1 Vermeidbarkeit von bürokratischen Lasten

Die Umsatzsteuer gehört in Deutschland zu den Haupteinnahmequellen des Staates. Die Legitimationsgrundlage zur Erhebung dieser Abgabe bildet das Umsatzsteuergesetz (UStG). Danach werden angebotene Güter und Leistungen in der Regel mit einem Wert von 16% besteuert.⁷⁷ Auch wenn diese Mehrkosten der Konsument trägt, so ist der Unternehmer für das Abführen dieser Steuer an den Staat verantwortlich. Um kontrollieren zu können, ob dieses Gesetz auch eingehalten wird, benötigt der Staat von den Verkäufern einen Nachweis über die verkauften Güter und Leistungen. Ein wichtiges Instrument bildet dabei die generelle Rechnungstellungspflicht gemäß § 14, Abs. 2, Nr. 2 UStG. Anhand ausgestellter Rechnungen wird der Umsatz eines Unternehmens für die Steuerbehörden ersichtlich. Daneben soll mit der Rechnungstellungspflicht ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geleistet werden.

Das deutsche UStG sieht auch vor, dass unter anderem Finanzdienstleistungen wie die Kreditvergabe von Banken von der Umsatzsteuer befreit sind. Gleichzeitig besteht für diese Dienstleistung die Rechnungstellungspflicht gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 2 UStG. Die Erstellung und auch die Aufbewahrung der Rechnungen (§ 14b UStG) sind in einem Unternehmen mit sachlichem Aufwand verbunden und mit Zeit, die sich in den Lohnkosten der Banken niederschlägt. Zumindest nach Auffassung des Deutschen Bankenverbandes steht der beabsichtigte Nutzen der Rechnungsstellungspflicht für Finanzdienstleistungen außer Verhältnis zu den damit verbundenen administrativen Lasten, da in diesen Bereich ein Umsatzsteuerbetrug ausgeschlossen werden kann und die Gefahr von Schwarzarbeit im Bankensektor sehr gering eingeschätzt wird.⁷⁸ Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht abschließend geklärt werden, ob der Gesetzgeber mit der Rechnungstellungspflicht für steuerfreie Leistungen noch andere Ziele verfolgt.⁷⁹ Unterstellt

⁷⁷ Bestimmte Güter wie Lebensmittel und Bücher werden mit 7% besteuert.

⁷⁸ Vgl. Verbände der Kreditwirtschaft (2003): Stellungnahme der kreditwirtschaftlichen Verbände vom 19. Dezember 2003 zu dem Entwurf des Steueränderungsgesetzes 2003 gegenüber dem Bundesfinanzministerium, Berlin. Download unter <http://www.bankenverband.de/>. Darüber hinaus stützen sich die Aussagen auf persönliche Erfahrungen, die der Verfasser im Bundesverband Deutscher Banken gemacht hat.

⁷⁹ Trotz der Bedenken der deutschen Kreditwirtschaft, geht eine Begründung für das Festhalten an der Rechnungstellungspflicht aus dem Vorblatt zum Steueränderungsgesetz 2003 nicht hervor. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003): Vorblatt zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003 - StÄndG 2003); Berlin, 19. Dezember 2003.

man aber das Fehlen dieser Ziele, so würde man mit dem Streichen dieser gesetzlichen Informationspflicht, zumindest nach Ansicht des Bankenverbandes, wesentlich zur Reduzierung der administrativen Lasten im Bankensektor beitragen können.

Allgemein soll dieses Beispiel verdeutlichen, dass die in der Gesetzgebung festgelegten Informationspflichten in einer Vielzahl von Fällen alle Wirtschaftsbereiche erfassen, ohne dass darauf geachtet wird, ob es zur Ausübung der Kontrollfunktion nicht auch ausreichend wäre, Informationen nur von ausgewählten Sektoren zu verlangen. Nach *Heinis* ist in den Niederlanden geplant, kleine Unternehmen von bestimmten Statistikpflichten auszunehmen.⁸⁰

Bei den gesetzlichen Informationspflichten gibt es nicht nur Möglichkeiten den Parameter „Zielgruppe“ zu verändern. Eine wesentliche Kostenkomponente bildet auch die jährliche Häufigkeit von Meldungen an Vollzugsbehörden. Die Antwort auf die Frage, ob eine Meldung dabei monatlich oder nur vierteljährlich stattfinden muss, kann das Ausmaß administrativer Lasten schon wesentlich beeinflussen. Im Laufe der Arbeit werden die Möglichkeiten zur Vermeidung von administrativen Lasten noch weiter konkretisiert. Die bisherigen Ausführungen sollten jedoch deutlich gemacht haben, dass es Reduzierungsmöglichkeiten gibt.

3.2 Rolle der Informationsbefolgungskosten im Rechtsetzungsprozess

Die oben gestellte Frage nach der Vermeidbarkeit von IBK kann also mit ja beantwortet werden. In einem nächsten Schritt ist deshalb danach zu fragen, warum in einem sozialen Rechtsstaat dennoch eine große Anzahl unnötiger administrativer Lasten existiert und auch weiterhin entsteht. Die Antwort sollte dort gesucht werden, wo gesetzliche Informationspflichten festgelegt werden, also im Gesetzgebungsprozess.

3.2.1 Kaskade von Rechtsvorschriften

Im wörtlichen Sinne umfasst der Gesetzgebungsprozess die im formellen Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament beschlossenen Gesetze. Mit dieser Betrachtung würde man allerdings nur die Spitze der administrativen Lasten erfassen. Denn die Rechtswissenschaft unterscheidet zwischen Gesetzen im formellen und im materiellen Sinne. Gesetze im materiellen Sinne unterscheiden sich von formellen Gesetzen dadurch, dass sie Außenwirkung besitzen.⁸¹ Nicht jede Regelung, die nach außen Rechte

⁸⁰ Interview des Verfassers mit Fries Heinis, VNO-NCW, Den Haag, 5. April 2005.

⁸¹ Das jährlich zu beschließende Bundeshaushaltsgesetz ist zwar auf formellem Wege zustande gekommen, entwickelt aber keine direkte Außenwirkung. Das heißt es begründet weder Pflichten noch Ansprüche für den Bürger.

und Pflichten für Bürger, Unternehmen sowie Institutionen entfaltet, muss aber auf formellem Wege erlassen werden. Den weitaus größten Umfang nimmt die durch die formelle Gesetzgebung ausgelöste „Kaskade von Rechtsvorschriften“⁸² ein. Gemeint sind danach zunächst die Gesetze im materiellen Sinne, die in Deutschland auf Grundlage eines formellen Gesetzes von den Ministerien in Form von Rechtsverordnungen beschlossen werden. Darüber hinaus erfolgt eine weitere Ausdifferenzierung der Normen durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen. Will man die Problematik der administrativen Lasten vollständig erfassen, so muss man sich deshalb zunächst einmal über die Dimensionen von Gesetzgebung im Klaren sein. Im Folgenden meint der Begriff „Gesetz“ deshalb grundsätzlich alle staatlich gesetzten Normen.

Den Ausgangspunkt der „Kaskade von Rechtsvorschriften“ bildet das formelle Gesetz, dessen Ursprung überwiegend in der Ministerialbürokratie zu finden ist. Neben der Vorbereitung von formellen Gesetzen sind Ministerien aber auch für den Erlass von Rechtsverordnungen zuständig. Die Ministerien können folglich nicht als der einzige, aber zumindest als ein entscheidender Akteur im Gesetzgebungsprozess identifiziert werden. Im Folgenden soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit in Deutschland die administrativen Lasten in der Ministerialbürokratie Berücksichtigung finden.⁸³

3.2.2 Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland

In der Regel liegt jedem Gesetz und jeder Verordnung ein Referentenentwurf aus der Ministerialbürokratie zugrunde, wobei der mit dem Entwurf einer gesetzlichen Regelung befasste Beamte eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen hat. Priorität genießen zunächst Ziele, die von der politischen Ministerialebene vorgegeben werden. Diese sind jedoch meist sehr konträr. So kann das Ziel die Bauwirtschaft mit Hilfe neuer Subventionen zu fördern, dem Vorhaben die Staatsverschuldung abzubauen, widersprechen. Bevor ein Gesetz erlassen wird, sollte deshalb in der Regel ein Abwägungsprozess über das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer Regelung erfolgen. Grundlage für diese Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) bildet seit Juli 2000 die novellierte Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Gemäß § 44 GGO sind die Ministerien danach verpflichtet, gewisse Prinzipien im Rechtsetzungsprozess einzuhalten, wozu auch eine Gesetzesfolgenabschätzung gehört. Ein umfassendes Handbuch wie die einzelnen Mitarbeiter dabei vorzugehen haben, ist ebenfalls seit geraumer Zeit für den Ge-

⁸² Jann, W. (2004): Bürokratieabbau. Thesen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004, S. 5.

⁸³ Aufgrund eigener praktischer Erfahrungen in Deutschland bezieht sich der Verfasser an dieser Stelle nicht auf die Niederlande.

setzgeber verfügbar. Dieses Handbuch ist sehr umfassend und berücksichtigt nach Auffassung des Verfassers wesentliche Prüfungsschritte, die in einer GFA erfolgen sollten.⁸⁴

Nach § 44 GGO sollen im Rahmen der GFA sämtliche in Punkt 2.1.3 erwähnten Kosten erfasst und in den Entscheidungsprozess mit einfließen. In diesem Zusammenhang unterscheidet das „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“ vier Hauptfelder von Gesetzesfolgen: Erstens die so genannten „Demokratiekosten“, zweitens ausgabenwirksame Kosten des Staates, drittens Ausführungs- beziehungsweise Vollzugskosten des Staates sowie viertens die Kostenbelastung „Dritter“.⁸⁵ Die Rangfolge der Nennung bürokratischer Lasten scheint dabei sinnbildlich die Relevanz des Gesetzgebers widerzuspiegeln. Betrachtet man das im Dezember 2003 beschlossene Steueränderungsgesetz, das unter anderem auch eine Änderung des oben erwähnten UStG beinhaltet, so wird im Vorblatt unter „D. Finanzielle Auswirkungen“ auf die finanziellen Auswirkungen für Bund, Länder und Gemeinden eingegangen. Von möglichen Befolgungskosten, insbesondere der bürokratische Mehraufwand für Unternehmen, ist keine Rede. Unter „E. Sonstige Kosten“ wird lediglich auf eine „erhebliche Einsparung der Bürokratiekosten“⁸⁶ hingewiesen. Ob gerechtfertigt oder nicht, nach der Interpretation des Verfassers sollten die Bürokratiekosten gemäß § 43, Abs. 1, Nr. 5 GGO grundsätzlich immer in der Gesetzesfolgenbegründung aufgeführt werden.

Auch wenn dieses Beispiel vielleicht nicht alle Gesetzesentwürfe repräsentiert, macht es zumindest auf die „Schwierigkeiten bei der Umsetzung der GGO“⁸⁷ aufmerksam und berechtigt zu der Frage, warum die administrativen Lasten für die Wirtschaft nur wenig Beachtung finden. Wenn es trotz ausreichend vorhandener Instrumente zur GFA⁸⁸ allein auf der Ebene der Bundesministerien problematisch ist, die Informationsbefolgungskosten ausreichend zu berücksichtigen, wie soll dann eine Reduktion für die gesamte „Kaskade der Rechtsvorschriften“ verwirklicht werden? Erschwerend kommt in Deutschland hinzu, dass neben dem Bund auch die Länder gesetzliche Regelungen erlassen.

Um die Ursachen für dieses „Desinteresse“ aufdecken zu können, darf der Blick nicht allein auf den Ministerialbeamten geworfen werden. Vielmehr sollten die Funktionen des Beamten im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem einer Ministerialverwaltung betrachtet werden.

⁸⁴ Böhret, C./ Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 181.

⁸⁶ Bundesministerium der Finanzen (2003), a.a.O., S. 3.

⁸⁷ Zypris, B. (2004): "Woran erkennt man ein gutes Gesetz?"; Veröffentlichung von Reden und Vorträgen des Bundesministeriums der Justiz, Berlin 24.6.2004, S. 4. Download unter <http://www.bmj.bund.de/>.

⁸⁸ Vgl. Jann (2004), a.a.O., S. 6.

3.3 Ursachen für das fehlende Kostenbewusstsein

3.3.1 Der Gesetzgebungsprozess im System der Ministerialbürokratie

Zur Bewältigung der Aufgabenvielfalt eines modernen Staates war die Herausbildung funktionell spezialisierter Teilsysteme erforderlich. Dies kommt deutlich im System westlicher Ministerialbürokratien zum Ausdruck. Zu nennen sind zunächst die Ministerien als solche, die einen bestimmten Aufgabenbereich abdecken. Innerhalb jedes Ministeriums erfolgt eine weitere Ausdifferenzierung sowohl horizontal als auch vertikal. Aus dem sich so ergebenden Organigramm lässt sich der Aufgabenbereich eines einzelnen Ministerialbeamten ziemlich genau ablesen.

Gesetze bestehen aus einer Vielzahl von Regelungen. Diese können die in Unterkapitel 2.1 erläuterten Pflichten begründen und/ oder Rechte für die Normadressaten gewähren. Die Summe aller Regelungen bildet ein Gesetz, welches wiederum Bestandteil eines Gesetzgebungsbereiches ist. In der Ministerialverwaltung ist jeder Beamte, zumindest unterhalb der politischen Ebene, Spezialist für bestimmte Regelungen. In dieser Eigenschaft ist der Blick des Ministerialbeamten, ähnlich wie bei einem Bandarbeiter in einer Fabrik, für andere Arbeitsabläufe beziehungsweise für andere schon existierende Regelungen eingeschränkt. Primär ist es das Ziel, gemäß dem Gleichheitsgebot und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, eine Regelung juristisch einwandfrei auszuformulieren und die von „oben“ angewiesenen Vorgaben zu erfüllen. Dies führt dazu, dass der Ministerialbeamte primär nur auf die gesetzlichen Verpflichtungen blickt, die seinen Aufgabenbereich umfassen. Schnell kann so verkannt werden, dass die Summe jeder einzelnen Verpflichtung in einem Gesetzgebungsbereich ein beträchtliches Ausmaß annehmen kann. Auch wenn *Mayntz* ihre Ausführungen nicht explizit auf einzelne Informationspflichten bezogen hat, so spricht sie in diesem Zusammenhang von der „Kumulation von Normen durch eine reaktiv-punktuelle Gesetzgebung“⁸⁹. Es sollte also festgehalten werden, dass die Eigenschaft des Ministerialbeamten als Spezialist zu einer Unterschätzung der Gesamtwirkung seines Handelns führen kann.

Ursächlich für dieses Verhalten ist aber auch der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit selbst. Jede Informationspflicht darf nur aufgrund einer höherrangigen Vorschrift erlassen werden. Die politischen Zielvorgaben werden deshalb innerhalb einer Art Regelungskette erfüllt. Konkretisierungen erfolgen durch eine weitere Ausdifferenzierung der Rege-

⁸⁹ Mayntz, R. (1980), a.a.O., S. 20.

lungskette, ohne dass geprüft wird, ob für notwendig erachtete Informationen schon auf der Grundlage anderer Vorschriften beschafft werden.

Eine weitere Betrachtung sollte dahingehend vorgenommen werden, dass Gesetze von Juristen gemacht werden. In vielen westlichen Demokratien bilden Juristen immer noch ein Monopol in der Ministerialbürokratie, auch wenn dieses in einigen Ländern nicht mehr so stark ausgeprägt ist wie vielleicht noch vor zwei Jahrzehnten. Deutlich wird dies am Beispiel Deutschlands. Die vorherrschend juristische Ausbildung und Sozialisierung des höheren Dienstes führt hier zu einem „exzessiven legalistischen Ansatz als Standard für Qualität“⁹⁰. So besteht das Referat für „Grundsatzfragen der Rentenversicherung“ im Bundesministerium für Gesundheit und Soziales aus dem Referatsleiter, drei Referenten und drei Sachbearbeitern. Alle haben eine juristische Ausbildung durchlaufen. Auch wenn natürlich der Kontakt zu Volkswirten und anderen Wissenschaftlern in den Planungsabteilungen besteht, so werden dennoch der Blick und das Verständnis für andere „a-juristische Fragen“, wie die Befolgungskosten für den Normadressaten, geschwächt. Selbstverständlich soll damit die fachliche Kompetenz der Ministerialverwaltung nicht in Abrede gestellt werden. Allerdings kann das „Juristenmonopol“, als Merkmal vieler westlicher Ministerialbürokrationen, zumindest als eine Ursache für das fehlende Bewusstsein und Interesse an administrativen Lasten der Wirtschaft und anderer Normadressaten identifiziert werden.

3.3.2 Fehlende Transparenz

Anknüpfend an diese beiden Aspekte schließt sich eine weitere Frage an. Denn selbst wenn man es erreichen würde, dass die oben genannten Schwächen gemindert werden, stellt sich das Problem, Einsicht in die administrativen Lasten zu bekommen. Der Staat besitzt in nahezu jedem Ministerium Planungsstellen mit kompetenten Volkswirten, Mathematikern und anderen Experten, die aufgrund langjähriger Erfahrungen mittlerweile relativ genau berechnen können, welche Mehreinnahmen und Investitionskosten die Einführung einer LKW-Maut zur Folge hat. Auch kann abgeschätzt werden, inwieweit es dadurch möglicherweise zu Ausweichreaktionen auf Bundesstraßen kommen kann (Effizienzkosten) und welche administrativen Kosten dem Staat möglicherweise entstehen. Die Erfahrungen mit administrativen Lasten sind dahingehend in vielen Ländern noch sehr gering. Wer kann in Deutschland schon sagen, welche Verwaltungsabläufe in einem Unternehmen notwendig sind, um die Vorgaben der gesetzlichen Rechnungstel-

⁹⁰ Jann zitiert hier ein Urteil der OECD. Jann (2004), a.a.O., S. 6.

lungspflicht zu erfüllen, geschweige denn, welche Kosten dies hervorruft? Allein die Anzahl der gesetzlichen Informationspflichten in einem Gesetzgebungsbereich ermitteln zu wollen, stellt eine besondere Herausforderung dar. Doch dies ist notwendig, wenn man nach Reduzierungsmöglichkeiten suchen will und von einer reaktiv-punktuellen zu einer effizienteren Gesetzgebung kommen möchte. Nach Auskunft von *Stufkens* existieren in den Niederlanden rund 900 verschiedene Formulare für eine Baugenehmigung.⁹¹ Die darin angeforderten Informationen wiederholen sich sehr häufig und müssen mehrfach in verschiedenen Formularen für ein und dieselbe Behörde beschafft werden. Dies erzeugt Verunsicherung und Fehlinterpretationen beim Antragsteller⁹² und zwar nach dem Motto: „Was will man denn nun schon wieder wissen, habe ich das nicht schon angegeben?“ In den Niederlanden wird deshalb versucht, die Formulare zu standardisieren und so ihre Anzahl auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es erforderlich, einen Überblick über die existierenden Formulare zu bekommen. Denn nur wenn der einzelne mit der Erarbeitung eines neuen Formulars befasste Beamte auch weiß, welche Informationen schon auf andere Weise beschafft wurden, kann er auch nach Alternativlösungen suchen.

Die fehlende Transparenz über die existierenden gesetzlichen Informationspflichten und der damit verbundene Aufwand stellen folglich einen gewichtigen Grund für die begrenzte Wahrnehmung der administrativen Lasten dar.

3.3.3 Politischer Wille

Ein vierter Aspekt wird deutlich, wenn man noch einmal den schon oben geschilderten Aufbau einer Ministerialverwaltung betrachtet. In horizontaler Perspektive ist die Ministerialverwaltung durch spezialisierte Teileinheiten (Referate) gekennzeichnet. Vertikal betrachtet wird eine hierarchische Struktur sichtbar, die topdown, vom Minister zum einzelnen Referenten, eine Weisungskette bildet. Wenn diese Kette dadurch geprägt ist, dass in der politischen Zielsetzung kaum ein Wort über die administrativen Lasten der Wirtschaft verloren wird, bleibt dies nicht ohne Folgen beim „schwächsten Glied“, nämlich dem einzelnen Referenten.

Der Wille, den bürokratischen Aufwand für Unternehmen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, kann ein Teilziel des Gesetzgebungsprozesses bilden. Die Handhabung dieses Ziels erzeugt einen Mehraufwand, der nicht entsteht, wenn man es ignoriert. Aus der Natur der Sache ergibt sich, dass man sich zuerst mit den Zielen beschäftigt, die als

⁹¹ Interview des Verfassers mit Marc-Paul Stufkens, Actal, Den Haag, 14. März 2005.

⁹² Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 176.

Weisung vorgegeben werden. Das selbständige mit Mehraufwand verbundene Suchen nach effizienteren Lösungen kann deshalb nicht vorausgesetzt werden. Im positiven Sinne bietet diese Betrachtung gleichzeitig eine Chance. Denn wenn es gelingt, auf der Regierungsebene die administrativen Lasten für die Wirtschaft nachhaltig als politisches Ziel zu positionieren, könnte dies langfristig das Bewusstsein auf der untersten Ministerialebene positiv beeinflussen. Ist der politische Wille nicht ausreichend vorhanden oder schafft er es nicht, wirksamen Druck auf die Referatsebene auszuüben, so wird hingegen auch eine ausreichende Berücksichtigung der Informationsbefolgungskosten im Referentenentwurf nur schwer möglich sein.

3.4 Schlussfolgerungen

Kapitel drei sollte verdeutlichen, dass es theoretisch möglich ist, die aus gesetzlichen Regelungen resultierenden Informationstransfers zu vereinfachen und in ihrem Ausmaß zu reduzieren. Die Wiederverwendung von schon einmal zur Verfügung gestellten Informationen, die Standardisierung von Formularen⁹³ oder die Überlegung, einzelne Unternehmensbereiche und Wirtschaftssektoren von gesetzlichen Informationspflichten auszunehmen, bilden nur einige Beispiele.

Auf der Gesetzgeberseite ist dazu eine ausreichende Berücksichtigung der Informationspflichten im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung unabdingbar. Die alleinige Verpflichtung der gesetzgebenden Beamten reicht dabei, wie die Erfahrungen in Deutschland belegen, nicht aus. Wenn der politische Wille in den Ressorts fehlt, die Anwendung der Instrumente auch durchzusetzen, bleibt die beabsichtigte Wirkung gering.⁹⁴ Darüber hinaus sollte man die fehlende Problemwahrnehmung im bestehenden institutionellen System der Ministerialverwaltung suchen, in dem legislative Fragen zu einem hohen Grad die Gesetzesqualität bestimmen. Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass die Perspektive spezialisierter Beamte zu sehr auf den eigenen Aufgabenbereich beschränkt ist, wodurch der globale Blick für die Ausführbarkeit und Handhabung aller gesetzlichen Informationspflichten zu kurz kommt.

Die Lösung der sich daraus ergebenden Probleme sollte folglich in einem Perspektivwechsel gesucht werden, der institutionelle Veränderungen notwendig macht und einen besseren Einblick in die administrativen Lasten voraussetzt. In den Niederlanden wird seit Anfang der 90er Jahre versucht, einen solchen Perspektivwechsel herbeizuführen. Eine gewichtige Rolle nimmt dabei die quantitative Bewertung der Informationsbefol-

⁹³ Vgl. ebenda, S. 176f.

⁹⁴ Vgl. Jann (2004), a.a.O., S. 6.

gungskosten durch die Anwendung von Standardkostenmodellen (SKM) ein. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen soll deshalb nachfolgend geprüft werden, welchen Beitrag die Quantifizierung für die nachhaltige Verbesserung der Gesetzesqualität bisher geleistet hat, um anschließend schlussfolgern zu können, welche Funktionen SKM übernehmen können und um aufzuzeigen, welche Probleme und Voraussetzungen mit der Anwendung von SKM verbunden sind.

4 Reduzierung der administrativen Lasten in den Niederlanden bis 1998

Die niederländischen Bemühungen, die administrativen Lasten für die Wirtschaft zu reduzieren, lassen sich rückblickend in drei Phasen unterteilen. Die erste Phase spiegelt die Anstrengungen bis 1994 wider. Die Policy während der ersten und zweiten Kok-Regierung von 1994 bis 2002 bildet die zweite Phase, und die Entwicklung von 2003 bis zum aktuellen Zeitpunkt beschreibt schließlich die dritte Phase. Anhand dieser Differenzierung sollen im Folgenden nicht nur die langjährigen Erfahrungen der Niederlande mit der Thematik zum Ausdruck gebracht, sondern in erster Linie die Bedeutung quantitativer Verfahren für diesen Prozess herausgestellt werden.

4.1 Vorgehensweise

Eine empirische Analyse über die Möglichkeiten quantitativer Verfahren und daran geknüpfte Voraussetzungen setzt einen adäquaten Analyserahmen voraus. Es sollte also zunächst geklärt werden, welche Aspekte zur Beantwortung der primären Aufgabenstellung dieser Arbeit geprüft werden müssen.

In Kapitel 3 wurden das fehlende Bewusstsein und der politische Wille sowie die unzureichende Transparenz als Hauptursachen für das hohe Ausmaß administrativer Belastung herausgestellt. Folglich sollten sich die nachfolgenden Ausführungen an diesen Aspekten orientieren. Dabei sollte der Frage nachgegangen werden, in welchem Maße es den Niederlanden gelungen ist, das Bewusstsein für administrative Lasten zu stärken und die nachhaltige politische Unterstützung zu gewährleisten. Ferner gilt es zu prüfen, ob mit Hilfe quantitativer Verfahren die Transparenz über administrative Lasten erhöht werden konnte und eine Steigerung der Gesetzesqualität beziehungsweise eine nachhaltige Reduzierung der administrativen Lasten erreicht wurde.

Nachhaltige Veränderungen im Umgang mit administrativen Lasten setzen das Handeln politischer Akteure voraus. In der Analyse muss also die Frage beantwortet werden, was die niederländische Regierung zum aktiven Handeln bewogen hat, welche Maßnahmen ergriffen wurden und was sie letztlich bewirkt haben. Die Frage knüpft dabei an die von

Dye aufgestellte Definition einer Policy-Analyse an, und zwar „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“⁹⁵.

Seit Beginn der 70er Jahre hat die politik- und verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit einzelnen Politikfeldern stark zugenommen. Fokus der Politikfeldforschung ist dabei die inhaltliche Dimension von Politik, d.h. die ‚Policy‘. Von der ‚Policy‘ werden die beiden anderen Politikdimensionen ‚Polity‘ und ‚Politics‘ abgegrenzt. Während sich die ‚Polity‘ auf die strukturellen (verfassungsmäßigen oder normativen) Aspekte von Politik bezieht, werden von dem Begriff ‚Politics‘ die prozessualen Aspekte von Politik erfasst.⁹⁶

Die klassische Politikfeldforschung bezieht sich in der Regel auf einzelne Politikfelder wie die Umweltpolitik. Dagegen werden von der niederländischen Agenda alle Politikbereiche erfasst. Darüber hinaus bildet das Gesetz im Sinne eines Policy-Instruments ein wesentliches Element der klassischen Policyforschung, um die inhaltliche Dimension von Politik erklären zu können. Demgegenüber versucht die niederländische Reformagenda auf einer Meta-Ebene die Anwendung von gesetzlichen Regelungen im Allgemeinen zu verbessern. Nach Dror geht es dabei um „the improvement of policymaking system through better metapolicy, that is how to make policy“⁹⁷. Das Analysedesign entspricht demzufolge nicht einer klassischen Policy-Analyse, sondern sollte als Meta-Policy bezeichnet werden.

Allerdings bieten die in der klassischen Policyforschung aufgestellten Modelle und Theorien eine gute Basis, auf die in einer Meta-Policy-Analyse zurückgegriffen werden kann. Im Zentrum der Policyforschung steht die Betrachtung der „Politik als ‚Policy-Making‘, als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme“⁹⁸. Politik wird danach als Prozess betrachtet, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“⁹⁹. Dieses Verständnis hat in der Policyforschung zur Herausbildung von Phasenmodellen geführt. Im Allgemeinen wird der Policyprozess dabei in fünf Phasen unterteilt.

Die erste Phase wird als Problemdefinition bezeichnet. Policy-Making setzt danach zunächst einmal voraus, dass ein soziales Problem als solches definiert wird und die Not-

⁹⁵ Dye, T.S. (1976), a.a.O.

⁹⁶ Vgl. Schubert/ Bandelow (2003), a.a.O., S. 4.

⁹⁷ Dror, Y. (1971), a.a.O., S. 74.

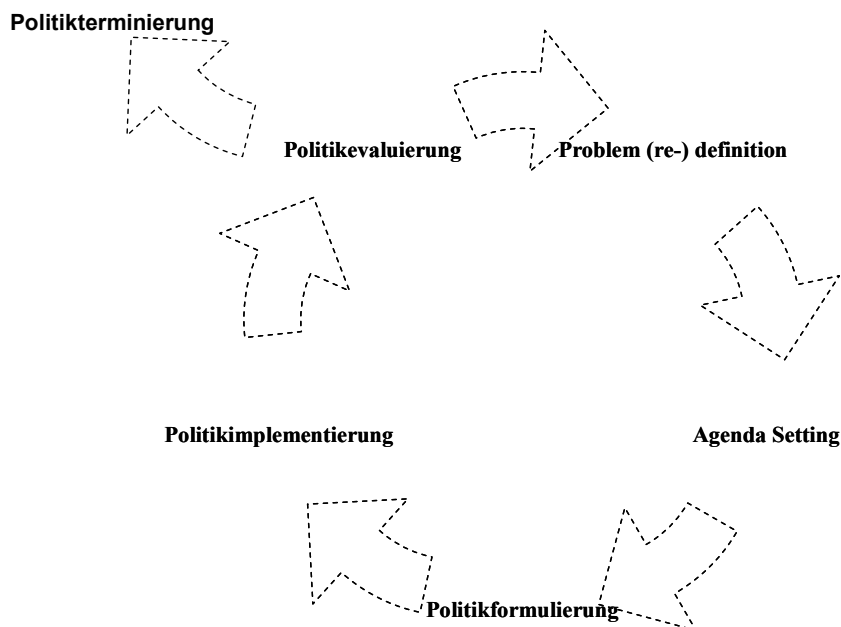
⁹⁸ Jann/ Wegrich (2003), a.a.O., S. 71.

⁹⁹ Scharpf, F. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M., S. 15. Zitiert nach Jann/ Wegrich (2003), a.a.O., S. 71.

wendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert wird. In der zweiten Phase werden die als relevant wahrgenommenen Probleme für eine Problemverarbeitung auf die politische Tagesordnung gesetzt (Agenda Setting). Entscheidend ist dabei, dass nicht alle Probleme den Sprung von der Phase der Problemwahrnehmung in die Phase des Agenda Setting schaffen. „Eine klassische Sichtweise des Agenda Setting konzeptualisiert diese Phase als Filter, in dem wichtige Probleme von der politischen Tagesordnung ausgeschlossen werden.“¹⁰⁰

In der sich anschließenden Politikformulierung „werden aus den artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen staatliche Programme. Wichtige Aspekte sind dabei die Formulierung politischer Ziele und die Diskussion unterschiedlicher Handlungsalternativen“¹⁰¹. Die vierte „Phase der Durchführung oder Umsetzung eines beschlossenen Programms durch die zuständigen Institutionen und Organisationen, die meist – aber nicht immer – Teile des politisch-administrativen Apparats sind, wird als Implementation bezeichnet.“¹⁰² Die Evaluierung bildet die letzte Phase. In der Policy-Forschung werden hier in erster Linie die Ergebnisse des Implementationsprozesses bewertet.¹⁰³

Abbildung 2 : Der idealtypische Policy Cycle



Quelle: Nach Jann/ Wegrich, a.a.O., S. 82.

¹⁰⁰ Jann/ Wegrich (2003), a.a.O., S. 83.

¹⁰¹ Ebenda, S. 85.

¹⁰² Ebenda, S. 89.

¹⁰³ Vgl. ebenda, S. 92.

Darüber hinaus können die verschiedenen Phasen des Policy-Making nicht nur als logisch und zeitlich lineare Folge aufgefasst werden, sondern als kreisförmiger Policy-Prozess, in dem es am Ende, also nach einer Evaluierung, zu einer Reformulierung oder Terminierung kommen kann. Nach *Jann* kann ein idealtypischer Policy Cycle entsprechend Abbildung 2 dargestellt werden. Auf dieses theoretische Grundgerüst soll auch bei der Analyse der niederländischen Reformbemühungen zurückgegriffen werden. Wie oben herausgestellt, lassen sich die niederländischen Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten zeitlich in drei Phasen einteilen. Entsprechend dieser drei Phasen soll im Folgenden sukzessive einen Policy Cycle gezeichnet werden.

4.2 Die Entwicklung bis 1994

Wie bereits in Punkt 2.3.2 kurz erwähnt, wurde schon 1975 vom Wirtschaftsminister angekündigt, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die zusammen mit den Unternehmen nach effizienteren Verfahren zur Umsetzung der Fiskal- und Sozialgesetzgebung suchen sollte. Die Erkennung der „administrativen Lasten“ durch die Politik feiert damit mittlerweile schon seinen 30. Geburtstag.¹⁰⁴ Erste Versuche zur Quantifizierung der fiskalischen Befolgungskosten können gar bis in die 40er Jahre zurückverfolgt werden.¹⁰⁵ Über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe und der frühen Bemühungen eine Quantifizierung vorzunehmen, liegen dem Verfasser keine näheren Informationen vor. Es kann allerdings soviel gesagt werden, dass man es in dieser Zeit noch nicht geschafft hatte, das Thema auch auf die politische Agenda zu setzen und konkrete Programme zu formulieren.

4.2.1 Die „Dutch Disease“

Anhand der Niederlande wird sehr gut deutlich, dass verschiedene Einflussfaktoren eine Rolle spielen, damit ein Problem auch auf die politische Agenda kommt. Auch wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande durch die Ölkrise um 1974 bereits stark angegriffen war, und die aufkommende Konkurrenz, vor allem aus Südostasien, die niederländischen Unternehmen stark unter Druck setzte, war von politischen Maßnahmen zur Reduzierung der bürokratischen Lasten noch keine Rede. Die ersten Schritte zur Bekämpfung der negativen Folgen waren ein umfangreiches Wirtschaftsförderungsprogramm sowie ein Ermächtigungsgesetz zur Kontrolle der Einkommensentwicklung. Immer noch hoffte die Regierung auf eine Rückkehr des Wirtschaftswachstums.¹⁰⁶ Die Probleme

¹⁰⁴ Vgl. Nijssen (2003), a.a.O., S. 73.

¹⁰⁵ Die erste europäische Studie wurde 1943-1944 in den Niederlanden von *Hofstra* durchgeführt. Es sollten die ‚compliance costs‘ der neu eingeführten Lohnsteuer geschätzt werden. *Allers* zufolge war diese Studie methodologisch jedoch eher schwach. Vgl. *Allers* (1994), a.a.O., S. 9.

¹⁰⁶ Vgl. van Paridon (2004), a.a.O., S. 389f.

nahmen jedoch nicht ab. Das Gegenteil war der Fall, denn durch den starken Anstieg der Arbeitslosenquote wurden die Sozialversicherungssysteme immer stärker in Anspruch genommen. Die *Dutch disease*¹⁰⁷ hatte schließlich Anfang der achtziger Jahre die niederländische Wirtschaft eindeutig in die Gefahrenzone manövriert. In dieser Zeit entstand das politische Klima, in der die Kritik am öffentlichen Sektor immer mehr zunahm und die Gründe für die Rezession auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen gesucht wurden. Dennoch bestand der Fokus der Regierung im Rahmen der *Groten Efficiency Operatie* hauptsächlich darin, zunächst das hohe Budgetdefizit durch Personalabbau im öffentlichen Sektor zu reduzieren und durch Schritte wie Dezentralisierung und Privatisierung eine Reorganisation staatlicher Behörden vorzunehmen.¹⁰⁸ Insgesamt wurde die „Medizin zur Heilung der *Dutch disease*“ also zunächst im Staatssektor selbst gesucht, auch wenn die Komplexität der Gesetzgebung und die daraus resultierende Belastung der Unternehmen zunehmend zur Sprache kamen.

Im April 1984 wurde die *Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven*¹⁰⁹ eingerichtet, die nach ihrem Vorsitzenden auch *Grapperhaus-Kommission* genannt wird.¹¹⁰ Die Kommission wurde mit der Aufgabe betraut, einen Überblick über die gesetzlichen Informationspflichten für Unternehmen zu geben. Jedoch reichten die Ergebnisse und Vorschläge des Abschlussberichts „Heerendiensten“¹¹¹ noch nicht aus, um das Thema der administrativen Lasten auch auf die „Netzhaut“ von Politikern zu setzen und systematische Veränderungen herbeizuführen.¹¹² Nach Aussage von *Nijssen* nahm jedoch der Druck durch die Wirtschaft, insbesondere von Seiten der kleinen und mittelständischen Unternehmen, die sich einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt sahen, nicht ab.¹¹³

Ferner wurden ab 1985 „wetgevingstoets“¹¹⁴ für neue Gesetze eingeführt. Vergleichbar mit dem deutschen „Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung“ waren die Ministerial-

¹⁰⁷ „Schließlich war das Erdgas für die *Dutch disease* verantwortlich, den Abstieg der Industrie aufgrund der durch die Energiegewinnung stark aufgewerteten Währung. Man exportierte viel Erdgas, wodurch das Kontokorrent der Zahlungsbilanz positiv beeinflusst wurde. Als die Ölpreise in den Siebziger Jahren stark stiegen, stiegen auch die Erdgaspreise. Während viele Länder in jener Zeit Probleme mit ihrer Zahlungsbilanz hatten, wiesen die Niederlande einen Überschuss auf. Dadurch wurde der Gulden relativ teuer, was wiederum zur Folge hatte, dass niederländische Industrieprodukte, die auf dem Weltmarkt konkurrieren mussten, auch teurer wurden...“, ebenda S. 393.

¹⁰⁸ Vgl. Maas, G.C./ Nispen, F.K.M. (1999): *The Quest For A Leaner, Not A Meaner Government*. In: Perry, James: *Research in Public Administration*, JAI Press, Stanford [CT] 1999, 5. edition, S. 71.

¹⁰⁹ Niederländisch für Kommission zur „Reduzierung der administrativen Pflichten für Unternehmen“.

¹¹⁰ Den Vorsitz leitete Dr. Grapperhaus, ein ehemaliger Staatssekretär aus dem Finanzministerium.

¹¹¹ „Der Titel dieses Berichts verweist auf den aus dem Mittelalter stammenden Begriff ‚bei dem jemand verpflichtet ist, einen Dienst bei seinem Herrn oder Landherrn ohne Bezahlung zu verrichten‘.“ *Nijssen* (2003), a.a.O., S. 74. In der deutschen Sprache wird dafür der Begriff „Fronddienst“ verwendet.

¹¹² Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 174.

¹¹³ Interview *Nijssen*, a.a.O. sowie Interview *Heinis*, a.a.O.

¹¹⁴ Niederländisch für Gesetzgebungsprüfung. Vgl. *Allers* (1994), a.a.O., S. 11.

beamten danach verpflichtet, neue Regelungen unter anderem auf die Auswirkungen für Unternehmen zu prüfen („bedrijfseffectentoets“ – BET¹¹⁵, vgl. Anhang I). Ähnlich wie in Deutschland war die Anwendung dieses Prüfkatalogs jedoch nicht zufrieden stellend.

4.2.2 Der Durchbruch für die administrativen Lasten

Trotz der Enttäuschungen, die der Abschlussbericht „Heerendiensten“ erzeugte, hielt man dennoch an dem wenn auch noch sehr abstrakten Ziel fest, die administrativen Lasten für die Wirtschaft reduzieren zu wollen. Weitere Kommissionen folgten, deren Fokus vor allem auf die Informationspflichten der Steuergesetzgebung gerichtet war. Allerdings hatten die Ergebnisse kaum Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess.¹¹⁶

Die Verantwortung für die Reduzierung der administrativen Lasten oblag seit 1985 dem Wirtschaftsminister. Unter seiner Leitung beriet die aus diversen Stakeholdern der Wirtschaft und Vertretern aus den Ministerien zusammengesetzte Arbeitsgruppe *Stichting Administratieve Lastenverlichting Middel- en Kleinbedrijf* (SALM) darüber, wie man die administrativen Lasten nachhaltig reduzieren kann. In der Arbeitsgruppe, in der auch das Forschungsinstitut EIM vertreten war, fanden ab 1990 erste Überlegungen zur Messung von Bürokratiekosten auf politischer Ebene statt.¹¹⁷ EIM hatte schon 1970 erste Erfahrungen mit der Schätzung von Befolgungskosten gesammelt¹¹⁸, und so wurde 1993 vom Wirtschaftsministerium eine Untersuchung an EIM in Auftrag gegeben. Ziel war es, einen Ausgangspunkt über das Ausmaß der gesetzlichen Befolgungskosten für die niederländische Wirtschaft zu bestimmen. Dadurch sollte sich nachweisen lassen, dass neue und/ oder geänderte Regelungen zu einer höheren oder niedrigeren Belastung für die Wirtschaft führen können, und gleichzeitig würde es die Möglichkeit bieten, quantitative Ziele zur Reduzierung der administrativen Lasten festzulegen.¹¹⁹

Topdown- versus Bottomup-Ansatz

Bei der Ermittlung von Informationsbefolgungskosten wird zwischen dem Topdown- und dem Bottomup-Ansatz unterschieden. Wesentlicher Unterschied beider Ansätze ist der Ausgangspunkt bei der Messung von administrativen Lasten. Beim Bottomup-Ansatz wird zunächst von einer spezifischen Regelung ausgegangen. Diese wird auf

¹¹⁵ Nijssen liefert eine Übersicht über den Aufbau der BET, die vom Wirtschaftsministerium (Ministrie van Economische Zaken, 2001, S. 8) erstellt wurde. Vgl. Nijssen (2003), a.a.O., S. 343.

¹¹⁶ Zu nennen sind hier die „Staatskommission zur Vereinfachung der Lohn- und Einkommensteuer“ (Commissie-Oort, 1986) sowie die „Staatskommission - Revision der Steuergesetzgebung“ (Commissie-Stevens, 1990). Vgl. ebenda, S. 74f.

¹¹⁷ Interview Nijssen, a.a.O.

¹¹⁸ „EIM (1970) estimated the costs of compliance work contracted out to e.g. accountants or tax advisers, by firms with 100 employers or less...“; Allers (1994), a.a.O., S. 9.

¹¹⁹ Vgl. Nijssen (2003), a.a.O., S. 337.

sämtliche Informationspflichten hin überprüft und anschließend wird ermittelt, welche spezifischen Arbeitsschritte jeweils notwendig sind, um diese in einem Unternehmen auszuführen. Die Ermittlung der jeweiligen für einen Arbeitsschritt notwendigen Kosten erfolgt schließlich durch bisherige Erfahrungswerte oder durch separate Messungen. Der große Vorteil dieser Methode ist der gute Einblick in eine einzelne Regelung, wodurch Lösungsansätze sichtbar werden können. Liegen dabei ausreichend Erfahrungswerte vor, so sind nicht nur ex post Analysen, sondern darüber hinaus auch ex ante Schätzungen der Befolgungskosten möglich. Allerdings lässt dieser Ansatz detaillierte Messungen nur in einer begrenzten Anzahl von Unternehmen zu, die Repräsentativität wird folglich eingeschränkt. Ferner wird durch die Betrachtung einer einzelnen Regelung ein schneller Makroüberblick über das Ausmaß administrativer Lasten erschwert.

Demgegenüber bilden den Ausgangspunkt des Topdown-Ansatzes die gesamten administrativen Kosten, die in einem Unternehmen anfallen. Mit Hilfe schriftlicher Fragebögen wird dabei eine repräsentative Anzahl von Unternehmen befragt. In der Auswertung der Fragebögen erfolgt dann die Differenzierung in Kosten, die nicht durch gesetzliche Regelungen hervorgerufen werden und in echte administrative Lasten. Anschließend kann eine Unterteilung hinsichtlich der Unternehmensgröße, in Wirtschafts- und Gesetzgebungsbereiche und nach einzelnen Berichtspflichten erfolgen.¹²⁰ Während derartige Umfragen zwar in relativ kurzer Zeit ein hohes Maß an Repräsentativität liefern und einen schnellen Einblick in einzelne Gesetzgebungsbereiche geben, bildet die Verlässlichkeit der gewonnenen Informationen einen erheblichen Nachteil.¹²¹ Denn dieser Ansatz ist zu sehr auf das subjektive Urteil der Unternehmer beschränkt und gewährleistet einen objektiven Blick in die Verwaltungsabläufe eines Betriebes nur unzureichend.¹²²

Das Wirtschaftsministerium wünschte sich noch vor den Parlamentswahlen 1994 erste Ergebnisse zum Gesamtumfang der Kosten, um diese in die neue Regierungspolitik mit einfließen lassen zu können. Aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums von vier Wochen wurden die Ergebnisse hauptsächlich topdown durch schriftliche Befragungen ermittelt. In einer Reihe von Gesetzgebungsbereichen fehlte selbst eine Topdown-Untersuchung, die Ergebnisse beruhten dann allein auf Schätzungen.¹²³ Die Resultate

¹²⁰ Nijsen, A. (2002): Meten van Informatielevingskosten. Verborgene kosten van regelgeving bij het bedrijfsleven. Strategische Verkenning, B200203, Zoetermeer: EIM, S. 11.

¹²¹ Vgl. ebenda, S. 14.

¹²² Müller beschreibt die Nachteile wie folgt: „Die Gefahr der Über- oder Unterschätzung der Zeiten/ Kosten durch die messenden Unternehmen führt zu hoher Variationsbreite der Ergebnisse; Vermischung von Kostenarten und Probleme bei der Zuordnung zu den jeweiligen Politikgebieten.“ Müller (2005), S. 65 sowie Nijsen (2002), S. 12.

¹²³ Dies betraf insbesondere die Gesetzgebungsbereiche der Ministerien ‚Verkeer en Waterstaat‘ (V&W) sowie ‚Landbouw, Natuurbeheer en Visserij‘ (LNV). Vgl. Boog et al. (1999), a.a.O., S. 17.

genügte jedoch, um Aussagen über die Verteilung der Kosten nach spezifischen Gesetzgebungsbereichen, Wirtschaftssektoren und Unternehmensgrößen treffen zu können. Noch viel wichtiger war aber die Tatsache, dass man es geschafft hatte, der Politik eine auf einer wissenschaftlichen Untersuchung basierende Kostengröße zu nennen, umgerechnet rund 6 Mrd. Euro. (Eine Übersicht über die Ergebnisse wird im Anhang II gegeben) „Diese Zahl fungierte als Katalysator für den Bewusstwerdungsprozess der Politik“¹²⁴ und veranlasste schließlich die neu gewählte Regierung unter Ministerpräsident *Wim Kok* dazu, in der Regierungserklärung das Ziel aufzunehmen, die administrativen Lasten innerhalb von vier Jahren um 10% reduzieren zu wollen.¹²⁵

4.2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann man damit feststellen, dass die Gründe für die zunehmende Problemwahrnehmung primär in der wirtschaftlichen Krise der siebziger Jahre und in dem zunehmenden Wettbewerbsdruck niederländischer Unternehmen zu suchen sind. Wenn auch noch im Schatten der Staatsorganisationsreform und lediglich „innerhalb eines Zirkels von Experten, Interessengruppen und der Ministerialbürokratie“¹²⁶ wurde das Thema der administrativen Lasten schließlich mit der Einrichtung der *Grapperhaus-Kommission* auf die politische Agenda gesetzt.¹²⁷ Eine Formulierung politischer Ziele war mit dieser und auch weiteren Kommissionen aber noch nicht verbunden. Die Probleme wurden zwar artikuliert sowie Vorschläge und Forderungen politischer Programme verbreitet, der Sprung in die nächste Phase des Policy Cycle, der Politikformulierung, war jedoch bis 1994 nicht gelungen. Erst mit der Quantifizierung der Informationsbefolgungskosten wurde die Reduzierung der administrativen Lasten auch formell mit einer Zielsetzung verknüpft. Für den Übergang vom Agenda Setting zur Politikformulierung hatte die Anwendung quantitativer Verfahren auf Basis des Topdown-Ansatzes damit eine entscheidende Rolle eingenommen.

4.3 Die Politik der ersten Kok-Regierung

Allein die formelle Erklärung, die administrativen Lasten innerhalb einer bestimmten Periode reduzieren zu wollen, führt noch nicht zu einer Verbesserung der Gesetzgebungsqualität. Dazu müssen zunächst konkrete Programme erarbeitet und dann auch implementiert werden. Mittlerweile waren die Informationsbefolgungskosten zwar zu einem zentralen Thema der Regierungspolitik geworden, die in Unterkapitel 3.3 aufge-

¹²⁴ Vgl. Nijsen (2003), a.a.O., S. 337.

¹²⁵ Vgl. ebenda.

¹²⁶ Jann/ Wegrich (2003), a.a.O., S. 84.

¹²⁷ Vgl. Nijsen (2003), a.a.O., S. 336.

zeigten Probleme waren damit allerdings noch nicht beseitigt. Die Regierung stand insbesondere vor drei Herausforderungen: Erstens musste das Ziel und der politische Wille nachhaltig aufrechterhalten werden, damit auch langfristige Erfolge erzielt werden können. Zweitens war die Notwendigkeit geboten, eine genaue Einsicht in die Informationspflichten und die daraus resultierenden Kosten zu bekommen. Schließlich musste drittens der Wille zur Umsetzung konkreter Programme vorhanden sein. Dabei geht es um den Mut, Projekte, die nicht ausschließlich mit positiven Effekten verbunden sind, durchzusetzen und um die Fähigkeit, einen „cultuuromslag“¹²⁸ in der Ministerialbürokratie zu erreichen.

4.3.1 Deregulierung als Bestandteil der MDW-Operation

Unter der ersten Kok-Regierung startete 1994 die Operation *Marktwerking, Deregulierung en Wetgevingskwaliteit* (MDW). Ziel war es, die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft durch eine umfassende Regulierungsreform zu stärken. Insbesondere ging es darum, “by abolishing or streamlining regulations to ‘return to what is strictly necessary’; and by better *ex ante* analysis of likely effects to improve the quality of new regulations, both laws and lower-level regulations. The MDW programme is the main vehicle for improving regulatory quality, and as such is the centrepiece of Dutch regulatory reform policy”¹²⁹. Dazu wurden unter Leitung des Premierministers *Wim Kok*, zusammen mit dem Wirtschaftsminister und dem Minister für Justiz, in einer Regierungskommission Maßnahmen vorbereitet und mit dem Parlament abgestimmt.

Ein wesentlicher Bestandteil dieser Deregulierungsstrategie war auch die Reduzierung der administrativen Lasten für die Wirtschaft. Die quantitative Zielstellung bildete damit eine Subpolicy der global angelegten Strategie, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die niederländische Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu gestalten und ein neues Verhältnis zwischen Staat und Markt herbeizuführen.¹³⁰ Durch diese Einbettung wurde eine gute Basis geschaffen, damit die Reduzierungsziele auch langfristig Unterstützung finden würden. Gleichzeitig muss aber auch festgestellt werden, dass dadurch der Erfolg der Policy nur indirekt positiv beeinflusst werden kann. Mindestens genauso wichtig ist es, dem Gesetzgeber auch praktisch eine Hilfestellung zu geben, die Informationspflichten effizienter zu gestalten.

¹²⁸ Der Begriff “cultuuromslag” ist zu einem Leitwort der niederländischen Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten geworden. Damit ist ein nachhaltig verändertes “Denken” und “Handeln” des Gesetzgebers bei der Reduzierung administrativer Lasten von Unternehmen gemeint. Vgl. u.a. ACTAL (2004a): Jaarverslag 2003. Den Haag: ACTAL, S. 11.

¹²⁹ OECD (1999), a.a.O., S. 8.

¹³⁰ “MDW is part of wider policy changes indicating a new relationship between State and market.” Ebenda.

4.3.2 Standardkostenmodelle – „Meten is Weten?“¹³¹

Welche Bedeutung das Messen der Informationsbefolgungskosten (IBK) für den Sprung vom Agenda Setting zur Politikformulierung gehabt hat, wurde in Punkt 4.1.2 dargestellt. Allein mit einer globalen Zahl kann der Ministerialbeamte im eigentlichen Gesetzgebungsprozess nicht viel anfangen. Es sollte deshalb in einem nächsten Schritt danach gefragt werden, ob das Messen von IBK noch mehr als eine „Katalysatorfunktion“ erfüllen kann. Die Antwort der Niederlande auf die Fragestellung lautet „Meten is Weten“. Ob „dat klopt“, diese Aussage also stimmt, soll nachfolgend näher beleuchtet werden.

4.3.2.1 Die Herausforderungen bei der Entwicklung von Mistral

Den Ausgangspunkt für die Etablierung von Messinstrumenten in den Niederlanden bildeten die Überlegungen der Arbeitsgruppe SALM (Vgl. Punkt 4.1.2). Sie machte deutlich, dass es nicht nur notwendig war, Politiker über das Ausmaß der administrativen Lasten aufzuklären, sondern auch ein Instrument zu entwickeln, mit dem der „Produzent von Gesetzen und Regelungen“¹³² schon frühzeitig Einsicht in die Befolgungskosten von neuen oder geänderten gesetzlichen Regelungen bekommen kann. Unter der Hauptverantwortung des Wirtschaftsministeriums wurde das *Bureau van de Geijn Partners bv* mit der Koordinierung und Überwachung des Entwicklungsprozesses betraut. Die eigentlichen Entwicklungs- und Untersuchungsaufgaben übernahm EIM.

Die Herausforderungen, vor denen EIM dabei stand, waren vielfältig. Insbesondere galt es, so genau wie möglich einen Einblick in die Informationspflichten eines Gesetzes zubekommen. Nur so lässt sich auch sicherstellen, dass unnötige Lasten aufgedeckt und beseitigt werden können. Weiterhin mussten die Ergebnisse weitestgehend der Realität entsprechen. „Pi mal Daumen-Resultate“ würden die Glaubwürdigkeit eines Instruments in Frage stellen. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Wichtige Erkenntnisse zur Lösung dieser Probleme lieferten dabei die eigenen von EIM seit den 70er Jahren gesammelten Erfahrungen, aber vor allem auch der Blick in die USA.

Während der Topdown-Ansatz zwar in relativ kurzer Zeit ein hohes Maß an Repräsentativität liefert, bildet die unzureichende Qualität der gewonnenen Informationen einen erheblichen Nachteil. Auch wird nicht genau ersichtlich, welche Informationsbefolgungskosten eine einzelne Regelung zur Folge hat. EIM griff deshalb auf die von *Peat*,

¹³¹ Niederländisch für „Messen ist Wissen“.

¹³² Nijsen (2003), a.a.O., S. 289f.

Marwick und *Mitchell* gemachten Erfahrungen einer Fallstudie zurück.¹³³ Zur Untersuchung der Informationsbefolgungskosten fand hier zunächst eine ausführliche Desk Research statt, in der die Merkmale einer Regelung aufgedeckt wurden. Anschließend wurde ein Profil von der mit der Befolgung eines Gesetzes befassten Institution erstellt.¹³⁴ Wie bei der Erstellung eines Werkzeugs in einer Fabrik wurde der „Produktionsprozess“ in einzelne Arbeitsschritte aufgegliedert, und anschließend wurden vor Ort die Kostenparameter in Stichproben gemessen. Ein letzter Schritt beinhaltete das Ermitteln von Standardzeiten und -kosten. Durch die Ermittlung von Standardkosten einzelner Arbeitsschritte lässt sich die Fehlerquote des Endergebnisses sehr gut minimieren¹³⁵ und liefert damit relativ sichere Informationen über die Befolgungskosten von Informationspflichten. Diese Methode macht gleichzeitig deutlich, dass den Ausgangspunkt beim Messen von Informationsbefolgungskosten die einzelne Regelung bildet und somit der Bottomup-Ansatz gewählt wurde.

Neben der adäquaten Messung von Informationsbefolgungskosten bestand eine weitere Herausforderung darin, die einzelnen Ergebnisse so zu verarbeiten, dass die Kosten einzelner Regelungen miteinander vergleichbar sind und transparent gegenübergestellt werden können. Es musste also ein Modell geschaffen werden, das dem Gesetzgeber die Möglichkeit gibt, ex ante die Informationsbefolgungskosten in einem Gesetzgebungsprozess zu simulieren. „Existieren möglicherweise schon Informationen in anderen Behörden, die ich nicht zusätzlich von Unternehmen einfordern brauche, oder kann ich Unternehmen bis zu einer Größe von zehn Mitarbeitern von bestimmten Statistikpflichten befreien, weil die Kosten außer Verhältnis zu dem Nutzen stehen?“ Der Gesetzgeber sollte also in der Lage sein, sich auf effiziente Art und Weise derartige Fragen zu stellen. Die ersten Versuche auf diesem Gebiet wurden erstmals 1972 von *Barker* in den USA durchgeführt.¹³⁶ So veröffentlichte er 1976 ein Modell, womit die Informationsbefolgungskosten in zwei hypothetischen Umsatzsteuersystemen simuliert werden konnten. Den Versuchen von *Barker* folgten in den 80er Jahren weitere Modelle.¹³⁷ Die so ge-

¹³³ *Nijssen* liefert eine kurze Beschreibung zu den Ergebnissen von *Peat, Marwick und Mitchell* (*Peat, Marwick, Mitchell & Co* (1982): Report to the American Retail Federation on Cost to Retailers of Sales and Use Tax Compliance; *Peat, Marwick, Mitchell & Co*, New York.). Vgl. ebenda, S. 277f.

¹³⁴ Institution deshalb, weil sich die Studie mit den administrativen Kosten der Steuerbehörden befasste und nicht mit den Informationsbefolgungskosten eines Unternehmens. Vgl. ebenda.

¹³⁵ Vgl. ebenda S. 285.

¹³⁶ *Nijssen* liefert eine kurze Beschreibung zu den Ergebnissen von *Barker* (*Barker, Ph. A.* (1972): The Value-added Tax - The Cost To The Businessman. In: *The Journal of Accountancy*, vol. 134, September 1972, S. 75-79., 1972). Vgl. ebenda, S. 280.

¹³⁷ Nach *Nijssen* wurde durch EIM Anfang der 90er Jahre, erstmals versucht auch außerhalb der USA derartige Simulationsmodelle zu erstellen. Vgl. ebenda, S. 283.

wonnenen Erfahrungen bildeten eine entscheidende Grundlage für die Entwicklung des Messinstruments.

Aufbauend auf diesen Grundüberlegungen wurde von EIM im Zeitraum von 1992 bis 1994 das ‚MeetInSTRument Administrative Lasten‘ (Mistral) entwickelt. Dieses „Beurteilungsmodell für administrative Lasten“¹³⁸ soll nachfolgend näher erläutert werden. Die Ausführungen stützen sich dabei auf einen Forschungsbericht von *Nijssen* und *Vellinga*.¹³⁹

4.3.2.2 Modell versus Instrument

EIM bezeichnet Mistral als ein „Model to Measure the Administrative burdens of Businesses“. Die Begriffe ‚MeetINSTRUMENT Administrative Lasten‘ und StandardkostenMODELL werden dabei meist synonym verwendet, ohne dass eine begriffliche Differenzierung vorgenommen wird. Wo liegt also der Unterschied zwischen einem Instrument und einem Modell? Zur Beantwortung dieser Frage sollte man die Funktionen und die Entwicklung von Mistral betrachten. Denn die Aufgabe von EIM war es, dem Gesetzgeber ein Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem zum einen die administrativen Lasten gemessen und zum anderen die gewonnenen Informationen effektiv und effizient verwendet werden können. Die Methoden zur Ermittlung und Messung von IBK sind vielfältig. Fallstudien, schriftliche und telefonische Befragungen sowie Experteninterviews stellen nur einige Beispiele dar. Das Verwenden der ermittelten Informationen, um damit ein Modell zu erstellen, in dem mit Hilfe standardisierter Daten nicht nur Regelungsvergleiche möglich sind, sondern auch mögliche Veränderungen simuliert werden können, umschreibt deshalb den Modellcharakter von Mistral.

Mistral stellt folglich ein Instrument dar, bei dem Informationen zur Ermittlung von administrativen Lasten gesammelt und anschließend in einem Modell verarbeitet und standardisiert dargestellt werden.

4.3.2.3 Nullmessung als Basiselement von Mistral

Das Basiselement von Mistral bildet die Nullmessung. In diesem Prozess findet die erste ausführliche Untersuchung einer einzelnen Regelung bezüglich ihrer Informationsbefolgungskosten statt, und es werden alle Voraussetzungen geschaffen, um die Kosten später adäquat in einem Gesamtmodell darstellen und verwenden zu können.

¹³⁸ Bei einem Gedankenaustausch zwischen Nijssen und Ab van den Burg (Bureau van de Geijn Partner bv) war 1991 anfänglich von einem „Beurteilungsmodell für administrative Lasten“ die Rede. Vgl. ebenda, S. 289.

¹³⁹ Nijssen, A./ Vellinga, N. (2002): MISTRAL - A Model to Measure the Administrative burdens of Businesses; Research Report 0110, Zoetermeer: EIM.

Dazu wird zunächst bestimmt, welchem Gesetzgebungsbereich die Regelung zuzuordnen ist. In einem nächsten Schritt erfolgt mittels einer Desk Research eine Auflistung sämtlicher Informationspflichten und daraus resultierender administrativer Anforderungen für ein Unternehmen. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden dann mit Experten, insbesondere relevanten Vertretern aus der Wirtschaft und Regierung, abgestimmt. So soll sichergestellt werden, dass auf breiter Linie Einigkeit besteht und die Informationsbefolgungskosten nach der Messung nicht angezweifelt werden. Im Anschluss daran erfolgt im Rahmen einer Feldforschung die Ermittlung und Sammlung von Zeit- und Kostenparametern. Hier finden Interviews unter anderem mit Spezialisten aus Unternehmen (z.B. Buchhaltern) und mit Wirtschaftsprüfern statt. Hinsichtlich der Häufigkeit einer einzelnen Informationspflicht werden notwendige Daten bei Vollzugsbehörden wie Finanz- und Steuerbehörden, Sozialversicherungsträgern und Statistikämtern gesammelt.¹⁴⁰ Diese Vorgehensweise ermöglicht es, dass nicht das Ist, sondern das Soll der Befolgung abgebildet wird und gewährleistet damit mehr Objektivität. Anschließend werden die gesammelten Informationen standardisiert. Die Ergebnisse werden dann noch einmal mit Experten beraten und validiert. In einem letzten Schritt werden diese Daten dann in eine von EIM entwickelte Software eingegeben. Vergleichbar mit den Computerprogrammen SPSS und Excel werden darin alle Daten bisheriger Messungen gesammelt und verarbeitet.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass eine anhand des Mistral-Modells ausgeführte Nullmessung aus vier Hauptphasen besteht: Erstens die Identifizierung und Definition der Informationsbefolgungskosten, zweitens die Informationsbeschaffung, drittens die Standardisierung und viertens schließlich die Präsentation der Resultate.

4.3.2.4 Nullmessung – Fiktives Beispiel

Die Nullmessung stellt einen komplexen und mehrstufigen Prozess dar. Um die einzelnen Stufen verständlicher zu machen, empfiehlt es sich, die theoretischen Ausführungen anhand eines vereinfachten fiktiven Beispiels zu verdeutlichen.

Die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme erfolgt in den Niederlanden durch die Erhebung von Beiträgen, die auf Lohnbasis berechnet werden. Für das Abführen dieser Beiträge ist der Arbeitgeber verantwortlich. Das genaue Vorgehen wird dabei zu einem Großteil durch gesetzliche Vorgaben und Kontrollmechanismen bestimmt. In den Niederlanden finden so auch regelmäßig Inspektionen durch die Sozialversicherungsträger

¹⁴⁰ Vgl. Nijsen (2003), S. 283.

statt. Der mit diesen Inspektionen verbundene Aufwand könnte mit Hilfe der Mistral-Methode wie folgt bestimmt werden:

Die primäre gesetzliche Verpflichtung zum Abführen der Sozialversicherungsbeiträge kann dem Politikbereich „Sozialversicherung der Arbeitnehmer“ zugeordnet werden. Angenommen wird, dass für diesen Bereich noch keine quantitativen Messungen vorgenommen wurden. Durch das Ausführen einer Nullmessung wird so ein Referenzpunkt für spätere Gesetzesänderungen gebildet.

Getrennt nach der jeweiligen Regelung werden im Rahmen einer Desk Research zunächst alle für den Arbeitgeber relevanten Botschaften im Gesetzestext aufgelistet. Dazu zählt auch die Verpflichtung, im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Inspektionen dem Inspektor alle relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Für das Unternehmen sind damit Maßnahmen wie das Sammeln der erforderlichen Informationen, die Beratung und das gemeinsame Sichten der Dokumente mit dem Inspektor, das Beantworten der Fragen sowie das Ausfüllen von Formularen verbunden. Die Arbeitskosten, die einem Unternehmen daraus entstehen, ergeben sich aus der Arbeitszeit und dem jeweiligen Tarif. Der Tarif wird durch das Aufgabenniveau bestimmt. Die Mistral-Methode unterscheidet zwischen einem niedrigen, mittleren und hohen Aufgabenniveau. Die konkrete Tariffhöhe der drei Aufgabenniveaus wird anhand zentraler Lohnstatistiken ermittelt und in diesem Beispiel mit 15 €/h, 30 €/h und 50 €/h angenommen.

Nach der Auflistung der erforderlichen administrativen Handlungen werden die Arbeitskosten jeder Maßnahme vor Ort untersucht. Bezogen auf das Ausfüllen eines Formulars wird danach gefragt, welche Personen wie lange damit beschäftigt sind. Vereinfacht ausgedrückt, könnte eine Untersuchung in zwei Unternehmen folgende Resultate liefern: Unternehmen A benötigt zum Ausfüllen des Formulars 35 Minuten und Unternehmen B 25 Minuten. Die Untersuchung hat darüber hinaus ergeben, dass das Ausfüllen des Formulars von „Personen mit mittlerem Aufgabenniveau“ durchgeführt wird. Daneben geht aus Expertengesprächen mit den Sozialversicherungsträgern hervor, dass eine Inspektion in der Regel zweimal pro Jahr in 10.000 Unternehmen stattfindet. Unter der Annahme, dass diese Stichprobe repräsentativ ist, beträgt die Zeit zum Ausfüllen eines solchen Formulars in einer „typischen Firma“ 30 Minuten und der Tarif 30 €/h.

Entsprechend diesem Vorgehen werden sämtliche aus der Inspektion resultierende administrative Aktivitäten standardisiert. Nach der Validierung der Ergebnisse in Expertengesprächen werden die Daten in das Mistral-Programm eingegeben.

Mit Hilfe der Computerberechnungen können dann diverse Aussagen getroffen werden. So wird ersichtlich, dass die Standardkosten zum Ausfüllen eines Formulars im Rahmen einer Inspektion durch den Sozialversicherungsträger pro Inspektion 15 Euro und jährlich 30 Euro betragen. Des Weiteren belaufen sich die Standardkosten für alle mit einer Inspektion verbundenen Aktivitäten jährlich auf 100 Euro und für alle mit dem Abführen der Sozialversicherungsbeiträge verbundenen gesetzlichen Pflichten jährlich auf 1.000 Euro. Für den Politikbereich „Sozialversicherung der Arbeitnehmer“ werden die Kosten jährlich auf 5.000 Euro beziffert. Hochgerechnet auf alle Unternehmen (10.000), betragen allein die Kosten für das Ausfüllen des oben beschriebenen Formulars jährlich 30.000 Euro.

Wurden erst einmal alle relevanten Informationen in eine Art Excel-Tabelle eingegeben, können anschließend Gesetzesänderungen simuliert werden. Darüber hinaus sind die Informationen aber auch nützlich, wenn man eine völlig neue Regelung entwerfen will. Mittels einer Desk Research und den Erfahrungen aus anderen Messungen kann zunächst bestimmt werden, welche administrativen Handlungen notwendig sind, um eine Informationspflicht zu erfüllen und welche Zielgruppen betroffen sind. Dem Standardkostenmodell können anschließend Lohn-, Zeit und Mengenparameter entnommen werden. Genauere Daten bekommt man selbstverständlich erst, wenn man nach Einführung des Gesetzes eine Nullmessung durchführt. Die Abschätzung mit Hilfe des Standardkostenmodells bietet jedoch fundierte Anhaltspunkte für eine ex ante Abschätzung.

Selbstverständlich spiegelt dieses sehr vereinfachte Beispiel nicht annähernd die Komplexität einer Nullmessung wider, es verdeutlicht jedoch alle in einer solchen Messung stattfindenden Phasen und zeigt auf, welche diversen Informationen Mistral entnommen werden können. Eine weitere Konkretisierung der Nullmessung wird in Unterkapitel 6.2 vorgenommen.

4.3.3 Zwischenfazit

Ausgehend von der formellen Erklärung, die administrativen Lasten für die Unternehmen innerhalb von vier Jahren um 10% reduzieren zu wollen, wurde in diesem Unterkapitel zunächst danach gefragt, welche Voraussetzungen zum Erreichen dieser Zielstellung gegeben sein müssen. Herausgestellt wurden die nachhaltige politische Unterstützung, die Herstellung von Transparenz, die Umsetzung von konkreten Programmen sowie ein „cultuuromslag“ in der Ministerialbürokratie.

Hinsichtlich der politischen Unterstützung stellt die quantitative Zielstellung selbst schon ein gutes Instrument dar, um nachhaltig an den Zielen festzuhalten. Schließlich

wird der Erfolg der Regierung am Erreichen dieser Ziele gemessen. Ferner wird die Policy durch ihre Einbettung in die global angelegte *MDW-Operation* gestützt. Die Reduzierung administrativer Lasten steht damit nicht für sich allein, sondern ist Teilziel, um langfristig die Wettbewerbsfähigkeit für Unternehmen im Rahmen einer umfassenden Regulierungsreform zu verbessern.

Des Weiteren galt es, mehr Transparenz über die „hidden costs“ der gesetzlichen Informationspflichten zu bekommen. Die Aufgabe bestand insbesondere darin, Instrumente und Verfahren zu entwickeln, mit denen der Policyprozess regelmäßig überwacht werden kann. Denn nur wenn ein Monitoring über die Entwicklung der administrativen Lasten stattfindet, kann auch der Erfolg der Policy beurteilt und evaluiert werden. Weiterhin muss auch die Lücke zwischen der Politikzielformulierung und der Evaluierung geschlossen werden. Das heißt, es muss ex post geprüft werden, wie bestehende unnötige Lasten durch die Umsetzung konkreter Programme reduziert werden können sowie ex ante abgeschätzt werden, welche Auswirkungen eine Informationspflicht bei neuen oder geänderten Regelungen hat.

Mit der Entwicklung von *Mistral* ist in den Niederlanden seit 1994 ein Messinstrument verfügbar, das theoretisch diese Funktionen erfüllen kann. Der Erfolg einer Policy wird jedoch nicht an den theoretischen Möglichkeiten gemessen, sondern an konkreten Resultaten. Im Folgenden soll deshalb geprüft werden, welche reale Policy-Entwicklung sich zwischen 1994 und 1998 vollzogen hat.

4.4 Politikmaßnahmen von 1994-1998

Im April 1998 erklärte Staatssekretärin *van Dok* vom Wirtschaftsministerium, dass in der Regierungsperiode von Kok I eine Reduzierung der administrativen Lasten für die Unternehmen von 10% gelungen war. Gleichzeitig betonte sie die Notwendigkeit weiterer Reduzierungen, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen auch spürbar zu verbessern.¹⁴¹ Diese Erklärung stieß im Parlament auf ein positives Echo, und es wurde auf Antrag von *Remkes* eine weitere Reduzierung von 15% beschlossen.¹⁴² Dieses Ziel wurde daraufhin in die Koalitionsvereinbarung der zweiten Kok-Regierung aufgenommen. Insgesamt wollte man nun im Zeitraum von 1994 bis 2002 eine Reduzierung von 25% erreichen.

¹⁴¹ Vgl. Tweede Kamer (1998): Verlichting administratieve verplichtingen bedrijfsleven, Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 19 071, Nr. 13.

¹⁴² Tweede Kamer (1997): Motie van Remkes, Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 25 600, Nr. 17.

Aussagen wie „die Reduzierung der ‚administrativen lasten‘ für Unternehmen ist gelungen“, wünscht sich jede Regierung, die vor einer neuen Parlamentswahl steht. Noch heute ist für niederländische Experten allerdings nicht nachvollziehbar, worauf das Wirtschaftsministerium diese Erfolgsmeldung stützte.¹⁴³ Zu Beginn von Kok II stellte sich damit zunächst die Frage, wie die Aussage vom Wirtschaftsministerium geprüft werden kann. In diesem Zusammenhang richtete die Parlamentarierin *Voûte-Droste* folgende Frage an den Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums: „Warum können die Kosten nicht auf der Basis des bereits früher angewendeten Mistral-Modells berechnet werden?“¹⁴⁴ Anknüpfend an diese Diskussionen begann EIM mit der Erarbeitung eines Prüfberichts, in dem die administrativen Lasten für Unternehmen evaluiert werden sollten. Der Abschlussbericht¹⁴⁵ wurde schließlich im Juni 1999 veröffentlicht.

4.4.1 Erstes Monitoring „Administrative Lasten“

In Punkt 4.2.2 wurde schon herausgestellt, dass die erste von EIM durchgeführte Untersuchung hauptsächlich auf dem Topdown-Ansatz beruhte und die Qualität der Daten teilweise nicht besonders hoch war. Sukzessive begann man deshalb, unter Anwendung von Mistral einen neuen und genaueren Wert zu bestimmen. EIM hatte bis Mitte 1998 unzählige Untersuchungen durchgeführt und die standardisierten Ergebnisse in die Datenbank von Mistral eingeben. Die Messung umfasste dabei die Fiskalgesetzgebung, die Jahresrechnung, die Arbeitnehmersversicherung sowie die sonstigen Lohnabgaben. Diese Regelungsbereiche repräsentieren 50% der relevanten Gesetzgebung. Die übrigen Gebiete, insbesondere das Fehlen im Krankheitsfall, das Arbeitsverhältnis und die Umweltgesetzgebung, wurden von Mistral nicht erfasst. Hier wurden die administrativen Lasten so gut wie möglich geschätzt.¹⁴⁶ Die daraufhin ausgeführten Berechnungen ergaben einen Gesamtbetrag von 12,9 Mrd. Gulden.¹⁴⁷

Nachdem nun ein neuer Ausgangswert bestimmt worden war, galt es, die IBK für das Jahr 1998 zu bestimmen. Hier ergaben die Berechnungen von EIM eine Zunahme der Lasten von 4,57 Mrd. Gulden. Dies war zum Teil den seit 1993 neu hinzu gekommenen Informationspflichten geschuldet.¹⁴⁸ Die Gründe allein in neuen Regelungen oder geän-

¹⁴³ Interview Stufkens, a.a.O.

¹⁴⁴ Voûte-Droste (Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 19071, Nr. 14, augustus 1998); zitiert nach Boog et al. (1999), a.a.O., S. 35.

¹⁴⁵ Boog et al. (1999), a.a.O.

¹⁴⁶ Insbesondere wurden dabei die von den einzelnen Ministerien selbst gemachten Schätzungen einer kritischen Betrachtung durch EIM unterzogen. Vgl. Boog et al. (1999), a.a.O., S. 48f.

¹⁴⁷ Die erste Topdown-Untersuchung ergab einen Wert von 13,1 Mrd. Gulden. Vgl. ebenda, S. 24.

¹⁴⁸ So werden in den Niederlanden im Durchschnitt jährlich 800 Gesetze und Verordnungen beschlossen. Dabei geht es sowohl um neue Gesetze als auch um Änderungen in der Gesetzgebung. Diese haben zu 10-15% auch Auswirkungen für die Unternehmen. Vgl. ebenda, S. 35.

derter Gesetzgebung zu suchen, würde jedoch zu kurz greifen. Zu einem Großteil ist diese Zunahme auch auf eine gestiegene Anzahl von Unternehmen, eine gewachsene Beschäftigung und gestiegene Löhne zurückzuführen.¹⁴⁹

In der Periode 1993-1998 gab es nicht nur eine Zunahme der administrativen Lasten, sondern es konnte durch gezielte Maßnahmen in einigen Bereichen auch eine Reduzierung von insgesamt 0,93 Mrd. Gulden gemessen werden. Ohne diese Maßnahmen hätte die administrative Belastung 1998 17,48 Mrd. Gulden betragen, was einer Steigerung von 35% entspricht. Im Verhältnis zu den 17,48 Mrd. Gulden wurden damit die administrativen Lasten für die Unternehmen während Kok I um 5,35% reduziert.¹⁵⁰

Die Reduzierung der IBK ist im Wesentlichen auf 69 Änderungen im gesetzlichen Berichtsverkehr zwischen Behörden und Unternehmen zurückzuführen. Die größte Reduzierung in Höhe von 0,61 Mrd. Gulden wurde dabei in den Bereichen gemessen, die mit Mistral erfasst werden. So brachte eine Änderung in der „Lohnerklärung“¹⁵¹, in der nun unbesteuerbare Leistungen nicht mehr erfasst werden müssen, allein eine Reduzierung von 0,42 Mrd. Gulden. In den ‚Nicht-Mistral-Bereichen‘ wurde dementsprechend eine Reduzierung von 0,32 Mrd. Gulden erreicht. Hier wurde zum Beispiel eine Verkürzung bestimmter Aufbewahrungspflichten beschlossen, womit 0,14 Mrd. Gulden eingespart werden konnten.¹⁵²

Allein diese beiden Beispielmaßnahmen bildeten über 60% der gesamten Reduzierung und verdeutlichen, dass nur ein marginaler Teil der 69 Maßnahmen eine substantielle Wirkung hatte. „Offenbar hatte man sich für das Entfernen von Kieselsteinen entschieden, während die großen Brocken unangetastet blieben.“¹⁵³ So bestanden die meisten Maßnahmen darin, die Anzahl der Berichte durch eine Reduzierung der berichtspflichtigen Betriebe zu verkleinern,¹⁵⁴ der Inhalt oder gar die Infrastruktur des Berichtsverkehrs wurden kaum verändert. Gerade dort liegen jedoch die „großen Brocken“. Insgesamt kann man deshalb feststellen, dass eine Reduzierung zwar gelungen war, das Ziel aber um rund 0,8 Mrd. Gulden verfehlt wurde. Und um die fehlenden 20% bis 2002 erreichen zu können, bedurfte es also noch mehr als eine „Käsehobeltaktik“¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 6f.

¹⁵⁰ Vgl. ebenda.

¹⁵¹ Niederländisch „loonstaat“: Darin geben die Unternehmen den Sozialversicherungsträgern und Steuerbehörden Auskunft über die gezahlten Löhne je Arbeitnehmer.

¹⁵² Vgl. Boog et al. (1999), S. 7ff.

¹⁵³ Ebenda, S. 9.

¹⁵⁴ Für kleine Betriebe wurden die Anforderungen gemäß dem Jahresrechnungsgesetz herabgesetzt. Vgl. ebenda, S. 7.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 9.

4.4.2 Anwendung von Mistral in der Van Lunteren-Kommission

Vor dem Hintergrund der Fragestellung, welchen Beitrag die Standardkostenmodelle bei der Reduzierung von IBK leisten können, liefert die vom Finanzministerium 1994 gegründete *Commissie Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven* ein gutes Beispiel. Unter dem Vorsitz des damaligen Generaldirektors der Steuerbehörde *Van Lunteren* war diese Kommission zusammengesetzt aus Beamten verschiedener Ministerien und Vollzugsbehörden sowie Vertretern der Arbeitgeberorganisationen. Die Aufgabe bestand darin, nach Möglichkeiten zur Reduzierung der IBK im Bereich der Fiskalgesetzgebung zu suchen. Allerdings, und dies war der entscheidende Erfolgsfaktor der Kommission, war es nicht das Ziel, die Steuergesetze an sich zur Disposition zu stellen, sondern primär die Art der Erhebung zu hinterfragen.¹⁵⁶ Durch das Ignorieren der Effektivität der Gesetzgebung und die Konzentration auf die Effizienz fand so eine Depolitisierung der Probleme statt.

Auf der Grundlage von Mistral wurde von EIM das „Standaardkostenmodel Fiscale Administratieve Verplichtingen“¹⁵⁷ entwickelt. Die ersten Untersuchungen fanden auf den Gebieten der Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben statt. Die Durchführung der Nullmessung erfolgte dabei entsprechend der oben beschriebenen Reihenfolge. Und darauf stützte sich laut *Nijssen* auch die später erfolgreiche Anwendung der Ergebnisse. Besonders wichtig war es, dass nach der Desk Research zusammen mit Experten der Steuerverwaltung, der Sozialversicherungsträger und der Wirtschaft eine Abstimmung dahingehend erfolgte, welche Ausgaben und Handlungen ausschließlich auf gesetzliche Informationspflichten zurückzuführen sind. Denn wenn man sich vorher einig darüber ist, was man misst, dann besteht im Nachhinein auch keine Unstimmigkeit über die Ergebnisse. So äußerte sich die jetzige Generaldirektorin der Steuerbehörde *Jenny Thunissen* gegenüber *Nijssen*, dass sie froh sei, dass über das was gemessen wurde, vorher ein Konsens bestand. Es sei unwichtig gewesen, ob das Gesetz 50.000 Euro kostet oder 100.000 Euro. Entscheidend war, dass man wusste, wo die Probleme im Detail lagen und man so nach Lösungsmöglichkeiten suchen konnte.¹⁵⁸ Auf diese Weise wurden zahlreiche Informationspflichten sichtbar, aus denen zwar ein hoher Arbeitsaufwand für Unternehmen resultiert, die für die einzelne Behörde jedoch kaum oder keine Relevanz haben. Zu dieser Informationspflicht zählte auch das Ausfüllen der oben beschriebenen Spalte 18 der „Lohnerklärung“, die von der Steuerbehörde und den Sozialversicherungs-

¹⁵⁶ Vgl. *Nijssen* (2003), a.a.O., S. 338f.

¹⁵⁷ Burg, B. van der/ *Nijssen*, A./ *Boog*, J./ *Regter*, G. (1996): Standaardkostenmodel fiscale administratieve verplichtingen, eindrapport, Zoetermeer: EIM.

¹⁵⁸ Interview *Nijssen*, a.a.O.

trägern angefordert wurde. Auf Initiative der *Van Lunteren-Kommission* wurde diese Spalte schließlich gestrichen.¹⁵⁹

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass das konzentrierte Anwenden von Standardkostenmodellen durchaus Reduzierungsmöglichkeiten aufdecken kann. Allerdings war die *Van Lunteren-Kommission* im Auftrag des Finanzministeriums zu diesem Zeitpunkt die einzige Institution, die Mistral auch angewendet hat. Die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen in anderen Ministerien fand auf andere Art und Weise statt. So hat im Umweltministerium eine von *Ernst & Young* durchgeführte Untersuchung viel Aufschluss über die administrativen Lasten im Umweltrecht gegeben.¹⁶⁰ Eine verbreiterte Freistellung von der Zertifizierungspflicht, weniger Bodenuntersuchungen (weniger Berichte) oder die bessere Abstimmung und Vereinfachung von Bauanträgen bilden hier nur einige Beispiele, die auf diesem Gebiet zu einer Verringerung der administrativen Lasten geführt haben. Das heißt, auch wenn Mistral jede relevante Informationspflicht in eine Gesamtübersicht bringt und die Transparenz damit erhöht wird, so bedeutet dies nicht gleichzeitig, dass ohne Mistral nicht auch einzelne Formulare vereinfacht und die Anzahl von Berichten verringert werden kann.

4.5 Der Policy Cycle bis 1999

Anhand eines Policy Cycle (Abbildung 3) sollen nachfolgend die niederländischen Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten zusammengefasst werden.

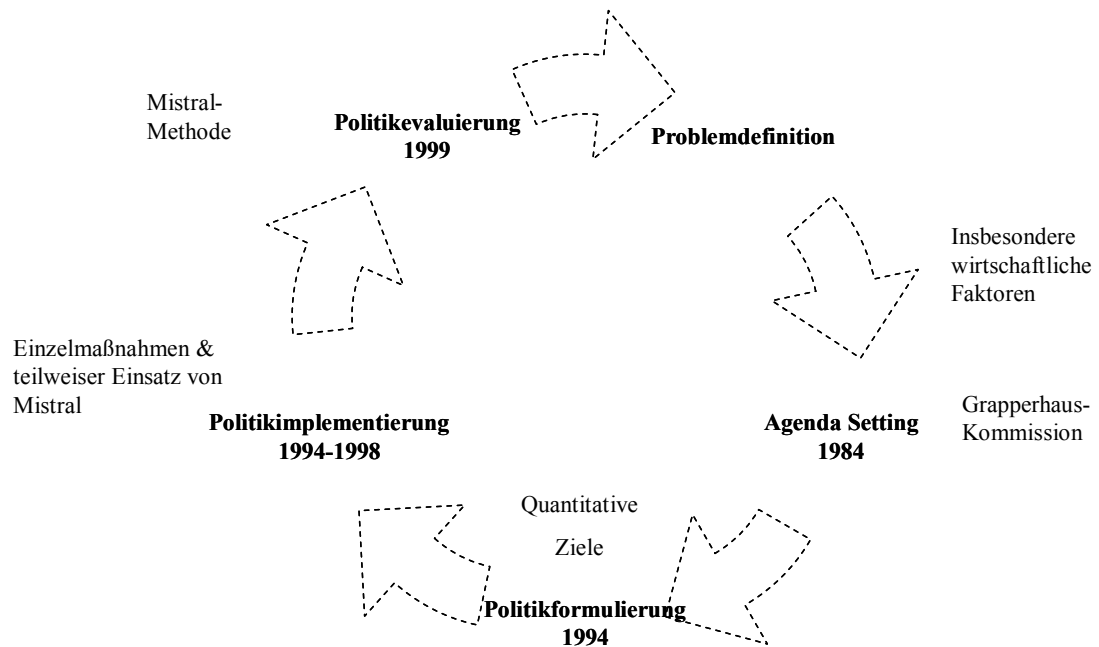
Eine Policy wird durch diverse Faktoren wie institutionelle Rahmenbedingungen, staatliche und private Akteure, Konzepte, Ziele sowie Methoden beeinflusst. So konnte durch den Druck der Wirtschaft und die Einrichtung von Kommissionen das Bewusstsein für die administrativen Lasten erheblich gesteigert werden, und es fand schließlich ein Agenda Setting statt. Durch die Quantifizierung der Kosten, also das Verwenden einer Methode, konnte die Problematik schließlich auch den Sprung in die Phase der Politikformulierung schaffen. Seit 1994 bestimmen nun quantitative Ziele den Policyprozess. Diese lassen sich mit Hilfe von Mistral auch gut evaluieren. Bis Ende 1998 hatte dies in den Ministerien zur Erarbeitung und Implementierung von Reduzierungsvorschlägen geführt. Darüber hinaus steht dem Gesetzgeber mit der Entwicklung von Mistral seit 1994 ein geeignetes Instrument zur Verfügung, mit dem sowohl ex post als auch ex ante eine Bewertung der administrativen Lasten erfolgen kann. Die Anwendung fand jedoch nur auf dem Gebiet der Fiskalgesetzgebung statt. Eine relevante Rolle konnte dem Stan-

¹⁵⁹ Vgl. Boog et al. (1999), a.a.O., S. 7.

¹⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 50.

dardkostenmodell zu diesem Zeitpunkt noch nicht zugeschrieben werden. Denn wie die Gesetzesänderungen in den ‚Nicht-Mistral-Bereichen‘ belegen, waren einzelne Maßnahmen auch ohne die Standardisierung von IBK möglich.

Abbildung 3: Policy Cycle bis 1999



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Policy Cycle nach Jann/ Wegrich, a.a.O., S. 82

5 Strukturelle Einbettung quantitativer Verfahren in ein Gesamtkonzept

Messinstrumente zur Quantifizierung administrativer Lasten sind in gewissem Maße vergleichbar mit einer Maschine, die zur Erleichterung von Produktionsprozessen entwickelt wurde. In der Theorie wird vorausgesagt, dass damit eine Produktionssteigerung von 25% möglich ist. Der wirkliche Nutzen kann jedoch erst festgestellt werden, wenn die Maschine auch in den Produktionsprozess integriert und angewendet wurde. Erst in der Praxis zeigt sich, ob die Maschine hält, was die Entwickler versprochen haben. Nicht selten stellt sich dabei heraus, dass die besondere Herausforderung, vor der man bei der Anwendung neuer Verfahren und Techniken steht, in der Anpassung an alte Verfahren besteht. Damit vergleichbar ist auch der Versuch, quantitative Verfahren in den Gesetzgebungsprozess des politisch-administrativen Systems der Niederlande zu integrieren. Wobei man jedoch erwähnen sollte, dass Produktionsprozesse in einem Unternehmen nicht annähernd an die Komplexität eines Gesetzgebungsverfahrens und den Regelungsumfang moderner sozialer Rechtsstaaten heranreichen können. Erschwerend kommt in den Niederlanden hinzu, dass es zwar nicht das erste Land ist, das versucht, Befolgungskosten von Gesetzen zu messen, wohl aber eine Pionierrolle dahingehend übernimmt,

mit Hilfe quantitativer Verfahren die gesetzlichen Rahmenbedingungen einer gesamten Volkswirtschaft zu verbessern.

Die vorangegangenen Ausführungen haben zwar gezeigt, dass die Quantifizierung von administrativen Lasten bis 1998 eine große Rolle im Policyprozess gespielt hat. Eine politikfeldübergreifende quantitative Bewertung von IBK mittels quantitativer Verfahren sowohl bei bestehenden Gesetzen als auch beim Entwurf neuer Informationspflichten war bis zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht gelungen. Die Gründe für die fehlende Einbettung quantitativer Verfahren in den niederländischen Gesetzgebungsprozess sind leicht auszumachen. Bildlich gesprochen und um bei dem oben beschriebenen Beispiel zu bleiben, hatte die Unternehmensleitung respektive die Regierung noch kein adäquates Konzept entwickelt, um eine 25prozentige Reduzierung der administrativen Lasten politikfeldübergreifend zu erreichen und damit auch den quantitativen Verfahren formell keine Funktionen zugewiesen. Aufgabe der nachfolgenden Ausführungen wird es deshalb sein, die quantitativen Verfahren hinsichtlich ihrer sukzessiven und verstärkten Integration in den Gesetzgebungs- und Reformprozess während der zweiten Kok-Regierung zu analysieren.

5.1 Rolle quantitativer Verfahren im Reformkonzept der Slechte-Kommission

Vor dem Hintergrund einer weiteren Erhöhung der quantitativen Zielstellung und dem Fehlen eines entsprechenden Gesamtkonzeptes war die zweite Kok-Regierung zum Handeln aufgefordert. Schon im April 1998 wurde vom damaligen Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums in einem Brief an das Parlament erklärt, dass im Rahmen der *MDW-Operation* eine Kommission, überwiegend zusammengesetzt aus Vertretern der Wirtschaft, über Möglichkeiten zur Reduzierung der administrativen Lasten beraten sollte.¹⁶¹ In Anlehnung an diese Grundüberlegungen wurde im November 1998 durch den Wirtschaftsminister und den Minister für Inneres und Königsangelegenheiten die Einrichtung der *Commissie Administratieve Lasten* (CAL) beschlossen¹⁶². Die primäre Aufgabe der Kommission, auch benannt nach ihrem Vorsitzenden *Jan Slechte*¹⁶³, bestand darin, im Hinblick auf die regulierungspolitische Agenda ein Konzept zu entwickeln, das politikfeldübergreifend zu einer nachhaltigen Veränderung im Umgang mit administrativen Lasten führen soll. Ziel war es also nicht nur, kurzfristige Erfolge zu

¹⁶¹ Vgl. Erläuterung zum Einrichtungsbeschluss der Slechte-Kommission; dieser kann in der Beilage Ia des Abschlussberichts nachgelesen werden. Vgl. *Commissie Administratieve Lasten* (1999), a.a.O., S. IX.

¹⁶² Der Einrichtungsbeschluss kann in der Beilage Ia des Abschlussberichts der Slechte-Kommission nachgelesen werden. Vgl. ebenda, S. VIII f.

¹⁶³ Jan Slechte war pensionierter Generaldirektor von Shell-Niederland. Vgl. Nijsen (2003), a.a.O., S. 339.

erreichen, sondern im strukturellen und kulturellen Sinne auch „einen permanenten Fokus auf die ‚hidden costs‘ zu kreieren“¹⁶⁴. Die Kommission war entsprechend dem Vorschlag des damaligen Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium vorwiegend zusammengesetzt aus Vertretern der Wirtschaft sowie Mitarbeitern der Ministerialbürokratie unterhalb der politischen Ebene.¹⁶⁵ Damit waren in der CAL alle relevanten, mit der Ausführung und dem Entwurf von Informationspflichten konfrontierten Akteure vertreten.

Außerdem war es wichtig, auch die Akteure mit einzubeziehen, denen letztlich die Verantwortung für die Umsetzung von Reformprojekten oblag. Deshalb wurden sämtliche Vorschläge der Kommission permanent mit einer Steuerungsgruppe, bestehend aus Beamten der politischen Ministerialbürokratie, abgestimmt. Des Weiteren bestand ein enger Kontakt zu über 500 relevanten Stakeholdern, die Anregungen zu Projekten liefern sollten.¹⁶⁶ Die CAL übernahm damit eine Art Trichter- und Vermittlungsfunktion. Das heißt, Probleme wurden gesammelt und verarbeitet, Lösungsvorschläge gefiltert und mit der Ministerialbürokratie abgesprochen sowie konkrete Projekte ausformuliert.

„The installation and the work of the Committee Slechte can be considered as the most important milestone in the development of the Dutch attention for administrative burdens by politicians, non-elected officials and even enterprises.“¹⁶⁷ Durch ihre Arbeit wurden konkrete Projekte zur Reduzierung administrativer Lasten initiiert und wesentliche Weichen für notwendig erachtete strukturelle beziehungsweise institutionelle Änderungen gestellt. Dieser zentralen Bedeutung geschuldet, soll im Folgenden die Reformstrategie der Kommission vorgestellt werden. Auch wenn im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlich auf konkrete Projekte eingegangen werden kann, sollen zumindest die Basisprinzipien, die diesen zugrunde liegen, kurz nachgezeichnet werden. Verstärkte Aufmerksamkeit wird den institutionellen Veränderungen geschenkt. Insbesondere soll herausgestellt werden, inwieweit quantitative Verfahren im Konzept der Kommission Platz gefunden haben und wie sie formell durch die Regierung institutionalisiert wurden.

¹⁶⁴ Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 175.

¹⁶⁵ Die 13 Mitglieder der Kommission waren Vertreter kleiner und mittelständischer Unternehmen, großer Unternehmen, der Wirtschaftsprüfungsfirmen, der Ministerialbürokratie unterhalb der politischen Ebene, der Parteien, des Europäischen Parlaments sowie Spezialisten aus der öffentlichen Verwaltung und von Unternehmensberatungen. Vgl. OECD (2003), S. 175. Eine genaue Zusammensetzung der Kommission kann darüber hinaus der Beilage Ib des Abschlussberichts entnommen werden. Vgl. Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. XI.

¹⁶⁶ Vgl. OECD (2003), a.a.O., S. 175.

¹⁶⁷ Interview des Verfassers mit Ignace Snellen, Prof. Emeritus, Erasmus Universität Rotterdam, 14. Februar 2005.

5.1.1 De-politisierter Ansatz der Kommission

Während ihres Bestehens brachte die Kommission stets deutlich zum Ausdruck, dass die wirkungsvolle Reduzierung administrativer Lasten nur gelingen kann, wenn die Diskussion um Bürokratieabbau nicht zum Spielball politischer Interessen wird und nicht das eigentliche Ziel, die Qualität der Gesetze bezüglich ihrer Effizienz zu steigern, in einer ideologisch geführten Diskussion zu einer Nebensache wird.

Darüber, wie die öffentlichen Ressourcen in einem Staat verteilt werden und die Gesellschaft koordiniert wird, mag es unterschiedliche Auffassungen geben. Eine kontroverse Diskussion über den Inhalt beziehungsweise die primären gesetzlichen Pflichten im politischen Entscheidungsprozess ist damit meist unumgänglich. Fragt man jedoch nach dem mit einem Gesetz verbundenen administrativen Aufwand, so besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass diese Lasten so gering wie möglich gehalten werden sollten. Anders ausgedrückt, wird sich wohl kaum ein Politiker gegen die allgemeine Forderung aussprechen, bürokratische Lasten reduzieren zu wollen. Initiativen zur Reduzierung der administrativen Lasten dürfen deshalb mit einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung rechnen.¹⁶⁸

Die Initiativen können diese Unterstützung jedoch schnell verlieren, wenn die administrativen Lasten mit der allgemeinen politischen Auseinandersetzung verknüpft werden. In Deutschland war dies in jüngster Zeit sehr gut während der Diskussion um das Antidiskriminierungsgesetz zu beobachten. In der politischen Analyse um Kosten und Nutzen dieses Gesetzes wurde von den Gegnern immer wieder das Ausmaß an bürokratischen Lasten für die Unternehmen hervorgehoben. Das primäre politische Ziel, die Diskriminierung im Arbeitsumfeld zu verringern, wurde so mit der allgemeinen Diskussion um Bürokratieabbau vermischt. Die *Slechte-Kommission* hat sich demgegenüber dafür ausgesprochen, die administrativen Lasten einer separaten Prüfung zu unterziehen. Bezogen auf das Antidiskriminierungsgesetz würde danach zunächst eine politische Auseinandersetzung über die primären Inhalte des Gesetzes erfolgen. Nachdem man sich über die politischen Grundlinien einig ist, würde in einer exklusiven Prüfung entsprechend den vereinbarten Zielen nach dem effizientesten Informationstransfer gesucht werden. Zusammen mit anderen Aspekten bildet diese Prüfung dann einen Unterteil der integralen Urteilsfindung.

¹⁶⁸ Vgl. Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. 5.

Entsprechend der Philosophie der *Slechte-Kommissie* sollen Initiativen um eine Reduzierung der administrativen Lasten deshalb nicht danach fragen, ob der Staat die richtigen Dinge tut, sondern ob die Dinge bezüglich der administrativen Lasten auf effiziente Art und Weise vollzogen werden. Denn nur die de-politisierte Betrachtung, unabhängig von der Effektivität der gesetzlichen Regelung, kann zu einer wirkungsvollen Verringerung der administrativen Lasten führen.¹⁶⁹

5.1.2 Systematisierung der Projekte und Empfehlungen

In einer separaten Betrachtung, unabhängig also von der politischen Zielsetzung, können zwei Ansätze zur Reduzierung der administrativen Lasten identifiziert werden. Primär sollten die gesetzlichen Informationspflichten auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Gemeint ist also die Vermeidung einer Überkontrolle durch gesetzliche Informationspflichten. Darüber hinaus sollte der für die Befolgung von Informationspflichten erforderliche Informationstransfer so effizient wie möglich ausgestaltet sein. Unter der Voraussetzung, dass Informationspflichten nicht zu verhindern sind, ist auch eine Reduzierung der administrativen Lasten auf Null nicht möglich. Wohl aber kann eine adäquate Infrastruktur die Befolgung für die Unternehmen erheblich erleichtern.

Insgesamt wurden von der Kommission über 60 konkrete Projekte zur Reduzierung der administrativen Lasten vorgeschlagen. Zwei Drittel dieser Maßnahmen bezogen sich auf eine sektorübergreifende Verringerung der IBK, ein Drittel der Projekte betraf die Verringerung der administrativen Lasten in bestimmten Wirtschaftsbereichen. Die Vorschläge basierten dabei insbesondere auf zwei Säulen: Zum einen wurde gezielt geprüft, inwieweit Informationen, die von den Unternehmen schon einmal beschafft wurden, wieder verwendet werden können. Zum anderen richtete sich der Fokus auf die verstärkte Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT-toepassing). Ein substantielles Reduzierungspotential wurde dabei insbesondere in der elektronischen Übermittlung von Informationen und der Einrichtung von virtuellen ‚one stop shops‘ gesehen. Darüber hinaus sollte ein Datenpool geschaffen werden, auf den jede Behörde zugreifen kann und der alle notwendigen Informationen enthält, die man normalerweise von einem Unternehmen anfordern würde.¹⁷⁰ Gemeint war also die Nutzung der Informationstechnologie zur Unterstützung des ‚re-use of information‘-Ansatzes.

Letztlich muss man jedoch sagen, dass die initiierten Projekte nur den Auftakt für weitere Maßnahmen der Ministerialbürokratie und Vollzugsbehörden bilden konnten. Einer-

¹⁶⁹ Vgl. ebenda.

¹⁷⁰ Vgl. Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. 14ff.

seits musste eine Umsetzung der Projekte erfolgen, und andererseits reichten die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht aus, um eine 25prozentige Reduzierung der administrativen Lasten zu erreichen. Darüber hinaus bleibt eine Reduzierung bestehender IBK unbefriedigend, wenn gleichzeitig im Rahmen neuer oder geänderter Gesetzgebung neue unnötige Lasten entstehen. Dazu müssen vor allem die in Unterkapitel 3.3 herausgestellten systemimmanenten Schwächen der Ministerialbürokratie beseitigt werden. Vordergründig geht es dabei um eine Steigerung der Transparenz über die Folgen und das Ausmaß der gesetzlichen Informationspflichten sowie um eine Stärkung des Verantwortungsbewusstseins im Umgang mit administrativen Lasten auf allen Ebenen des Regulierungssystems.

5.1.3 Strukturelle Veränderungen

Die von der Kommission für notwendig erachteten strukturellen Veränderungen können in drei Teile gegliedert werden: Im Kern sprach sich die Kommission dabei erstens für die Entwicklung von Maßnahmenprogrammen aus. Zweitens sollten so genannte AL-Normen entwickelt werden, um den verantwortungsvollen Umgang mit administrativen Lasten bewerten zu können. Drittens empfahl die Kommission die Einrichtung eines unabhängigen Beratungsorgans, das konstruktiv und kritisch den Reformprozess begleiten sollte. Im Folgenden werden diese drei Aspekte näher beleuchtet.

5.1.3.1 Maßnahmenprogramme und Entwicklung von Beurteilungsmaßstäben

Die Grundlage für den projektmäßigen Ansatz der Kommission bildeten die positiven Erfahrungen der oben schon erwähnten *Van Lunteren-Kommission* im Bereich der Steuergesetzgebung sowie Maßnahmenprogramme, die das Zentrale Statistikamt in den vorangegangenen Jahren aufgestellt hatte. Vergleichbar mit einem jährlich aufzustellenden Haushaltsplan sollten die Ministerien und Vollzugsbehörden kontinuierlich über ihre Pläne zur Reduzierung der administrativen Lasten berichten und Auskunft über das Ausmaß administrativer Belastung geben. Dadurch sollte auf der obersten staatlichen Organisationsebene nachhaltig Verantwortung für die administrativen Lasten übernommen werden. Durch die regelmäßige Berichterstattung sollten die Bemühungen der Ministerien darüber hinaus auch öffentlich gemacht werden.¹⁷¹

Allein die Berichterstattung über die Entwicklung von administrativen Lasten im Rahmen von Maßnahmenprogrammen reicht nach Ansicht der Kommission zur Sicherstellung eines verantwortungsvollen Umgangs mit gesetzlichen Informationspflichten je-

¹⁷¹ Vgl. ebenda, S. 9.

doch nicht aus. Vielmehr sollten Maßstäbe entwickelt werden, mit denen sich die Entwicklung der administrativen Lasten auch adäquat bewerten lässt. Denn mit der qualitativen Aussage, dass man beispielsweise im Bereich der Umweltgesetzgebung eine Verringerung der IBK erzielt hat, lässt sich kaum das Verantwortungsbewusstsein stärken. „Die Kommission schließt sich deshalb dem Vorschlag des Parlaments an, dass die Ministerien in ihren Maßnahmenprogrammen einen genauen Überblick über die Art und den Umfang von administrativen Lasten in ihrem Zuständigkeitsbereich geben (Nullmessung gefolgt durch eine jährliche Aktualisierung) sowie Planzahlen zur Lastenreduzierung formulieren.“¹⁷²

Im Kern ging es also darum, den „quantitativen Umfang und die Entwicklung von administrativen Lasten genauer zu messen und zu kontrollieren.“¹⁷³ Dies sollte auf drei Messniveaus geschehen: Erstens auf dem Makroniveau für die gesamten Niederlande, zweitens auf dem Mesoniveau für die einzelnen Ministerien, Gesetzgebungsbereiche oder Gesetzgebungscluster sowie drittens auf dem Mikroniveau für einzelne administrative Handlungen in den Unternehmen. Die Messungen auf dem Makro- und Mesoniveau sollten darüber hinaus mit so genannten AL-Normen verknüpft werden. „Zu denken ist dabei an eine Reduzierung von x%, das Einfrieren eines bestehenden Niveaus oder das Ermöglichen einer kontrollierten Erhöhung des Niveaus in spezifischen Bereichen.“¹⁷⁴

Letztlich blieb jedoch noch zu klären, wie man den Umfang der IBK messen und damit auch die AL-Normen bestimmen kann. Auf Anfrage der Kommission kam das *Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven* (IOO) in ihrer Untersuchung „Opties voor een AL-Norm“¹⁷⁵ zu dem Schluss, dass es bis auf die von EIM entwickelte Mistral-Methode zum damaligen Zeitpunkt keine gute Alternative zum Bestimmen von AL-Normen gab.¹⁷⁶ Auf Basis der IOO-Erkenntnisse empfahl die Kommission deshalb, „das Mistral-Modell von EIM für die Bereiche weiter zu verfeinern, dessen administrative Lasten noch nicht erfasst oder aufgrund von Schätzungen bestimmt werden, und das Mistral-Modell weitestgehend zum Messen und Beobachten der administrativen Lasten auf den verschiedenen Niveaus einzusetzen“¹⁷⁷.

¹⁷² Ebenda.

¹⁷³ Ebenda.

¹⁷⁴ Ebenda.

¹⁷⁵ Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven - IOO (1999): Opties voor een AL-Norm. Den Haag, 1. September 1999.

¹⁷⁶ Ähnlich äußerte sich auch das Centraal Planbureau, das schlussfolgert: „Obwohl dieser Monitor Restriktionen enthält, scheint es ein geeignetes Messinstrument zu sein, um die Entwicklung der administrativen Lasten zu verfolgen.“ CPB, notitie 99/45, 20. September 1999. Dieses Zitat wurde dem Abschlussbericht der Slechte-Kommission entnommen. Vgl. Commissie Administratieve Lasten (1999), a.a.O., S. 10.

¹⁷⁷ Ebenda.

5.1.3.2 Einrichtung eines unabhängigen Beratungsorgans

Schließlich sollte man herausstellen, dass Beurteilungsmaßstäbe und Zielsetzungen nicht ausreichen werden, um auch auf der untersten Regulierungsebene bei den Gesetzesvorbereitenden Beamten eine Veränderung im Umgang mit gesetzlichen Informationspflichten herbeizuführen. Für einen umfassenden „cultuuromslag“ ist auch die direkte und konkrete Kritik notwendig. Nahe liegend erscheint hier die Kontrolle innerhalb des administrativen Systems.¹⁷⁸ Zweifelhaft ist jedoch, ob der Blick und das Urteil beispielsweise der Vorgesetzten objektiv genug sind, um die Kontroll- und Unterstützungsfunktion in ausreichendem Maße ausüben zu können.

„In Ergänzung zur primären Verantwortung des Staates sieht die Kommission eine starke und unabhängige ‚countervailing power‘ als eine *conditio sine qua non*.“ In ihrer Analyse hat sie dabei festgestellt, „dass sich die Zunahme der administrativen Lasten auf autonome Weise vollzieht. Ein unabhängiges Organ, mit Abstand zum Verwaltungsapparat, das den staatlichen Behörden dahingehend über die Schulter schaut, ob die Prüfung und Reduzierung ausreichende Wirkung erzielt und das konstruktive Kritik an den quantitativen und qualitativen Bemühungen der Politik und Verwaltung übt, erachtet die Kommission als ein notwendiges Instrument im Kampf gegen die administrativen Lasten“¹⁷⁹.

Ziel und Absicht der Kommission war es dabei nicht, ein ständiges Beratungsorgan zu integrieren, sondern ein auf vier Jahre befristetes, den „cultuuromslag“ und Reformprozess unterstützendes Organ einzurichten.¹⁸⁰ Es ging der Kommission bildlich gesprochen also darum, einen Lernprozess zu unterstützen, an dessen Ende die gesetzgebenden Instanzen auf eigenen Beinen stehen sollen. In dieser Rolle durfte es nach Ansicht der Kommission auch nicht die Aufgabe des Gremiums sein, ein Urteil über die Regelung selbst abzugeben, sondern getreu ihrer Basisphilosophie separat und de-politisiert allein die Zielmäßigkeit der aus der Gesetzgebung resultierenden Informationspflichten zu prüfen. Ihre Beratungsfunktion soll sich auf das „Beherrschen der administrativen Lasten im Allgemeinen und auf die Reduzierung der Lasten bei konkreten Gesetzesentwürfen und/ oder die Umsetzung von gesetzlichen Regelungen erstrecken. Das Organ soll auf einen effizienten Berichtsverkehr zwischen Behörden und Unternehmen achten und

¹⁷⁸ „Die gesetzgebenden, Gesetzesvorbereitenden und planenden Instanzen sind auf Inhalte und Ziele fixiert und bedenken in der Regel nicht, welchen Aufwand an Dokumentation die von ihnen entworfenen und verabschiedeten Programme mit sich bringen... Neben Orientierungsfaktoren spielt hierbei nach Meinung der Kommission der Mangel an direkter und konkreter Kritik eine Rolle, die von den ausführenden Ebenen und Instanzen zur Bundesebene zurückläuft.“ Mayntz (1980), a.a.O., S. 88.

¹⁷⁹ Ebenda, S. 6.

¹⁸⁰ Ebenda, S. 13.

die Zusammenarbeit zwischen den Behörden fördern, um die Harmonisierung und Standardisierung des Berichtsverkehrs sowie die Wiederverwendung von Informationen zu stärken. Darüber hinaus soll das Organ den zielmäßigen und effektiven Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie fördern und so zur Optimierung des Berichtsverkehrs beitragen.¹⁸¹

5.2 Reaktion der Regierung

Die Arbeit der *Slechte-Kommission* wurde am 25. November 1999 mit der Veröffentlichung ihres Abschlussberichts „Regels zonder overlast“ eingestellt. Zweieinhalb Monate später, am 11. Februar 2000, gaben der Wirtschafts- und der Justizminister im Namen der Regierung eine Bewertung über die Empfehlungen der Kommission an das Parlament ab. Die Kommission, die „sich auf positive und konstruktive Weise ihrer Aufgabe gewidmet hatte“¹⁸², erfuhr in diesem Brief von der Regierung große Anerkennung. Und es wurde zu erkennen gegeben, dass die Regierung beabsichtigt, die Empfehlungen der *Slechte-Kommission* im Wesentlichen zu übernehmen.

Aufgabe der Regierungserklärung war es jedoch nicht nur, ein positives Gesamturteil abzugeben, sondern darüber hinaus die von der Kommission vorgeschlagenen strukturellen Veränderungen weiter zu konkretisieren. Auf der Grundlage der Empfehlungen leitete die Regierung drei Ansätze zur nachhaltigen Reduzierung der administrativen Lasten ab. Danach sollten erstens ministeriale Maßnahmenprogramme aufgestellt werden, um die bestehenden administrativen Lasten spürbar zu verringern (so genannter „Stock-Ansatz“). Zweitens wurde deutlich gemacht, dass es für eine nachhaltige Reduzierung nicht ausreicht, „den Boden zu wischen, wenn gleichzeitig der Wasserhahn geöffnet ist“¹⁸³. Neben der Reduzierung des „AL-Stockes“ war es also genauso wichtig, die Prüfungsverfahren beim Entwurf neuer gesetzlicher Regelungen strukturell zu verbessern („Flow-Ansatz“). Den dritten Ansatz bildete die verstärkte Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Um die Effizienz des Informationstransfers zu steigern, wird der Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologie bei den niederländischen Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten ein hoher Stellenwert eingeräumt. Im Kern beschreibt dieser Ansatz jedoch „nur“ das „Wie“ der Lastenreduzierung, d. h. es werden

¹⁸¹ Ebenda, S. 11.

¹⁸² Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000a): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 148, Den Haag, S. 1.

¹⁸³ Bildlich gesprochen brachte die Regierung die Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Stock- und Flow-Ansatz mit dem Sprichwort „niet dweilen met de kraan open“ („Nicht mit geöffnetem Hahn wischen“) zum Ausdruck. Ebenda, S. 2.

konkrete Reduzierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Instrumente, die primär zu einem „besseren“ Gesetzgebungsprozess führen und Einsparungsmöglichkeiten aufdecken können. Zur Klärung der primären Fragestellung wird dieser Ansatz deshalb nur am Rande erwähnt. Den Schwerpunkt der weiteren Betrachtungen sollen die beiden erstgenannten Ansätze bilden.

5.2.1 Der „Flow-Ansatz“ und Einrichtung von ACTAL

Im Zentrum des „Flow-Ansatzes“ stand der Vorschlag der *Slechte-Kommission*, ein unabhängiges Beratungsorgan einzurichten, dessen primäre Aufgabe in der Prüfung von Gesetzgebungsentwürfen bestehen sollte. Entsprechend der Basisphilosophie der *Slechte-Kommission* sollte sich das Organ dabei allein auf die Fragen konzentrieren, die im Zusammenhang mit administrativen Lasten für Unternehmen stehen. Im Kern sollte danach geprüft werden, „ob die administrative Belastung für Unternehmen beim Entwurf von Gesetzen in ausreichendem Maße Berücksichtigung findet“ und „ob über weniger belastende Alternativen nachgedacht wurde“¹⁸⁴.

Die Regierung machte darüber hinaus deutlich, dass die Verantwortung für einen Gesetzgebungsentwurf letztlich bei den Ministerien liegt. Das Beratungsgremium sollte deshalb eher als externer „Stachel“ verstanden werden, um das Bewusstsein für administrative Lasten auf staatlicher Seite zu stärken und den gewünschten „cultuuromslag“ herbeizuführen. In den vorangegangenen Ausführungen wurde erwähnt, dass die niederländischen Ministerien beim Entwurf von neuen gesetzlichen Regelungen entsprechend der Checkliste zur Prüfung von Unternehmenseffekten (BET) auch auf den Umfang der administrativen Lasten eingehen sollen, und dass diese Prüfung seit ihrer Einführung nur unzureichend stattfand. Neben einem kritischen Blick sollte das Organ deshalb auch Methoden entwerfen, die es den Ministerialbeamten ermöglichen, die administrativen Lasten zu messen und das Prüfungsverfahren transparenter machen.¹⁸⁵ Gemeint war damit insbesondere die Anwendung von Standardkostenmodellen, mit denen die Effekte von neuen oder geänderten gesetzlichen Regeln abgebildet und Alternativlösungen durchgerechnet werden können.

Auf königlichem Beschluss und gemäß Artikel 5 des Rahmengesetzes „Beratungsgremium“ wurde schließlich am 30. März 2000 das *Adviescollege toetsing administratieve lasten* (ACTAL) mit Wirkung zum 1. Mai 2000 eingerichtet.¹⁸⁶ Gemäß Artikel 2a des

¹⁸⁴ Ebenda, S. 3.

¹⁸⁵ Ebenda, S. 4.

¹⁸⁶ Vgl. Staatsblad (2000): Instelling van Adviescollege toetsing administratieve lasten, besluit nr. 162, Den Haag.

Beschlusses besteht die primäre Aufgabe von ACTAL darin, „die Regierung und beide Kammern hinsichtlich der administrativen Lasten für Unternehmen zu beraten, die aus geplanten Gesetzen und Regelungen der Parlamente und Ministerien resultieren“¹⁸⁷. Darüber hinaus sollen auch allgemeine Empfehlungen und Einschätzungen zu den ministerialen Maßnahmenprogrammen abgegeben werden.

Damit ACTAL auch die gewünschte Wirkung erzielen kann, nämlich zum Umdenken des Gesetzgebers beiträgt, musste das Gremium mit gewissen Rechten ausgestattet werden. Zunächst einmal musste sichergestellt sein, dass ACTAL seine Beratungstätigkeit frei ausführen kann. Zu diesem Zweck garantiert das niederländische Rahmengesetz „Beratungsgremium“ die völlige Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit von anderen staatlichen Institutionen. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 9 des Gesetzes „Öffentlichkeit staatlicher Institutionen“¹⁸⁸ ACTAL zur Veröffentlichung seiner abgegebenen Empfehlungen. Dies hat unter anderem den Vorteil, dass der Ministerialbeamte den von ACTAL ausgebrachten Rat zwar nicht befolgen muss, ihn jedoch auch nicht einfach ignorieren wird, da dieser öffentlich zugänglich ist.

Personell besteht das Beratungsgremium aus einem dreiköpfigen Vorstand, unter dem Vorsitz von *Robin Linschoten* sowie einem Sekretariat (12 Mitarbeiter) zusammengesetzt aus Beamten, die auf berufliche Erfahrungen im öffentlichen Sektor und in der Wirtschaft zurückblicken können.¹⁸⁹

5.2.2 Der „Stock-Ansatz“

Im Rahmen des „Stock-Ansatzes“ stellte die Regierung zwei Teilprogramme heraus. Erstens sollte durch Quantifizierung und regelmäßiges Monitoring ein genauerer Einblick in die administrativen Lasten erzielt werden. Zweitens erklärten sich die Ministerien zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen (DAPs)¹⁹⁰ bereit. Darin sollten die Ministerien jährlich über die bereits erzielten Reduzierungen berichten sowie ihre Vorstellungen für eine weitere Verringerung der administrativen Lasten unterbreiten.

Die Regierung brachte zum Ausdruck, dass „auch zu Beginn der letzten Regierungsperiode die Ministerien aufgefordert waren, Reduzierungsmöglichkeiten zu inventarisieren“. Dies hatte dazu geführt, dass zwar eine Reihe von Einzelmaßnahmen ergriffen wurden, mit denen auch eine Reduzierung erzielt werden konnte, „zurückblickend jedoch ange-

¹⁸⁷ Ebenda, S. 1.

¹⁸⁸ Wob: „Wet openbaarheid van bestuur“. Vgl. Ebenda, S. 6.

¹⁸⁹ Vgl. <http://www.actal.nl/> - Webseite: English/ Introduction.

¹⁹⁰ DAPs steht für *departementale actieprogramma's*.

merkt werden muss, dass vor allem einfach zu realisierende Maßnahmen umgesetzt wurden¹⁹¹. Eine beträchtliche Anzahl von Möglichkeiten blieb damals noch verborgen. Die Regierung machte deshalb deutlich, dass eine gründliche und systematische Bestandsaufnahme der gesamten Gesetzgebung erfolgen sollte. Durch eine umfassende Inventarisierung sollten in jedem Ministerium die gesetzlichen Regelungen aufgedeckt werden, die die meisten administrativen Lasten verursachen und daraufhin eine „Prioritätenliste“ erstellt werden.

Auch wenn die Regierung dies nicht ausdrücklich erwähnt hatte, so ist die Inventarisierung vergleichbar mit dem Durchführen eines Quick Scans, d.h. die Anwendung des Topdown-Verfahrens, mit der relativ schnell eine Vielzahl von Regelungen auf Informationspflichten für Unternehmen geprüft werden können (Vgl. Punkt 4.2.2). Allerdings sind die Ergebnisse, die damit erzielt werden, sehr allgemein und lassen einen genauen Blick in die Verteilung von Informationsbefolgungskosten der untersuchten Gesetzgebungsbereiche nicht zu.¹⁹² Detaillierte Informationen über den Umfang der administrativen Lasten lagen bis zum Frühjahr 2000 nur in den Gesetzgebungsbereichen vor, in denen anhand der Mistral-Methode eine Nullmessung ausgeführt wurde (Vgl. Punkt 4.4.1). Schnellstmöglich sollten deshalb, entsprechend der „Prioritätenlisten“, weitere externe Untersuchungen stattfinden, um die bestehenden „weißen Flecken“ zu beseitigen.¹⁹³ Durch eine Quantifizierung administrativer Lasten sollte also ein wichtiger Beitrag beim Aufstellen der DAPs geleistet werden. Die Regierung merkte an, dass „dabei nicht so sehr der Umfang der administrativen Lasten im Vordergrund steht, sondern es zentral um die Einsparungsmöglichkeiten geht“¹⁹⁴. Auf dieser Grundlage sollten anschließend konkrete Maßnahmen, verbunden mit einem Realisierungszeitplan und einer quantitativen Einschätzung der AL-Einsparungen, in den DAPs formuliert werden.

Für die Ausführung der Nullmessungen sowie die Evaluierung der DAPs sollte jedes Ministerium selbst verantwortlich sein.¹⁹⁵ Vorausgesetzt wurde jedoch, dass die erzielten Untersuchungsergebnisse verglichen und zusammengefasst werden können, um auf der Makroebene die Entwicklung der administrativen Lasten abzubilden. Zu diesem Zweck sollte eine einheitliche Definition beim Messen der administrativen Lasten ver-

¹⁹¹ Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000a), a.a.O., S. 6.

¹⁹² Vgl. Nijsen (2003), a.a.O., S. 346.

¹⁹³ Vgl. Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000), a.a.O., S. 5.

¹⁹⁴ Ebenda.

¹⁹⁵ Entgegen dem Vorschlag der Slechte-Kommission sprach sich die Regierung nicht dafür aus, das Beratungsgremium mit der Aufgabe der Evaluierung der DAPs zu betrauen. Der Regierung zufolge wäre diese zusätzliche Funktion eine zu große Arbeitsbelastung für das Gremium gewesen und hätte einen zu großen Personaleinsatz erforderlich gemacht. Gleichzeitig ist dies nach Ansicht des Verfassers auch der einzige große Unterschied, der zwischen dem Konzept der Slechte-Kommission und dem Reformprogramm der Regierung besteht. Vgl. ebenda, S. 6f.

wendet und die Daten anhand des Bottomup-Ansatzes ermittelt werden. Neben dem Aufdecken von Einsparungspotentialen wurde den Nullmessungen damit auch eine Monitoringfunktion zugeschrieben. Dass von EIM 1999 erstmals ausgeführte Monitoring sollte so auf der Grundlage genauer Daten erfolgen, wie dies bisher nur in den ‚Mistral-Bereichen‘ möglich war.

Über die Fortschritte beim Abbau der administrativen Lasten sollten die Ministerien jährlich dem Parlament berichten. Dazu sollten die DAPs dem Wirtschaftsminister, dem seit 1985 die allgemeine Verantwortung für die Reduzierung administrativer Lasten oblag, zugesandt werden. Auf der Grundlage der DAPs sollte dann ein Gesamtbericht erstellt werden, der dem Parlament Auskunft über die Entwicklung der administrativen Lasten gibt. Der erste Bericht war für den Mai 2000 vorgesehen.

5.3 Zwischenfazit

Über die Notwendigkeit und den Nutzen einer nachhaltigen Reduzierung der administrativen Lasten für Unternehmen ist sich die niederländische Regierung schon seit geraumer Zeit im Klaren. Bisher gingen ihre Bemühungen jedoch nicht über den Erlass ambitionierter Reduzierungsziele und das Ergreifen einzelner Maßnahmen hinaus. Ein adäquates Konzept beziehungsweise Programm, dem man entnehmen konnte, wie das Globalziel erreicht werden soll, wurde bis Anfang 2000 noch nicht formuliert. Dies änderte sich mit der Annahme der von der *Slechte-Kommission* an die Regierung abgegebenen Empfehlungen. Mit den Beschlüssen wurden erstmals die Rahmenbedingungen für politikfeldübergreifende strukturelle Veränderungen geschaffen. Ziel war es, die administrativen Lasten nicht mehr nur als Kollateralschaden abzutun, um eine angemessene Kontrolle bei der Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen ausüben zu können. Vielmehr sollten die gesetzlichen Informationspflichten einer separaten und de-politisierten Betrachtung unterzogen werden, in der die Befolgungskosten nicht länger nur ein negativer aber notwendiger Nebeneffekt sind, sondern ein ernstzunehmender Bewertungsmaßstab für die Qualität von gesetzlichen Regelungen.

Im Kern lässt sich das Reformkonzept auf drei Grundlinien zusammenfassen. Erstens geht es um die systematische Reduzierung bestehender administrativer Lasten mit Hilfe von ministerialen Maßnahmenprogrammen. Zweitens sollte das Bewusstsein für administrative Lasten im Zusammenhang mit der Formulierung neuer gesetzlicher Regelungen gestärkt werden. Zu diesem Zweck wurde ACTAL als unabhängiges und kritisches Beratungsorgan eingerichtet. Und drittens sollte versucht werden, den Informationstrans-

fer effizienter zu gestalten. Dieser Ansatz stützt sich insbesondere auf eine verstärkte Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Ferner wurde es für notwendig erachtet, die Transparenz über administrative Lasten zu erhöhen. Die Durchführung von Nullmessungen und die Entwicklung von Standardkostenmodellen bilden deshalb zentrale Elemente des Reformkonzepts. Mit Hilfe dieser „Managementinstrumente“ sollen Maßnahmenprogramme mit quantitativen Zielen verknüpft, die Reduzierungsmöglichkeiten aufgedeckt sowie neue gesetzliche Regelungen ex ante bewertet werden.

6 Implementationsanalyse Kok II am Beispiel des Landwirtschaftsministeriums

„Die Entscheidung für eine Handlungsoption und die Verabschiedung eines politischen Programms garantiert noch kein praktisches Handeln der politischen Instanzen im Sinne dieser Policy.“¹⁹⁶ Vielmehr muss ein beschlossenes Programm auch umgesetzt werden. Diese Phase wird in der klassischen Policyforschung als Implementation bezeichnet. Hier kommt es zur Programmkonkretisierung und Anwendung der von den politischen Akteuren bereitgestellten institutionellen und instrumentalen Rahmenbedingungen.

Aufgabe der folgenden Ausführungen wird es sein, die Umsetzung des von der zweiten Kok-Regierung aufgestellten Reformkonzeptes zu analysieren. Im Mittelpunkt wird dabei die Frage stehen, wie die „Managementinstrumente“ angewendet wurden.

6.1 Vorgehensweise

Das von der Regierung im Frühjahr 2000 formulierte Reformprogramm ist langfristig angelegt und auch wenn seit der Verabschiedung mittlerweile schon fünf Jahre vergangen sind, so ist der damit verbundene Policyprozess noch nicht abgeschlossen. Die Bedeutung quantitativer Verfahren wird in diesem Reformprozess stets hervorgehoben. Es besteht jedoch noch kein klares zusammenhängendes Bild, wie diese in der Praxis angewendet werden. Mit den nachfolgenden Ausführungen sollen zwei Teilziele verfolgt werden. Zum einen soll verdeutlicht werden, wie Nullmessungen und Standardkostenmodelle in den Niederlanden konkret angewendet werden. Zum anderen kommt es darauf an, ihre Anwendung im Zusammenhang mit dem Gesamtprogramm darzustellen.

Um ein Gesamtbild erstellen zu können, benötigt man geeignete empirische Daten. Die Analyse sollte dabei anhand einer tatsächlich ausgeführten Nullmessung erfolgen. Auf der Grundlage dieser Nullmessung sollten darüber hinaus konkrete Reduzierungsvor-

¹⁹⁶ Jann/ Wegrich (2003), a.a.O., S. 89.

schläge formuliert worden sein. Schließlich sollten auch konkrete Gesetzesänderungen sowie Prüfungen durch ACTAL stattgefunden haben. Zwar sind insbesondere über das Internet Unmengen an Informationen öffentlich gemacht worden, die Suche nach einem adäquaten empirischen Beispiel gestaltete sich jedoch schwierig. Bis auf die Informationen, die das Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Fischerei (LNV, im Folgenden wird auch der Begriff Landwirtschaftsministerium verwendet) zur Verfügung gestellt hatte, erfüllten die von anderen Ministerien bereitgestellten Informationen nicht alle oben genannten Bedingungen. Der Implementationsprozess wird deshalb am Beispiel des LNV analysiert.

6.2 Bestandsaufnahme und Ausführung einer Nullmessung

Das von der Regierung im Februar beschlossene Programm zur nachhaltigen Reduzierung der IBK sah eine phasenweise Aufstellung von Maßnahmenprogrammen vor. Danach sollten die Ministerien zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme über alle Gesetzgebungsbereiche durchführen, um entscheiden zu können, welchen Gesetzen Priorität eingeräumt werden soll. Zu diesem Zweck führte EIM einen Quick Scan über alle in der Zuständigkeit des LNV liegenden Gesetzgebungsbereiche durch.¹⁹⁷ Dem im Mai 2001 veröffentlichten Abschlussbericht war zu entnehmen, dass die Stallungs- und Veterinärgesetzgebung den größten Teil der administrativen Lasten im Gesetzgebungsbereich des LNV verursacht.¹⁹⁸

Für diese beiden Bereiche wurde die Ausführung einer Nullmessung an das Untersuchungsbüro *Cap Gemini Ernst & Young* (CGE&Y) in Auftrag gegeben. Die Nullmessung wurde mit Hilfe eines von CGE&Y entwickelten SKM ausgeführt. Das SKM gleicht dabei im Wesentlichen dem in Unterkapitel 4.3 vorgestellten Mistral-Modell. Aus diesem Grund sollen sich die folgenden Ausführungen weniger auf die grundsätzliche Methode und mehr auf die Untersuchungsergebnisse konzentrieren. Ziel ist es, anhand eines empirischen Beispiels aufzuschlüsseln, welche Informationen einer Nullmessung entnommen werden können und welche Möglichkeiten das SKM bietet, um die Folgen von Gesetzesänderungen abzuschätzen.

¹⁹⁷ Ursprünglich sollten alle Ministerien ihre Bestandsaufnahme schon im Mai 2000 abgeschlossen haben. Bis auf das LNV und das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft konnten auch alle Ministerien eine solche Inventarisierung vorweisen. Damit wird deutlich, dass die geplante Implementierung in den einzelnen Ministerien nicht gleich schnell verlief. Vgl. Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000b): Marktwerking, deregulierung en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 160, Den Haag.

¹⁹⁸ Die Untersuchung selbst stand dem Verfasser nicht zur Verfügung. Vgl. Bex, P. (2002): Tussenrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomeinen Mest en Veterinär. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V. sowie Vroonhof, P.J.M./ Jansen, M. (2001): Quick scan administratieve lasten bedrijven door wetgeving Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; eindrapport, Zoetermeer: EIM.

6.2.1 Identifizierung von administrativen Lasten und Informationsbeschaffung

Die Nullmessung für die Gesetzgebungsbereiche Stallung und Veterinär wurde im Zeitraum von Februar bis Mai 2002 durchgeführt. Im ersten Monat konzentrierte man sich dabei auf das Identifizieren von administrativen Lasten in diesen Gesetzgebungsbereichen sowie die Einarbeitung dieser Informationen in das SKM.

Zunächst wurde eine Unterteilung in Zielgruppen vorgenommen. Die primäre Zielgruppe bildeten Betriebe, die direkt dem Landwirtschaftssektor zuzuordnen sind. Den sekundären Sektor bildeten die übrigen Unternehmen wie Tierärzte, Schlachthäuser und Transportunternehmen. Des Weiteren musste bestimmt werden, welche Gesetze und Regelungen gemessen werden sollten. Darunter fallen die Gesetze und Regelungen, für die der Minister oder Staatssekretär das Erstunterzeichnungsrecht besitzt. Gesetzliche Regelungen, die nicht in die Verantwortlichkeit des LNV fallen sowie nach dem 1. Januar 2002 in Kraft getreten sind, wurden in diese Nullmessung nicht aufgenommen.¹⁹⁹

Im Bereich der Veterinärgesetzgebung wurden 36 Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen untersucht. Eingeteilt wurden diese in die Cluster „Tiergesundheit“ und „Viehgesetzgebung“.²⁰⁰ Anschließend wurden diese Regelungen dahingehend untersucht, ob sie möglicherweise nicht mehr oder kaum angewendet werden. So werden einige Regelungen nur angewendet, wenn eine ansteckende Tierkrankheit ausbricht. Kaum in Gebrauch sind, bedingt durch das Ausbrechen von verschiedenen Tierkrankheiten in den letzten Jahren, die Grenzbewidungsregelungen. Derartige Regelungen wurden deshalb von der Nullmessung nicht erfasst. Im Bereich der Veterinärgesetzgebung wurden somit letztlich 23 gesetzliche Regelungen untersucht.

Um die Berechnung für eine einzelne Informationspflicht vornehmen zu können, war es erforderlich, adäquate Daten zu beschaffen. Entsprechend den Ausführungen von Unterkapitel 4.3 mussten dazu die Kosten (P) für eine administrative Handlung pro Jahr berechnet sowie die Anzahl (Q) bestimmt werden. P setzt sich dabei zusammen aus dem Stundenlohn (T), der benötigten Zeit (U) sowie der Häufigkeit (F). Q wird bestimmt durch die Anzahl von Unternehmen, die eine bestimmte Regelung anwenden.

Daraufhin wurden die administrativen Lasten (P X Q) bestimmt. Für den Stundenlohn (T) wurde ein einheitlicher Wert für den gesamten Agrarsektor festgelegt. Dieser bezog

¹⁹⁹ Vgl. Bex (2002), a.a.O., S. 4ff.

²⁰⁰ Bex, P./ Verhey, S./ Vries, P. de/ Jaspers, M. (2002a): Eindrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomein Veterinär. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V. S. 6ff.

sich auf die von EIM durchgeführte Quick Scan-Untersuchung.²⁰¹ EIM wendete dabei eine vom Zentralen Statistikamt (CBS) durchgeführte Lohnkostenuntersuchung an. Der durchschnittliche Lohn²⁰² im Agrarsektor beträgt danach 20,24 Euro. Darüber hinaus wurde ein 50prozentiger Aufschlag für die Betriebskosten (Arbeitsplatzkosten, Einrichtungsgegenstände und Investitionen) angenommen. Dies ergab einen T-Wert von insgesamt 30,36 Euro pro Stunde.

Die übrigen Informationen wurden im Rahmen einer Felduntersuchung bestimmt. Hier wurden mit Hilfe von Interviews in den Betrieben und Vollzugsbehörden die Art der administrativen Handlungen weiter konkretisiert sowie die Berechnungsparameter bestimmt. Dazu wurden 2 bis 3 Interviews pro Zielgruppe und Regelung durchgeführt. In den Fällen, wo die Informationen nicht als glaubwürdig und repräsentativ erachtet wurden, fand entweder eine erneute Untersuchung in anderen Unternehmen statt, oder es wurden zusätzliche Informationen durch Telefonumfragen gesammelt.

Anschließend wurden die Informationen standardisiert und in das SKM Veterinärgesetzgebung übertragen. Daraufhin fand eine Verifizierung der ermittelten Resultate durch Rückkopplung mit den Unternehmen statt. Etwaige Anpassungen wurden in einem fünften Schritt vorgenommen.

²⁰¹ Vgl. Jansen, M./ Tom, M. (2002): Wetsvoorstel Zaaidzaad- en Plantgoedwet - nulmeting per 1 januari 2002. Zoetermeer: EIM, S. 27.

²⁰² Der für die Arbeitnehmer gezahlte Lohn wird als interner Tarif bezeichnet. Davon abzugrenzen ist der externe Tarif, also das Entgelt, das ein Unternehmen zur Erledigung von administrativen Aufgaben an Dritte zahlt. Der interne Tarif setzt sich zusammen aus dem direkten Lohn, den gesetzlichen und vertraglichen Sozialleistungen sowie den sonstigen Leistungen, die im direkten Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehen.

6.2.2 Systematische Darstellung der Ergebnisse

Im Folgenden sollen die im Bereich der Veterinärgesetzgebung ermittelten Ergebnisse systematisch dargestellt werden. In Abbildung 4 wurden zunächst die Gesetze und Regelungen aufgeführt, die im Rahmen der Nullmessung durchgerechnet wurden.²⁰³

Abbildung 4: Durchgerechnete Gesetze und Regelungen im Veterinärbereich

<p>1) Regelung 2000 Hygienevorschriften ansteckende Tierkrankheiten</p> <p>2) Regelung Schweinetransporte</p> <p>3) Identifizierung und Registrierung von Tieren 2002</p> <p>4) Regelung Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten</p> <p>5) Regelung Newcastle-Krankheit</p> <p>6) Wohlbefinden von "Produktionstieren" (niederl.: productiedieren)</p> <p>Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Bex et al. (2002b), a.a.O., S. 15ff.</p>
--

Für die Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“ fallen dabei die in der Abbildung 5 dargestellten Informationspflichten an.

Abbildung 5: Informationspflichten – Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“

<p>Art. 2 (5) Beantragung eines besonderen Kennzeichen für den Transport von Stallung, Tierfutter oder Rohmilch</p> <p>Art. 3 (3) Beantragung eines besonderen Kennzeichens für Viehtransporte</p> <p>Art. 4 Beantragung eines anderen Kennzeichens, Abgabe des ursprünglichen Kennzeichens, Reinigung und Dekontamination der Kennzeichen etc.</p> <p>Art. 6 (1) Führen eines Registers über benutzte Transportmittel und Parzellen</p> <p>Art. 7 (2) Führen eines Besucherregisters</p> <p>Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Bex (2000), a.a.O., Beilage IV-3.</p>
--

Außerdem wurden für jede einzelne Informationspflicht die Kostenparameter bestimmt und dann in das SKM übertragen. Wie die Ergebnisse der ausgeführten Nullmessung im SKM dargestellt wurden, verdeutlicht Abbildung 6.

²⁰³ Vgl. Bex, P./ Verhey, S./ Vries, P. de/ Jaspers, M. (2002b): Eindrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomein Veterinär. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V.

Abbildung 6: Ergebnisse der Nullmessung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“

Art.	Informationspflicht	Zielgruppe*	Kosten je Unternehmen und Jahr (P) in Euro				Anzahl Unternehmen/Handlung (Q)	P x Q
			Tarif (T)	Zeit (U) in Stunden	Häufigkeit (F)	Gesamt P (T x U x F)		
2 (5)	Kennzeichenbeantragung	Transporteure von Stallung etc.	30,36			-	-	
3 (3)	Kennzeichenbeantragung	Transporteure von Vieh	30,36			-	-	
4	Beantragung anderer Kennzeichen	Transporteure von Stallung etc. sowie Vieh	30,36			-	-	
6 (1)	Führen eine Registers	Fahrer des Transportmittels	30,36			-	-	
7 (2)	Besucherregister	Milchviehhaltung	30,36	0,25	52	394,68	27.421	
		Intensive Schweinezucht	30,36	0,08	52	131,56	10.709	
		Intensive Rinder- und Kälberhaltung	30,36	0,25	52	394,68	5.742	
		Schaf- und Ziegenhaltung	30,36	0,25	52	394,68	1.049	
						Administrative Lasten Gesamt/ Jahr in €	14.911.688	

* In der dem Verfasser vorliegenden Nullmessung wurden nur die administrativen Lasten für die primäre Zielgruppe (Milch- und Rindviehhaltung, Schweinehaltung, Geflügel sowie Schaf- und Ziegenhaltung) berechnet. Aus diesem Grund fehlen die Daten zu den Art. 2, 3, 4 und 6.

** Quelle: In Anlehnung an die Darstellung von Bex (2002), a.o., S. IV-3.

Danach belaufen sich die die administrativen Lasten für das „Führen eines Besucherregisters“ jährlich auf rund 15 Mill. Euro. Da die Darstellung auf einem Bericht basiert, der lediglich die Messungen für die primären Zielgruppen enthält, konnte die Nullmessung nicht vollständig abgebildet werden.

Die Nullmessungen für alle Regelungen und Zielgruppen im Bereich Veterinär- und Stallungsgesetzgebung wurden im November 2002 veröffentlicht. Allerdings enthält der Abschlussbericht keine genauen „Excel-Tabellen“, sondern lediglich die Gesamtkosten. Für den Bereich der Veterinärsgesetzgebung werden diese mit rund 181 Mill. Euro und für den Bereich der Stallungsgesetzgebung mit rund 195 Mill. Euro²⁰⁴ angegeben. Insgesamt betragen damit die administrativen Lasten in beiden Bereichen zum Zeitpunkt der abgeschlossenen Nullmessungen rund 376 Mill. Euro.

6.3 Aufdeckung von Reduzierungsmöglichkeiten

Auf der Grundlage der bereits durchgeführten Nullmessungen in den Bereichen Stallung- und Veterinärsgesetzgebung ließ das LNV die *Untersuchung „Lastige Lasten“*²⁰⁵ ausführen. Die Hauptaufgabe bestand darin, Reduzierungsmöglichkeiten aufzudecken, um ein Maßnahmenprogramm aufstellen zu können. Erwähnt werden sollte dabei, dass die Untersuchung begann, noch bevor die Nullmessungen vollständig abgeschlossen waren. Aus diesem Grund beziehen sich Änderungsvorschläge größtenteils auf die Informationspflichten der primären Zielgruppen. Ein Überblick über die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird in Abbildung 7 gegeben.

Abbildung 7: Reduzierungsvorschläge der Untersuchung „Lastige Lasten“

Gesetzgebungsbereich Stallung	Reduzierung
1) Grundbuchänderungen gem. Art. 16a Regelung "Administrative Verpflichtungen Meststoffenwet"	500.000 €
2) Reduzierung der Anzahl von Stallungsnummern	21.000.000 €
3) Entwicklung eines Mehrparteienbeweises gem. Art. 7 Regelung "Administrative Verpflichtungen Meststoffenwet"	3.600.000 €
4) Abschaffen von Quartalsübersichten gem. Art. 12 Regelung "Administrative Verpflichtungen Meststoffenwet"	9.000.000 €
5) Abschaffen von Befundberichten durch Buchhalter gem. der Regelung "Accountantswerkzaamheden"	10.000.000 €
Gesetzgebungsbereich Veterinär	
6) Vereinfachung des Besucherregisters gem. Art. 7 (2) Regelung "Zusätzliche Vorschriften - Ansteckende Tierkrankheiten"	4.000.000 €
	48.100.000 €

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Sorgdrager (2002), a.a.O, S. 38ff.

²⁰⁴ Vgl. Bex et al. (2002a), S. 18f. sowie Bex et al. (2002b), S. 18f.

²⁰⁵ Sorgdrager, W. (2002): Lastige Lasten. Mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector. Ministerie van LNV.

Im Folgenden soll die vorgeschlagene Gesetzesänderung „Vereinfachung des Besucherregisters“ näher erläutert werden. Das Beispiel knüpft dabei an die im Punkt 6.2.2 dargestellte Nullmessung der Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“ an. Art. 7 Abs. 2 - „Führen eines Besucherregisters - verursacht danach in den Zielgruppen Milchviehhaltung, intensive Rinder- und Kälberhaltung sowie Schaf- und Ziegenhaltung jährlich rund 13 Mill. Euro administrative Lasten.

Die Regelung schreibt vor, dass von jedem „betriebsmäßigen“ Besucher einer Tierproduktion eine Reihe von Informationen in einem Register erfasst werden müssen. Diese Informationen beziehen sich auf: Erstens den Namen, die Adresse und den Wohnort, zweitens den Grund des Besuches, drittens die Art und das Kennzeichen des Transportmittels des Besuchers sowie viertens den Zeitpunkt der Ankunft und der Abreise. Ziel dieser Registrierung ist es, bei einem eventuellen Ausbruch einer Tierkrankheit schnell nachvollziehen zu können, wer in der letzten Zeit im Betrieb gewesen ist, um eine schnelle Ausbreitung zu verhindern. Darüber hinaus besteht in der Praxis große Unklarheit über den Rechtsbegriff „betriebsmäßiger“ Besucher. Da sich die Bauern oftmals nicht sicher sind, wie sie den Rechtsbegriff interpretieren sollen und um mögliche Strafen zu vermeiden, findet häufig eine Registrierung aller Besucher statt.²⁰⁶

Die *Untersuchung „Lastige Lasten“* sah hier Möglichkeiten für eine Reduzierung der administrativen Lasten. Es wurde empfohlen, die Informationsanforderungen für das Besucherregister zu vermindern und den Begriff „betriebsmäßiger Besucher“ genau zu definieren. In der Untersuchung sprach man sich deshalb dafür aus, die Regelung dahingehend zu ändern, dass mit einem „betriebsmäßigen Besucher“ derjenige gemeint ist, der „den Hof aus beruflichen Gründen besucht und dort auch mit Tieren in Kontakt kommt“ (bspw. Tierärzte, Befruchter, Klauenschneider). Für die Registrierung sollten der Name des Besuchers oder des Betriebes sowie das Datum des Besuches genügen. Für die Zurückverfolgung sollte dies kein Problem darstellen, da viele Besucher selbst genau Buch führen.²⁰⁷

Das Ausfüllen, Führen und Archivieren des Besucherregisters nimmt in einer Tierproduktion ungefähr 15 Minuten pro Woche in Anspruch. Durch die Annahme der Empfehlungen könnten laut der Studie 5 Minuten pro Woche gespart werden. Die jährliche Gesamteinsparung wurde auf ca. 4 Mill. Euro geschätzt.²⁰⁸

²⁰⁶ Vgl. Sorgdrager (2002), a.a.O., S. 45f.

²⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 46.

²⁰⁸ Vgl. ebenda.

6.4 Aufstellung eines Maßnahmenprogramms

Nach Abschluss der *Untersuchung „Lastige Lasten“* begann das Landwirtschaftsministerium mit der Formulierung eines Maßnahmenprogramms. Am 26. Oktober 2002 wurde dieses dem Parlament übergeben.²⁰⁹ Minister *Veerman* gab darin Auskunft über das Ausmaß der administrativen Lasten, den Stand der Ausführung von Nullmessungen und über die Ansätze, wie das Reduzierungsziel von 25% erreicht werden soll.

Anhand der bereits ausgeführten Nullmessungen in den Gesetzgebungsbereichen Stallung und Veterinär (insgesamt rund 375 Mill. Euro) sowie der von EIM durchgeführten Quick Scan-Untersuchung wurde der Gesamtumfang administrativer Lasten mit rund 450 Mill. Euro angegeben. Hinsichtlich des 25prozentigen Reduzierungszieles bestand die Aufgabe des LNV also darin, eine Reduzierung von insgesamt rund 110 Mill. Euro zu erreichen.²¹⁰ Die *Untersuchung „Lastige Lasten“* hatte Reduzierungsmöglichkeiten durch eine Änderung in der bestehenden Gesetzgebung von rund 48 Mill. Euro aufgedeckt. Im Maßnahmenprogramm des LNV wurden diese Vorschläge bis auf das „Ab-schaffen von Befundberichten“ übernommen. Im ersten Maßnahmenprogramm des LNV wurden damit dem Parlament Reduzierungsvorschläge von insgesamt 38 Mill. Euro unterbreitet.²¹¹

Darüber hinaus machte *Veerman* deutlich, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nur den Auftakt für weitere Reduzierungen bilden sollten und dort angeknüpft werden sollte, wo die *Untersuchung „Lastige Lasten“* aufgehört hatte. Auch wollte sich das LNV verstärkt an den anderen Vorschlägen der *Slechte-Kommission* orientieren. Gemeint waren die verstärkte Beachtung administrativer Lasten bei neuer oder geänderter Gesetzgebung unter Anwendung des entwickelten Standardkostenmodells sowie die bessere Zusammenarbeit mit den Normadressaten respektive den Unternehmen. Verstärkte Anstrengungen sollten auch auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie unternommen werden.²¹²

6.5 Konkrete Gesetzesänderungen

Um gewährleisten zu können, dass nicht der Ist-Zustand administrativer Lasten positiv verändert wird, sondern den IBK auch bei neuer oder geänderter Gesetzgebung genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird, wurde zum 1. Mai 2000 das Beratungsorgan

²⁰⁹ Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002c): Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van LNV (XIV) voor het jaar 2003. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 24600 XIV, nr. 13, Den Haag.

²¹⁰ Vgl. ebenda, S. 3.

²¹¹ Vgl. ebenda, S. 4.

²¹² Vgl. ebenda, S. 5f.

ACTAL eingerichtet. Das eigentliche Gesetzgebungsverfahren wurde im Grunde nicht verändert. Denn die Verpflichtung, Gesetze und Regelungen auch hinsichtlich der Folgen für die administrativen Lasten von Unternehmen abzuschätzen, bestand formell schon seit 1985 mit dem Erlass der oben beschriebenen Bedrijfseffectentoets (BET). Die Aufgabe von ACTAL besteht nun darin, zu prüfen, ob dieser Verpflichtung in ausreichendem Maße nachgekommen wird.

Um seine Beratungs- und „indirekte Kontrollfunktion“ ausüben zu können, werden ACTAL entweder direkt Gesetzgebungsentwürfe mit der Bitte um Prüfung übermittelt oder ACTAL fragt eigenständig bei den jeweiligen gesetzgebenden Institutionen nach.²¹³ Selbstverständlich ist es ACTAL nicht möglich, alle eingehenden Gesetze zu prüfen, und es wird deshalb eine Selektion vorgenommen.²¹⁴ Um zu einem wohl überlegten Urteil zu kommen, stehen bei der Prüfung von ausgewählten Gesetzen und Regelungen drei Aspekte im Vordergrund: Erstens geht es um die Frage, ob die aus einem Gesetzgebungsentwurf resultierenden administrativen Lasten sowohl qualitativ als auch quantitativ in ausreichendem Maße kenntlich gemacht wurden. Zweitens wird darauf geachtet, ob über Alternativen nachgedacht wurde, um die administrativen Lasten zu reduzieren. Drittens wird geprüft, ob zur Erreichung politischer Ziele die am wenigsten belastende Alternative gewählt wurde.

Um das Prüfverfahren praktisch zu untermauern, soll auf die in diesem Kapitel schon mehrmals erwähnte Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“ zurückgegriffen werden. Der Verfasser ist sich bewusst, dass es zur Klärung der primären Fragestellung dieser Arbeit auch sehr nützlich wäre, ein völlig neues Gesetz zu analysieren. Ein adäquates Beispiel stand dem Verfasser jedoch nicht zur Verfügung.

Am 23. Mai 2002 legte das LNV ACTAL erstmals einen Vorschlag zur Änderung der Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“ vor.²¹⁵ Der Gesetzesentwurf sah vor, den Art. 6 dieser Vorschrift zu streichen. Danach brauchten „Besucher, die mit einem Transportmittel, mit dem kein Vieh transportiert wird, den Hof von einer landwirtschaftlichen Tierproduktion betreten, keine Registrierung mehr vorzunehmen. (...) Das Streichen dieser Verpflichtung würde für diverse Berufsgruppen, die mit einem Transportmittel einen Hof besuchen, wie Tierärzte und Milchtransporteure, eine

²¹³ Hierzu wird ACTAL regelmäßig eine Liste über alle laufenden Gesetzgebungsverfahren übermittelt. Vgl. www.actal.nl.

²¹⁴ Nach Auskunft von Stufkens werden rund 10% aller jährlich eingehenden Gesetzgebungsentwürfe von ACTAL einer Prüfung unterzogen. Interview Stufkens, a.a.O.

²¹⁵ ACTAL (2002): Brief aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000 en wijziging Regeling aanvullende voorschriften. Den Haag: ACTAL.

Reduzierung der administrativen Lasten zur Folge haben²¹⁶. Die bisherigen administrativen Lasten wurden mit einer Million Euro angegeben.²¹⁷

Des Weiteren sollten die in der *Untersuchung „Lastige Lasten“* vorgeschlagenen Änderungen zum Führen eines Besucherregisters umgesetzt werden. Die geplante Einsparung wurde mit rund 4 Mill. Euro angegeben (Vgl. Punkt 6.3). Insgesamt sollte also eine Reduzierung von rund 5 Mill. Euro erreicht werden, was einer Reduzierung von rund 32% entspricht. ACTAL kam zu dem Schluss, dass die Folgen für administrative Lasten der Unternehmen in ausreichendem Maße dargelegt wurden und „mit diesem Vorschlag ein deutlicher Beitrag geleistet wird, um die administrativen Lasten um 25% zu reduzieren.“ Es wurde deshalb die Empfehlung ausgesprochen, „die vorgeschlagenen Änderungen der Regelung ‚Zusätzliche Vorschriften für ansteckenden Tierkrankheiten‘ vorzunehmen“²¹⁸.

Die konkrete Gesetzesänderung erfolgte in 2 Schritten. Am 19. Juli 2002 wurde durch den Landwirtschaftsminister die Streichung des Art. 6 der oben genannten Regelung beschlossen.²¹⁹ In der Erläuterung zur Gesetzesänderung wurde ausdrücklich auf die administrativen Folgen für Unternehmen hingewiesen. Allerdings wurde nur eine qualitative Reduzierung deutlich gemacht. Zum Ausdruck kam, dass „durch die Änderung eine beträchtliche Reduzierung der administrativen Lasten erwartet wird“²²⁰.

Am 29. August 2002 erfolgte die 2. Änderung der Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“.²²¹ In dieser Gesetzesänderung wurde die Anpassung des Art. 7 (2) - „Führen eines Besucherregister“ - beschlossen. In der Erläuterung zum Beschluss wurde die Reduzierung der administrativen Lasten mit 4 Mill. Euro angegeben. Darüber hinaus wurde auch auf die Folgen, die eine solche Reduzierung mit sich bringt, eingegangen. Angemerkt wurde, „dass beim Ausbruch einer ansteckenden Tierkrankheit weniger Informationen vorhanden sind und deshalb mehr Zeit verloren geht, um den Ursprung der Tierkrankheit zurückverfolgen zu können.“²²² Ohne an dieser Stelle ein genaues Urteil abgeben zu wollen, kann zumindest festgestellt werden, dass die Kosten-Nutzen-Analyse in diesem Fall zugunsten der Kosten ausgefallen ist.

²¹⁶ Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002a): Wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000. Staatscourant 22 juli 2002, nr. 137, S. 3f.

²¹⁷ Die genaue Berechnung der administrativen Lasten gem. Art. 6 (Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Krankheiten“) liegt dem Verfasser nicht vor. Der Wert von 1 Mill. Euro bezieht sich deshalb auf die Ausführungen von ACTAL. Vgl. ACTAL (2002), a.a.O., S. 3.

²¹⁸ Ebenda, S. 1.

²¹⁹ Vgl. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002a), a.a.O.

²²⁰ Ebenda, S. 4.

²²¹ Vgl. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002b): Wijziging Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 en Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten. Staatscourant 30.8.2002, nr.166.

²²² Ebenda, S. 6.

6.6 Zwischenfazit

In den bisherigen Ausführungen des sechsten Kapitels wurde am Beispiel des Landwirtschaftsministeriums analysiert, wie eine Anwendung des Standardkostenmodells im Rahmen des von der Regierung aufgestellten Programms zur nachhaltigen Reduzierung administrativer Lasten stattfand. Auf der Grundlage einer von EIM durchgeführten Quick Scan-Untersuchung wurden zunächst die Prioritäten bei den Bemühungen zur Reduzierung der administrativen Lasten festgelegt. Daraufhin wurden mit Hilfe eines Standardkostenmodells Nullmessungen in den beiden Gesetzgebungsbereichen Stallung und Veterinär ausgeführt. Mit Hilfe dieser Nullmessung war es möglich, im Rahmen der *Untersuchung „Lastige Lasten“* Reduzierungsmöglichkeiten aufzudecken und ein erstes Maßnahmenprogramm aufzustellen. Das Programm sah dabei eine Reduzierung von rund 38 Mill. Euro vor.

Am Beispiel der Regelung „Zusätzliche Vorschriften für ansteckende Tierkrankheiten“ wurde gezeigt, dass auch bei einer konkreten Gesetzesänderung eine Beachtung der administrativen Lasten stattfindet. Die administrativen Folgen wurden in den Erläuterungen der beschriebenen Gesetzesänderungen dargelegt, und es wurde in ausreichendem Maße den Anforderungen von ACTAL Rechnung getragen. Selbstverständlich wurde hier nahezu ein „Idealbild“ bei der Implementation des Programms analysiert. Ob die Anwendung in dieser Weise bei der gesamten niederländischen Gesetzgebung stattfindet, konnte bisher noch nicht beantwortet werden. Dies war auch nicht das Ziel der Analyse. Vielmehr sollte anhand eines empirischen Beispiels die Frage beantwortet werden, welche Funktionen ein SKM bei adäquater Anwendung im Rahmen eines Maßnahmenprogramms erfüllt. Deutlich sollte geworden sein, dass die Informationen, die einem SKM entnommen werden können, sowohl eine qualitative Eigenschaft als auch eine quantitative Eigenschaft besitzen. Dementsprechend lassen sich dem SKM zwei Funktionen zuordnen.

Durch die Ausführung einer Nullmessung mit Hilfe des Standardkostenmodells war es möglich geworden, einen genauen Überblick über die aus den Gesetzen und Regelungen resultierenden Informationspflichten zu bekommen. Dies spiegelt den qualitativen Charakter der gewonnenen Informationen wider. Eine derartige gebündelte Transparenz wäre ohne das Ausführen einer Nullmessung nur schwer zu erreichen gewesen. Die Höhe der administrativen Lasten war dabei nicht so sehr entscheidend, vielmehr war es erstmals möglich zu sagen, welche Zielgruppen durch eine gesetzliche Regelung betroffen sind und welche administrativen Handlungen von den Unternehmen ausgeführt werden

müssen. Wie das Beispiel „Führen eines Besucherregisters“ verdeutlicht hat, werden die Normadressaten oftmals zur Beschaffung von Informationen verpflichtet, obwohl die Informationen auch auf andere Weise beschafft werden können. Die detaillierte Bestandsaufnahme aller Informationspflichten im Rahmen einer Nullmessung hat damit dazu beigetragen, unnötige Informationspflichten aufzudecken.

Der zweite Aspekt betrifft den quantitativen Charakter. Der Gesetzgeber hatte nach Ausführung der Nullmessung eine Abwägung zwischen dem Nutzen eines ausführlichen Besucherregisters und den damit verbundenen Kosten vorgenommen. Nach Auffassung des Verfassers hat eine Folgenabschätzung zwischen Nutzen und konkreten administrativen Lasten in diesem Beispiel erheblich die Kostenseite gestärkt. Dies scheint auch plausibel, denn in einer Gesetzesfolgenabschätzung bilden konkrete Zahlen eine bessere Argumentationsgrundlage gegen eine Informationspflicht als die qualitative Aussage, dass administrative Lasten existieren.

Erwähnt werden sollte aber auch, dass die konkrete Realisierung der Vorschläge, bezogen auf das Beispiel des Besucherregisters, auch stark durch das von der Regierung aufgestellte Globalziel und dem im Frühjahr aufgestellten Gesamtprogramm beeinflusst wurde. Die konkrete Realisierung allein den Informationen zuzuschreiben, die dem SKM entnommen werden können, wäre deshalb nicht richtig. Gleichzeitig unterstützt dies jedoch auch die These, dass eine erfolgreiche Anwendung quantitativer Verfahren nur möglich ist, wenn diese in ein Gesamtkonzept eingebettet werden.

6.7 Evaluierung der Reformbemühungen – Kok II

In Kapitel 5 wurde aufgezeigt, welche Ziele und Programme mit der zweiten Kok-Regierung formuliert wurden. Die Aufgabe der bisherigen Ausführungen des sechsten Kapitels bestand darin, den Implementationsprozess am Beispiel des LNV zu analysieren. Nicht beantwortet wurde bisher die Frage, wie das Globalprogramm der Regierung in den anderen Ministerien umgesetzt wurde und inwieweit die beabsichtigten Ziele erreicht wurden. Eine Antwort soll in den nachfolgenden Ausführungen gegeben werden.

Die Ausgangsbedingungen für die Umsetzung des aufgestellten Globalprogramms waren in den einzelnen Ministerien sehr unterschiedlich. So verfügte das Finanzministerium schon seit 1994 über ein von EIM entwickeltes Standardkostenmodell und hatte damit bis zum Jahr 2000 schon zahlreiche Nullmessungen ausgeführt. Demgegenüber war das Landwirtschaftsministerium eines der letzten Ministerien, das im Frühjahr 2001 zunächst die Inventarisierung aller Gesetze und Regelungen abgeschlossen hatte und im

April 2002 den ersten Zwischenbericht zur Ausführung einer Nullmessung präsentierte. Im Kern ging es also zunächst einmal darum, eine gute Infrastruktur in allen Ministerien aufzubauen, um Maßnahmenprogramme aufstellen und Standardkostenmodelle beim Entwurf neuer Gesetze anwenden zu können. Schon im Mai 2001 teilten die Minister für Wirtschaft und Justiz deshalb dem Parlament mit, dass „die für diese Regierungsperiode angestrebte Zielstellung einer Anpassung bedarf“²²³. Mit anderen Worten konnte das Bewusstsein für die administrativen Lasten zwar erheblich gesteigert werden, die Ziele wurde jedoch nicht erreicht.

Nach den Parlamentswahlen am 15. Mai 2002, bei denen die Koalitionsregierung unter Ministerpräsident *Wim Kok* (PvdA, VVD und D'66) ihre Mehrheit nicht mehr behaupten konnte, wurde *Jan Peter Balkenende* im Juli desselben Jahres neuer Ministerpräsident einer Koalitionsregierung aus CDA, VVD und der „Liste Pim Fortuyn“ (LPF). Damit war auch gleichzeitig die Zielperiode abgeschlossen, innerhalb der die Regierung die administrativen Lasten gegenüber 1994 (5,86 Mrd. Euro, vgl. Punkt 4.5.1) um 25% reduzieren wollte. Im Mai 2003 teilte das Wirtschaftsministerium dem Parlament mit, dass in den beiden Regierungsperioden unter *Kok* insgesamt eine Reduzierung von 1,05 Mrd. Euro erzielt wurde.²²⁴ Mit einer Reduzierung von rund 18% wurde das Ziel damit nicht erreicht.

6.8 Der Policy Cycle von 1998 bis 2002

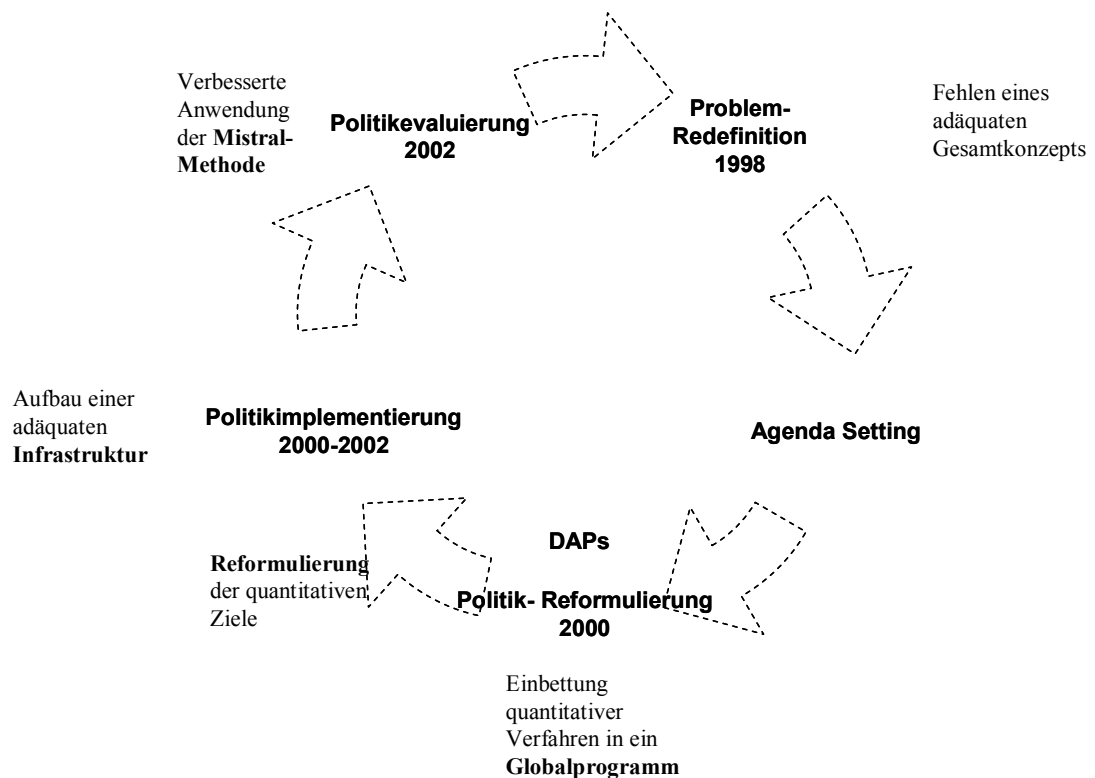
Bevor auf die bisherigen Bemühungen der Regierung Balkenende eingegangen wird, sollen die einzelnen Policy-Phasen der zweiten Kok-Regierung mit Hilfe eines Policy Cycle (Abbildung 8) zusammenfassend dargestellt werden. Dabei ist festzuhalten, dass die Reduzierung der administrativen Lasten auch nach der ersten Kok-Regierung noch auf der politischen Agenda stand. Die Phase der Politikformulierung ist dadurch gekennzeichnet, dass das 1994 formulierte Ziel noch einmal um 15% erhöht wurde. Darüber hinaus hatte man aus den vorangegangenen Erfahrungen gelernt. Ein von der Regierung beschlossenes Globalprogramm sah deshalb die Aufstellung von ministerialen Maßnahmenprogrammen vor. Darin sollten konkrete Reduzierungsvorschläge der einzelnen Ministerien formuliert und die damit verbundenen Einsparungen im Hinblick auf das Globalziel deutlich gemacht werden. Geplant war ein koordinierteres Vorgehen bei der nachhaltigen Reduzierung von administrativen Lasten. Die Voraussetzung war jedoch

²²³ Vgl. Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2001): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 24036, nr. 216, Den Haag, S. 3.

²²⁴ Minister van Economische Zaken (2003): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 24036, nr. 283, Den Haag, S. 3

der Aufbau einer adäquaten Infrastruktur, mit der die Folgen von gesetzlichen Informationspflichten sowohl qualitativ als auch quantitativ erfasst werden können. Dieses Ziel wurde während der zweiten Kok-Regierung auch nahezu vollständig erreicht. Nicht erreicht wurde dahingehend das Ziel, die administrativen Lasten gegenüber 1994 um 25% zu reduzieren.

Abbildung 8: Policy Cycle bis 1998 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Policy Cyle nach Jann/ Wegrich, a.a.O., S. 82.

7 Die Bemühungen unter der Regierung Balkenende II

Auch wenn die Bemühungen um eine Reduzierung administrativer Lasten mit der neuen Regierung nicht zum Stillstand kamen, so gingen von ihr jedoch zunächst keine neuen Impulse aus. Gegenüber den beiden Kok-Regierungen wurden die administrativen Lasten zumindest in der Regierungserklärung von Balkenende I mit keinem Wort erwähnt.²²⁵ Zwist innerhalb der LPF brachte die Koalition allerdings sehr schnell zum Scheitern und am 16.10.2002 zum Rücktritt der Koalition Balkenende I. In der neuen Regierung, bestehend aus CDA, VVD und D '66, wurde *Balkenende* als Ministerpräsident bestätigt. Und in der am 11. Juni 2003 verkündeten Regierungserklärung kam auch

²²⁵ Regeringsverklaring (2002): Regeringsverklaring van het kabinet-Balkenende I, Den Haag, 26 juli 2002.

zum Ausdruck, dass der Reduzierung administrativer Lasten eine „Toppriorität“ eingeräumt werden soll.²²⁶

7.1 Neue „Spielregeln“²²⁷ im Umgang mit administrativen Lasten

Die Königin formulierte in ihrer Thronrede am 16. September 2003 das Ziel, die administrativen Lasten in den kommenden vier Jahren um 25% reduzieren zu wollen.²²⁸ Als Referenzpunkt sollte der Gesamtumfang administrativer Lasten am 31.12.2002 angenommen werden. Dieser belief sich laut EIM-Monitor auf 12,46 Mrd. Euro. Noch lag jedoch nicht zu allen Gesetzen und Regelungen eine Nullmessung vor, sodass EIM schon damals deutlich machte, dass dieser Betrag aller Voraussicht nach noch einmal nach oben revidiert werden müsste.²²⁹ Der im Juni 2004 veröffentlichte Monitor brachte schließlich eine nochmalige Anpassung hervor. Zum jetzigen Zeitpunkt gilt ein Wert von 16,3 Mrd. Euro, der bis zum Ablauf des Jahres 2007 um 25% reduziert werden soll, insgesamt also rund 4,1 Mrd. Euro.²³⁰

Im Gegensatz zu den Kok-Regierungen war es jedoch nicht nur das Ziel, eine Bruttoreduzierung von 25% zu realisieren und neue Lasten auf ein Mindestmaß beschränken zu wollen, sondern eine Nettovermeidung zu erreichen. Das im Frühjahr 2000 formulierte Programm sah vor, mit Hilfe von ministerialen Maßnahmenprogrammen quantitative Ziele zum Abbau des AL-Stockes zu formulieren. Die Zunahme administrativer Lasten wurde im Rahmen der Maßnahmenprogramme noch nicht explizit kontrolliert. Um eine Nettovermeidung realisieren zu können, ist aber genau dies notwendig. Das heißt, die Ziele müssen nicht nur den „Stock“, sondern auch den „Flow“ erfassen.

7.1.1 Einbettung administrativer Lasten in den Haushaltsplan

Der Ansatz zur Realisierung des Ziels, den Umfang administrativer Lasten bis 2007 auf rund 12,3 Mrd. Euro reduzieren zu wollen, wurde am 16. September 2003 im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung für das Jahr 2004 formuliert.²³¹ Selbstredend drängt sich sofort die Frage auf, was administrative Lasten mit dem Staatshaushalt zu tun haben, in dem es grundsätzlich um Finanzen geht. Dadurch, dass es den Niederlanden jedoch ge-

²²⁶ Vgl. Regeringsverklaring (2003): Regeringsverklaring van het kabinet-Balkenende II, Den Haag, juni 2003, S. 9.

²²⁷ Minister van Financiën (2003): Nota over de toestand van 's rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2004. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29200, nr. 1, Den Haag, S. 252.

²²⁸ Vgl. Troonrede (2003): Troonrede van de Majesteit de Koningin van Nederland, Den Haag, 16.9.2003, S. 4.

²²⁹ Vgl. Boog, J./ Jansen, M./ Tom, M. (2003): Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2002, Zoetermeer: EIM.

²³⁰ Gemäß dem im Juni 2004 von EIM veröffentlichten Monitor beträgt Gesamtumfang administrativer Lasten 16,46 Mrd. Euro. Nicht klar ist, warum die Regierung einen Wert von 16,3 Mrd. Euro als Referenzpunkt gewählt hat. Vgl. Boog, J./ Suyver, J./ Tom, M. (2004): Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2003, Zoetermeer: EIM, S. 13 sowie <http://www.administratievelasten.nl/>.

²³¹ Vgl. Minister van Financiën (2003), a.a.O., S. 252ff.

lungen ist, die administrativen Lasten zu messen, ist es ihnen auch möglich geworden, gesetzliche Regelungen ähnlich wie einen Haushaltstitel mit Einnahmen und Ausgaben zu behandeln. Die mittelfristige „Finanzplanung“ sieht dabei eine Verschuldung mit administrativen Lasten von rund 12,2 Mrd. Euro vor. Momentan sind die Niederlande mit 16,3 Mrd. Euro verschuldet. Eine Reduzierung bestehender administrativer Lasten ist mit Einnahmen beziehungsweise Schuldenabbau vergleichbar, entsprechend kann eine Zunahme aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen wie eine Ausgabe verbucht werden. Mittelfristig, also für die Periode 2004-2007, steht ihnen dabei ein Ausgabenbudget von minus 4,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Um 2007 auf einen Betrag von Null zu kommen, müssen im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung für jedes Jahr Einnahmen respektive Reduzierungsziele formuliert werden. Die Summe aller Einnahmen muss dabei mindestens 4,1 Mrd. Euro betragen. Geplante Ausgaben beziehungsweise neue administrative Lasten in den Ministerien müssen durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden.

Der konkrete Plan der Regierung sah vor, dass Anfang 2004 die Reduzierungsziele für jedes Ministerium festgesetzt werden sollten. Die Ziele sollten dabei durch die Umsetzung von Maßnahmen erfolgen, die pro Ministerium eine Reduzierung administrativer Lasten in Euro liefern. Gesetzliche Regelungen, die zusätzliche administrative Lasten hervorrufen, sollten durch weitere Reduzierungen kompensiert werden. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Potential zur Reduzierung in den Ministerien unterschiedlich hoch ist, wurde darüber hinaus festgelegt, dass sich die prozentuale Reduzierung in den einzelnen Ministerien unterscheiden kann. Wichtig ist allein, dass eine Nettoerduzierung in 2007 von 4,1 Mrd. Euro erzielt wird. Außerdem war vorgesehen, die Reduzierungsziele in den Haushaltsplan einzubetten. Hierzu wurde im Finanzministerium das „Legislative Burden Department“ (IPAL)²³² eingerichtet, das eine koordinierende und überwachende Aufgabe im Reformprogramm übernehmen soll.²³³ Die Koordinierungsfunktion wurde damit vom Wirtschafts- auf das Finanzministerium übertragen.

Nachfolgend wird dieser neue Ansatz weiter konkretisiert und die bisherige Umsetzung analysiert.

7.1.2 Zielformulierung in den Ministerien

Der im September 2003 formulierte Ansatz sah zunächst vor, dass jedes Ministerium einen Plan erarbeiten sollte, aus dem ersichtlich wird, welche Maßnahmen es in den

²³² Akronym für ‚Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten‘.

²³³ Vgl. ebenda, S. 253.

kommenden Jahren ergreifen will, um die bestehenden administrativen Lasten zu reduzieren. Bezugspunkt bildete der Gesamtumfang administrativer Lasten am 31.12.2002.

Um deutlich zu machen, welche Reduzierungsmöglichkeiten tatsächlich durch ein Ministerium realisiert werden können, sollte eine Einteilung der administrativen Lasten nach nationalem und internationalem Ursprung vorgenommen werden. Gerade in Ministerien, dessen Gesetze überdurchschnittlich stark durch internationale Vorgaben beeinflusst werden, sind die Reduzierungsmöglichkeiten geringer als in Ministerien mit einem hohen Anteil nationaler Gesetzgebung.²³⁴

Des Weiteren war es notwendig, die Vergleichbarkeit der ermittelten Daten zu gewährleisten. Das heißt die Ermittlung administrativer Lasten musste auf der Grundlage einer einheitlichen Definition erfolgen, und die Zeit- und Kostenparameter mussten nach einheitlichen Standards bestimmt werden. Hierzu hatte IPAL die Aufgabe bekommen, ein entsprechendes Standardkostenmodell zu entwickeln. Bisher wurden zur Ausführung von Nullmessungen drei verschiedene Standardkostenmodelle angewendet.²³⁵ Auf die einzelnen Unterschiede soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Dies ist auch nicht notwendig, denn die Methode glich im Wesentlichen dem von EIM entwickelten Mistral-Modell. Die Anzahl der Unternehmen (Q), die bei den Berechnungen zugrunde gelegt wurde, bildet den wichtigsten Unterschied. So ging CGE&Y in seinen Berechnungen von einer 100prozentigen Befolgungsrate aus, während EIM nur die Unternehmen in die Berechnung mit einbezog, die auch tatsächlich eine Regelung befolgen.²³⁶ Im Dezember 2003 stellte IPAL schließlich das Standardkostenmodell ‚Meten is Weten‘ vor, das seitdem zur Bestimmung administrativer Lasten für jedes Ministerium verbindlich ist. In diesem Modell wird im Übrigen von einer 100prozentigen Befolgungsrate ausgegangen.²³⁷

Um Reduzierungsmöglichkeiten aufdecken zu können, wurden von den Ministerien bis zum Sommer 2003 Kommissionen eingerichtet, die zusammengesetzt waren aus Vertretern staatlicher Institutionen und der Wirtschaft. Anfang 2004 sollten dann in jedem Mi-

²³⁴ Vgl. ebenda, S. 253.

²³⁵ Bis dahin wurden die Nullmessungen durch die Beratungsbüros EIM, SIRA Consulting und Cap Gemini Ernst & Young ausgeführt. Jedes Büro verwendete zur Ausführung der Nullmessungen ein eigenes SKM.

²³⁶ Man kann sich gut vorstellen, dass die Ergebnisse nur schwer vergleichbar sind, wenn einzelne Gesetzgebungsbeiräte beispielsweise mit einer Befolgungsrate von 80 Prozent und andere wiederum mit 100 Prozent berechnet wurden. Auch *Nijland* bestätigte dem Verfasser den Umgang mit Q als wichtigsten Unterschied. Interview des Verfassers mit J. C. M. Nijland von der Interdepartementalen Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), Finanzministerium, Den Haag, Niederlande am 25. März 2005.

²³⁷ Eine englische Version des Standardkostenmodells ‚Meten is Weten‘ kann unter www.administratievelasten.nl/ heruntergeladen werden.

nisterium konkrete Maßnahmenprogramme ausgearbeitet werden. Der Prozess der konkreten Zielformulierung soll nachfolgend am Beispiel des LNV verdeutlicht werden.

7.1.2.1 Erarbeitung von Vorschlägen im Landwirtschaftsministerium

Die Erarbeitung von Reduzierungsmöglichkeiten in der vom LNV eingerichteten Kommission erfolgte im Zeitraum November 2003 bis Januar 2004. Im März desselben Jahres wurde dem LNV der *Abschlussbericht „Lasten in Balans“*²³⁸ präsentiert. Danach wird der Gesamtumfang administrativer Lasten zum 31.12.2002 auf rund 430 Mill. Euro beziffert. Damit wird deutlich, dass die von EIM ausgeführte Quick Scan-Untersuchung (rund 450 Mill. Euro) mit einer Abweichung von rund 20 Mill. Euro schon relativ genaue Ergebnisse geliefert hatte und unterstreicht nach Ansicht des Verfassers die Anwendbarkeit dieses Verfahrens.

Ziel der Kommission war es, Vorschläge zu unterbreiten, mit denen es möglich ist, die administrative Belastung innerhalb von 4 Jahren um 25% zu reduzieren (rund 108 Mill. Euro). Im Ergebnis wurden dem LNV von der Kommission Reduzierungsvorschläge im Gesamtumfang von rund 125 Mill. Euro (29%) unterbreitet. Die größten Einsparungen beziehen sich dabei auf die Gesetzgebungsbereiche Stallung (40%) und Veterinär (21%). Eine zusammenfassende Darstellung der Vorschläge wird im Anhang III gegeben.

7.1.2.2 Zielformulierung im Landwirtschaftsministerium

Auf der Grundlage der Empfehlungen der *Kommission „Lasten in Balans“* wurde im LNV der Ansatz zur Reduzierung der administrativen Lasten formuliert und daraufhin dem Finanzministerium sowie dem Parlament übermittelt. Minister *Veerman* machte dabei deutlich, dass in der kommenden Legislaturperiode eine Reduzierung der administrativen Lasten von rund 126 Mill. Euro in seinem Gesetzgebungsbereich möglich ist. Gleichzeitig unterstrich er jedoch, dass nur 14% der bestehenden Lasten eine Folge nationaler Gesetzgebung sind. Der größte Teil (86%) hat einen internationalen Charakter.²³⁹ Er erachtete deshalb eine Reduzierung um 29% für sehr ambitiös und ging davon aus, dass durch die Übernahme der Empfehlungen eine Realisierung von minus 25% erreicht

²³⁸ Commissie Administratieve Lastenvermindering (2004): *Lasten in Balans*. Eindrapport van de gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering. Advies aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Den Haag: Ministerie van LNV, COLOFON.

²³⁹ Diese Kategorie besteht aus Lasten, infolge der direkten Umsetzung internationaler Regeln (32%) und aufgrund von Informationspflichten, die zwar einen internationalen Ursprung haben, dessen Operationalisierung jedoch national stattgefunden hat (54%), so wie es insbesondere im Gesetzgebungsbereich Stallung der Fall ist. Vgl. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2004a), a.a.O.

werden kann.²⁴⁰ Der Brutto-Reduzierungsplan für das LNV, verteilt auf die Jahre 2003 bis 2007, wurde schließlich entsprechend der Abbildung 9 festgesetzt.

Abbildung 9: Brutto-Reduzierungsplan für das LNV

Bruttoreduzierung in Mill. €	Prozentuale Reduzierung	Reduzierungsziele pro Jahr in Mill. €				
		2003	2004	2005	2006	2007
106	25,00%	37	39	57	106	106

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von: Minister van Financiën en Minister van Economische Zaken (2004): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 1, Den Haag.

Vergleichbar mit dem Vorgehen des LNV wurden in allen Ministerien bis April 2004 Reduzierungsziele erarbeitet und dem Finanzministerium übermittelt. Auf dieser Grundlage wurde dem Parlament am 9. April 2004 ein Gesamtprogramm zur Reduzierung der administrativen Lasten vorgestellt. Der Bericht stand unter der Überschrift „Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten“²⁴¹ und fasste die von den Ministerien vorgestellten Ziele zusammen. Insgesamt wurden von den Ministerien Reduzierungsmaßnahmen von rund 3 Mrd. Euro (18%) angegeben. Die Regierung bezeichnete die vorgelegten Pläne als ersten großen Schritt. Sie machte jedoch gleichzeitig deutlich, dass es noch weiterer Anstrengungen bedarf, um die restlichen 7% Bruttoreduzierung aufzudecken und neue Lasten kompensieren zu können.²⁴²

7.1.3 Aufstellung von AL-Plafonds

Zur Aufstellung der geplanten Plafonds fehlten noch zwei Parameter: Erstens wurden von den Ministerien noch keine Pläne abgegeben, in denen zusätzliche administrative Lasten als Folge neuer Gesetzgebung erfasst wurden, und zweitens fehlten adäquate Reduzierungsvorschläge, die den „Flow“ kompensieren und den „Stock“ um weitere 7% reduzieren. Dieses Defizit sollte bis zum März dieses Jahres ausgeglichen werden. Hierzu wurden die bisherigen Reduzierungsvorschläge in den Haushaltsplan integriert. Darüber hinaus sollten weitere Vorschläge sowie neue geplante administrative Lasten stets in den Plan eingearbeitet werden.

²⁴⁰ Vgl. ebenda.

²⁴¹ Minister van Financiën en Minister van Economische Zaken (2004), a.a.O.; deutsch: „Mehr Raum für Unternehmer durch weniger Lasten“.

²⁴² Ebenda, S. 2.

Abbildung 10: Reduzierungsbild 2004

Mill. Euro		Reduzierungsplan (kumulativ)					Reduzierung April 2004	Unterschied zu April 2004
		2003 (realisiert)	2004	2005	2006	2007		
Finanzen	R	- 146	- 267	- 520	- 643	- 656	- 633	- 23
	T	18	37	122	122	122	112	10
Gesundheit & Sport	R	- 34	- 53	- 138	- 310	- 310	- 310	0
	T	1	20	20	20	20	-	20
Soziales & Arbeit	R	- 42	- 247	- 368	- 465	- 495	- 472	- 23
	T	9	14	14	14	14	14	0
Justiz	R	- 58	- 61	- 71	- 201	- 504	- 505	1
	T	0	1	1	1	1	-	1
Bau & Umwelt	R	- 11	- 78	- 112	- 351	- 530	- 527	- 3
	T	5	5	18	18	18	-	18
Verkehr & Wasserw.	R	- 11	- 54	- 86	- 276	- 276	- 273	- 3
	T	1	2	2	6	6	-	6
Wirtschaft	R	- 7	- 30	- 46	- 128	- 128	- 126	- 2
	T	3	3	7	9	9	1	8
Landwirts. & Ernährung	R	- 37	- 39	- 61	- 110	- 110	- 106	- 4
	T	1	1	5	5	5	-	5
Bildung & Kultur	R	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 5,0	- 5,0	- 5	0
	T	0	0	0	0	0	-	0
Inneres & Königsang.	R	-	-	-	-	-	-	-
	T	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	R	- 347	- 829	- 1 402	- 2 489	- 3 014 (18%)	- 2 957	- 57
	T	38	83	189	195	195 (1%)	127	68
Gesamt (April 2004)	R	- 347	- 831	- 1 161	- 2 453	- 2 957 (18%)		
	T					127 (1%)		

* Aus Platzgründe fand eine vereinfachte Bezeichnung der Ministerien statt.

** Quelle: In Anlehnung an die Darstellung im Haushaltsplan 2005. Vgl. Minister van Financiën (2004): Nota over de toestand van 's rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2005. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29800, nr. 1, Den Haag, 21 september 2004, S. 156f.

Um dieses Vorgehen zu verdeutlichen, zeigt Abbildung 10 das Reduzierungsbild, wie es im Haushaltsplan 2005 veröffentlicht wurde. Darin werden die von den einzelnen Ministerien geplanten Reduzierungen und Zunahmen abgebildet. Die Darstellung zeigt, dass von den Ministerien im April 2004 Reduzierungsvorschläge im Umfang von rund 2,9 Mrd. Euro (minus 18%) abgegeben wurden. Die geplante Zunahme belief sich auf 127 Mill. Euro (plus 1%). Damit sah der Gesamtplan im April 2004 eine Nettoerhöhung von 17% vor. Bis September 2004 wurden zusätzliche Reduzierungsvorschläge in Höhe von 57 Mill. Euro unterbreitet. Gleichzeitig war jedoch auch eine weitere Zunahme von

68 Mill. Euro geplant. An der Netto-reduzierung (rund 17%) hatte sich also bis zu diesem Zeitpunkt nichts geändert.

Die Phase der Programmformulierung fand schließlich ihren vorläufigen Abschluss mit der Verabschiedung des Maßnahmenpakets „Nu volle kracht vooruit“²⁴³, das dem Parlament am 11. März dieses Jahres übermittelt wurde.²⁴⁴ Darin wurden die Plafonds der einzelnen Ministerien festgelegt, die zum Erreichen des Netto-Reduzierungsziels notwendig sind. Eine Übersicht zu den für die Jahre 2005-2007 festgesetzten Lastenplafonds wird in Abbildung 11 gegeben.

Abbildung 11: Festgelegte Lastenplafonds

Übersicht über die ministerialen Lastenplafonds in Millionen Euro						
	AL-Gesamt (31.12.2002)	2003 (realisiert)	2004 (vorläufige Realisierung)	2005	2006	2007
Finanzen	4.325	4.197	3.928	3.627	3.433	3.385
Gesundheit & Sport	3.181	3.148	3.131	3.106	2.613	2.528
Soziales & Arbeit	2.533	2.491	2.300	2.138	2.004	1.900
Justiz	2.500	2.442	2.440	2.434	2.024	1.579
Bau & Umwelt	1.714	1.707	1.665	1.576	1.563	1.209
Verkehr & Wasserw.	917	907	867	765	700	644
Wirtschaft	672	665	645	635	553	553
Landwirtschaft & Ernährung	430	394	348	322	322	322
Bildung & Wissenschaft	18	18	18	18	18	13
Inneres & Königsang.	17	37	37	36	35	30
Gesamt	16.307	16.007	15.380	14.657	13.265	12.163

Quelle: Die Darstellung auf der Grundlage der Daten des Maßnahmenpakets „Nu volle kracht vooruit“ erstellt. Vgl. Minister van Financiën en Staatssecretarissen van Economische Zaken (2005), a.a.O., S. 6-8

Die Darstellung zeigt bildlich gesprochen das Budget an administrativen Lasten, das jedem Ministerium zur Erfüllung seiner „gesetzlichen Regulierungsaufgaben“ jährlich zur Verfügung steht. Vorgesehen ist eine sukzessive Reduzierung bis 2007 auf 12,16 Mrd. Euro. Dies bedeutet eine Netto-reduzierung der administrativen Lasten von 4,14 Mrd. Euro beziehungsweise 25,4 %. Anhang IV liefert in diesem Zusammenhang eine grafische Darstellung zum schrittweisen Abbau des Nettoumfangs.

²⁴³ „Nu volle kracht vooruit“ kann mit „Jetzt volle Kraft voraus“ übersetzt werden.

²⁴⁴ Minister van Financiën en Staatssecretarissen van Economische Zaken (2005): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29515, nr. 59, Den Haag.

Neben der Festsetzung der AL-Planfonds wird in dem Maßnahmenpaket auch ein Überblick über vorgenommene Reduzierungsmaßnahmen sowie über die Zunahme der administrativen Lasten durch neue Gesetzgebung gegeben, die eine administrative Einsparung beziehungsweise Mehrbelastung von mehr als eine Million Euro zur Folge haben. Die konkret ausgewiesenen Reduzierungsvorschläge belaufen sich danach auf insgesamt rund 4,1 Mrd. Euro, und die geplante Zunahme ergibt in der Summe einen Betrag von rund 0,33 Mrd. Euro. Zur Deckung des Gesamtplanfonds (4,14 Mrd. Euro) bleiben damit Reduzierungsvorschläge von 0,37 Mrd. Euro für den Verfasser ungeklärt. Fraglich ist, ob diese Differenz durch eine ausreichende Anzahl von Maßnahmen mit einer Einsparung von jeweils weniger als 1 Mill. Euro gedeckt ist. (Eine vergleichende Darstellung der AL-Planfonds, der Zunahmen und der Reduzierungsvorschläge aller Ministerien findet sich im Anhang V.)

Doch selbst wenn die AL-Planfonds zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zu 100% gedeckt wären, würde dies den Erfolg der niederländischen Strategie nur marginal schmälern. Denn bei vollständiger Implementation der im Maßnahmenpaket aufgeführten Vorschläge und unter der Voraussetzung, dass die Lasten nicht mehr als geplant zunehmen, würde man eine Nettoerduzierung von 23,1% erreichen. Im Vordergrund sollte also zukünftig die Frage stehen, ob es den Niederlanden tatsächlich gelingt, das verabschiedete Maßnahmenpaket wie geplant umzusetzen.

7.2 Implementationsphase – Balkenende II

Glaubt man dem Programm „Nu volle kracht vooruit“, so fand bis zum jetzigen Zeitpunkt eine reale Reduzierung von 927 Mill. Euro statt und davon allein im letzten Jahr 600 Mill. Euro.²⁴⁵ Dass die Niederlande den Worten Taten folgen lassen, konnte schon am Beispiel des LNV während der Kok II-Regierung nachgewiesen werden. In den nachfolgenden Ausführungen soll deshalb am Beispiel des LNV untersucht werden, inwieweit eine tatsächliche Reduzierung auch während Balkenende II stattgefunden hat.

7.2.1 Analyse am Beispiel des LNV

Neben den im Jahr 2003 auf der Grundlage der Studie „Lastige Lasten“ gefassten Gesetzesänderungen, die eine Reduzierung von 36 Mill. Euro zur Folge hatten, gibt das LNV für das Jahr 2004 eine zusätzliche Nettoerduzierung von 46 Mill. Euro an. Das heißt, es muss eine teilweise Umsetzung der von der Kommission „Lasten in Balans“ vorgeschlagenen Reduzierungsmaßnahmen in Form konkreter Gesetzesänderungen

²⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 8.

stattgefunden haben. Nun ist es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, sämtliche vom LNV im letzten Jahr durchgeführten Gesetzesänderungen dahingehend zu prüfen, ob eine Umsetzung des Maßnahmenprogramms stattgefunden hat. Vielmehr soll eine Stichprobe Aufschluss darüber geben, ob die Informationen des Maßnahmenpakets „Nu volle kracht vooruit“ für glaubwürdig erachtet werden können.

Im *Abschlussbericht „Lasten in Balans“* wurde angegeben, dass für das Jahr 2004 die Abschaffung des oben schon mehrmals erwähnten „Besucherregisters“ geplant war (Vgl. Anhang III). Im August reichte das LNV bei ACTAL einen Gesetzesentwurf hinsichtlich der Streichung der oben genannten Vorschrift zur Prüfung ein. Die Reduzierung wurde mit 14,9 Mill. Euro angegeben.²⁴⁶ In seiner Schlussfolgerung brachte ACTAL zum Ausdruck, dass auf die administrativen Folgen für Unternehmen deutlich eingegangen wurde und dass die damit einhergehende Reduzierung der administrativen Lasten einen spürbaren Beitrag zum Erreichen des 25prozentigen Reduzierungsziels leistet. Durch das Streichen der Regelung wurde darüber hinaus die am wenigsten belastende Alternative gewählt. ACTAL empfahl deshalb, die geplante Gesetzesänderung vorzunehmen.

Die tatsächliche Streichung der Vorschrift wurde am 26. Oktober 2004 beschlossen.²⁴⁷ In der Erläuterung zur Gesetzesänderung wurde angegeben, dass die Verpflichtung zum Führen eines Besucherregisters nach dem Ausbruch der Mund- und Klauenseuchen eingeführt wurde und dafür gesorgt hatte, dass eine schnelle Verfolgung von Kontakten möglich war. Eine eingehende Prüfung hätte jedoch ergeben, dass ausreichend andere Informationsquellen existieren, von denen im Falle eines Ausbruchs Gebrauch gemacht werden könnte. „Vor dem Hintergrund der Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten kann die Vorschrift zum Führen eines Besucherregisters deshalb abgeschafft werden.“²⁴⁸

Selbstverständlich kann diese Gesetzesänderung nicht als repräsentativ angesehen werden. Es kann damit also auch nicht abschließend die Frage beantwortet werden, ob die im Maßnahmenpaket „Nu volle kracht vooruit“ angegebenen Zahlen für glaubwürdig erachtet werden können. Das Gegenteil konnte allerdings auch nicht nachgewiesen werden. Darüber hinaus gibt dieses Beispiel einen guten Eindruck über den Einfluss, den die

²⁴⁶ Im Kommissionsbericht wurde die Einsparung mit 13 Mill. Euro angegeben. Der Unterschiedsbetrag ist das Resultat einer zusätzlichen Untersuchung (Inzicht in de administratieve lasten, naleving, draagvlak, uitvoeringskosten en veterinaire risico's van de veterinaire regelgeving, SIRA Consulting BV, juli 2003), die SIRA Consulting im Auftrag des LNV durchgeführt hat. Vgl. ACTAL (2004b): Brief aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Regeling tot wijziging van diverse regelingen inzake preventieve diergezondheid. Den Haag: ACTAL.

²⁴⁷ Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2004b): Wijziging diverse regelingen inzake preventieve diergezondheid. Staatscourant nr. 206, Den Haag.

²⁴⁸ Ebenda, S.2.

Ergebnisse der Nullmessungen auf den Gesetzgeber ausüben. Während im Jahr 2002 nur eine teilweise Änderung des Artikels vollzogen wurde, ist der Gesetzgeber dem Druck der Zahlen im Jahr 2004 noch weiter gewichen und hat die Regelung gänzlich gestrichen. Trotz der Vorbehalte, die in den Gesetzesänderungen angebracht wurden, fand so eine Entscheidung zugunsten einer Reduzierung administrativer Lasten statt. Nun reicht die Expertise des Verfassers nicht aus, um beurteilen zu können, ob die Vollzugsbehörden auch ohne das Besucherregister ihre Kontrollfunktion noch in angemessener Weise ausüben können. Es kann jedoch angenommen werden, dass ohne ein Maßnahmenprogramm, verknüpft mit einer quantitativen Zielstellung, der Schritt zur Streichung des Artikels nicht gegangen worden wäre.

7.2.2 Anwendung von SKM in der Ministerialbürokratie

In den bisherigen Ausführungen wurde „lediglich“ herausgestellt, welche Funktionen das SKM bei der Aufstellung von ministerialen Maßnahmenprogrammen übernommen hat. Die eigentliche Anwendung des SKM fand durch die von Ministerien eingerichteten Kommissionen statt. Die Kommissionen waren zusammengesetzt aus Vertretern der Ministerialbürokratie, der Vollzugsbehörden und der Wirtschaft, d.h. Akteure, die mit dem Entwurf oder der Ausführung von gesetzlichen Informationspflichten konfrontiert sind. Außerdem waren in den Kommissionen aber auch Experten auf dem Gebiet der administrativen Lasten und der Quantifizierung von IBK vertreten. So waren in der *Kommission „Lasten in Balans“* P. Bont von ACTAL sowie J. Nijland, Direktor von IPAL, beratend tätig.²⁴⁹ Kommissionen können jedoch nicht den Gesetzgebungsprozess einer Ministerialbürokratie ersetzen. Zugespitzt formuliert, ist es nicht möglich, immer eine Kommission einzurichten, wenn man glaubt, dass die administrativen Lasten zu hoch sind.

Durch die flächendeckende Ausführung von Nullmessungen mittels SKM steht den Ministerien seit geraumer Zeit ein adäquates Instrument zur Verfügung, um die Folgen von Gesetzesänderungen und neuer Gesetzgebung angemessen zu simulieren. In der Arbeit wurde jedoch bisher noch nicht geklärt, welche Schritte unternommen wurden, damit das SKM eigenständig und richtig in den einzelnen Ministerien angewendet wird.

Nach Auskunft von Nijland²⁵⁰ nimmt IPAL in diesem Integrationsprozess eine entscheidende Rolle ein. Auch wenn organisatorisch dem Finanzministerium zugeordnet, so besteht IPAL dennoch aus Beamten aller Ministerien. Die Beamten sollen als eine Art

²⁴⁹ Commissie Administratieve Lastenvermindering (2004), a.a.O., S. 39.

²⁵⁰ Interview Nijland, a.a.O.

„Maulwurf“ in den einzelnen Ministerien agieren und die Anwendung des SKM in den Ministerien überwachen. Welche Kompetenzen den „Maulwürfen“ dabei eingeräumt werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. *Nijland* zufolge ist jedoch der Beliebtheitsgrad dieser Mitarbeiter in den Ministerien nicht besonders hoch. Das heißt, die von ihnen ausgeübte Kritik wird nicht nur als positiv von den gesetzgebenden Beamten angesehen.

Vergleichbar mit dem Verfahren in Deutschland sind an einem Gesetzesentwurf verschiedene Referate und Abteilungen beteiligt. Die eigentliche Ausführung der Berechnungen von administrativen Lasten findet in den Planungsabteilungen statt. Dies ist auch verständlich, denn es wäre sehr schwierig, jedem Mitarbeiter mit der Anwendung des SKM zu konfrontieren. Um eine adäquate Anwendung des SKM zu gewährleisten, wurden die für die Berechnung jeweils zuständigen Beamten von IPAL ausgebildet. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass die Integrierung des SKM in allen Ministerien dazugeführt hat, dass mittlerweile eine große Anzahl von Personen das SKM anwendet. Eine genaue Zahl liegt dem Verfasser zwar nicht vor, aber während ursprünglich nur Experten von EIM eine Nullmessung ausführten, die bei der Entwicklung von *Mistral* einen genauen Einblick in die Abläufe in einem Unternehmen bekamen, ist diese Expertise bei Ministerialbeamten nicht immer vorhanden. Mit anderen Worten stellt sich mit der flächendeckenden Anwendung von SKM auch ein Qualitätsverlust ein. Dies wurde dem Verfasser auch in einem Gespräch mit *Nijssen* angedeutet.²⁵¹

7.3 Realisierter „cultuuromslag“ in den Ministerien

Hinsichtlich der Erreichung quantitativer Ziele kann zum jetzigen Zeitpunkt geschlussfolgert werden, dass die Niederlande mit einer bisherigen Reduzierung von über 900 Mill. Euro auf einem guten Weg sind, diese zu erreichen. Aussagen über das zweite große Ziel, nämlich einen „cultuuromslag“ in der Ministerialbürokratie zu realisieren, lassen sich schon weitaus schwieriger treffen. Dass das Bewusstsein für administrative Lasten gegenüber 1994 stark zugenommen hat, kann an dieser Stelle nicht bezweifelt werden. Fraglich bleibt jedoch, wo dieses Bewusstsein gestärkt wurde. Diesbezüglich kann konstatiert werden, dass sich der „cultuuromslag“ topdown vollzogen hat. Angefangen von der regierungspolitischen Agenda 1994, in der quantitative Ziele vereinbart wurden, hatte man es sukzessive geschafft, auch den Willen der einzelnen Ministerien dahingehend zu stärken, dass adäquate Maßnahmen ergriffen wurden, um die administrativen Lasten

²⁵¹ Interview *Nijssen*, a.a.O.

nachhaltig zu reduzieren. Dass dieser Prozess zeitaufwendig war, verdeutlicht die Tatsache, dass es bis Ende 2000 dauerte, bis alle Ministerien eine umfassende Inventarisierung ihrer Gesetze und Regelungen abgeschlossen hatten.

Einen Anhaltspunkt, inwieweit das Bewusstsein für administrative Lasten auch auf der unteren Ministerialebene gestärkt wurde, bietet zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eine von ACTAL an das Beratungsbüro Regioplan in Auftrag gegebene Untersuchung, in der geprüft wurde, welchen Beitrag ACTAL geleistet hat, um das Bewusstsein für administrative Lasten in den Ministerien zu stärken.²⁵² Da die Untersuchung im Oktober 2002 veröffentlicht wurde, erheben die darin getroffenen Aussagen keinen Anspruch auf Aktualität. Die Untersuchung macht allerdings deutlich, dass zwar auf der politischen Ministerialebene das Bewusstsein erheblich gesteigert werden konnte, die einzelnen Beamten auf der unteren Ebene jedoch beim Entwurf von neuen Gesetzen und Regelungen mehr auf die inhaltlichen Aspekte blicken als auf das Zurückdrängen der administrativen Lasten. Dass diese Aussage auch heute noch aktuell ist, wurde dem Verfasser von *Marc-Paul Stufkens*, Mitarbeiter von ACTAL, bestätigt.²⁵³ Es kann damit konstatiert werden, dass ein „cultuuromslag“ auf der unteren Ministerialebene noch nicht gelungen ist.

7.4 Policy Cycle der Regierung Balkenende II

Die einzelnen Phasen, die bisher während der Regierung-Balkenende II stattgefunden haben sowie das geplante Vorgehen bis zum Ende der Regierungsperiode, können anhand eines Policy Cycle modellhaft dargestellt werden. (Abbildung 12)

Das zentrale Element des derzeitigen Ansatzes zur Reduzierung der administrativen Lasten bilden administrative Lastenplafonds. Dadurch wurde erstmals ein Kontrollinstrument geschaffen, mit dem sich sowohl die Reduzierung bestehender Lasten als auch die Zunahme von Informationsbefolgungskosten durch neue Gesetzgebung überwachen lassen. Ein wesentlicher Grund ist in der Reformulierung der quantitativen Ziele zu suchen. Denn für eine langfristige Nettoerduzierung reicht es nicht mehr aus, allein Rechenschaft über geplante Reduzierungsmaßnahmen abzulegen, sondern es müssen auch neue Gesetze zum Erreichen des Reduzierungsziels berücksichtigt werden.

²⁵² Vgl. Regioplan (2002): Impactonderzoek ACTAL. Eindrapport. Publikationr. 487, Regioplan, Amsterdam. Hintergrund dieser Untersuchung war die Tatsache, dass ACTAL im Mai 2000 zunächst nur befristet für drei Jahre eingerichtet wurde. Eine Verlängerung machte es also erforderlich, dass zum einen die Erfolge von ACTAL herausgestellt wurden und zum anderen deutlich wurde, dass auch weiterhin eine Beratung durch ACTAL notwendig ist.

²⁵³ Interview Stufkens, a.a.O.

Abbildung 12: Policy Cycle der Regierung-Balkenende II



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jann/ Wegrich, a.a.O., S. 82.

Darüber hinaus wird mit der Einbettung der Lastenplafonds in den Haushaltsplan noch ein anderer Zweck verfolgt. Denn die Macht des Wirtschaftsministers, dem ursprünglich die Koordinierungsverantwortung des Reformprozesses oblag, ist relativ gering. Wesentlich mehr Möglichkeiten, den Reformansatz von Balkenende II durchzusetzen, besitzt dahingehend der Finanzminister. Der Grund ist im politischen System der Niederlande zu suchen. Denn anders als in Deutschland besitzt der Ministerpräsident in den Niederlanden keine Richtlinienkompetenz. Die Eigenverantwortung jedes Ministers für seinen Zuständigkeitsbereich ist damit stärker als in Deutschland. Innerhalb des Kabinetts hat jedoch der Finanzminister, wie in anderen Ländern auch, eine herausgehobene Stellung. Dies liegt darin begründet, dass die Einzelressorts auch während eines Haushaltsjahres keine unbeschränkte Verfügungsgewalt über die ihnen zugewiesenen Mittel haben. Es ist aber vor allem auch der Tatsache geschuldet, dass der Finanzminister bei der Aufstellung des Haushaltes aller Ressorts intensiv beteiligt ist und hierbei ein Vetorecht hat.²⁵⁴ Mit der Einbettung der administrativen Lastenplafonds in den jährlichen Haushaltsplan

²⁵⁴ Lepszy, N. (2003): Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske und Budrich, S. 355.

steht dem Finanzminister also ein wirksames Instrument zur Verfügung, um den Umgang der einzelnen Ministerien mit ihrem Minusbudget an administrativen Lasten kontrollieren zu können. Letztendlich darf aber auch nicht unerwähnt bleiben, dass die Aufstellung der Lastenplafonds erst durch das Quantifizieren von administrativen Lasten möglich geworden ist.

8 Bewertung quantitativer Verfahren im niederländischen Reformprozess

In den Ausführungen sollte erstens deutlich geworden sein, dass dem Status quo der niederländischen Bemühungen zur Reduzierung der administrativen Lasten für Unternehmen ein langjähriger Lernprozess vorangegangen ist, in dem das SKM verschiedene Funktionen übernommen hat. Zweitens wurde gezeigt, dass ein adäquates SKM respektive das Mistral-Modell zumindest theoretisch schon seit 1994 zur Verfügung steht, damit aber nicht gleichzeitig auch eine flächendeckende Anwendung verbunden war. Die dafür notwendigen Voraussetzungen wurden sukzessive geschaffen. Insbesondere galt es, politikfeldübergreifend eine adäquate Infrastruktur aufzubauen. Auf die damit einhergehenden Kosten konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Um eine angemessene Bewertung vornehmen zu können, sollte dieser Punkt jedoch zumindest in seinen Grundzügen Beachtung finden.

Nachfolgend soll das SKM anhand seiner Funktionen und Voraussetzungen sowie damit verbundenen Kosten bewertet und die Fragestellung dieser Arbeit beantwortet werden.

8.1 Funktionen quantitativer Verfahren

Katalysatorfunktion

Betrachtet man die niederländischen Bemühungen um eine Reduzierung der administrativen Lasten als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses, so kann das Agenda Setting auf das Jahr 1984 datiert werden. Denn mit der Einrichtung der *Grapperhaus-Kommission* erfolgte erstmals eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema der administrativen Lasten auf politischer Ebene. Die Ergebnisse der Kommission hatten es jedoch noch nicht geschafft, das Bewusstsein der Politik so zu stärken, dass aus den artikulierten Problemen und Forderungen staatliche Programme und politische Ziele formuliert wurden. Der Sprung in die Phase der Politikformulierung war damit noch nicht gelungen. Dies änderte sich in dem Moment, als den politischen Akteuren eine globale Zahl zum Ausmaß administrativer Lasten präsentiert wurde. Auch wenn die Ergebnisse vorrangig auf einer Topdown-Untersuchung basierten und die Qualität der Daten im Nachhinein nicht hoch eingeschätzt werden kann, hatte es die Zahl von umge-

rechnet 6 Mrd. Euro geschafft, das Bewusstsein der Politiker so zu stärken, dass die erste Kok-Regierung in der Regierungserklärung ein Reduzierungsziel von 25% formulierte. Diese Zielformulierung kennzeichnet den Beginn der Phase der Politikformulierung. Für den Übergang zwischen Agenda Setting und Politikformulierung kann der Quantifizierung administrativer Lasten damit eine wichtige Katalysatorfunktion zugeschrieben werden.

Transparenzfunktion

Um die Transparenz von administrativen Lasten spürbar erhöhen zu können, reichten die Ergebnisse, die anhand einer Topdown-Untersuchung ermittelt wurden, nicht aus. EIM begann deshalb mit der Entwicklung eines Messmodells, mit dem die IBK auf der Basis eines Bottomup-Ansatzes bestimmt werden. Das so entstandene Mistral-Modell entspricht im Wesentlichen dem heute zur Anwendung kommenden Standardkostenmodell ‚Meten is Weten‘. Den Ausgangspunkt für die Berechnung bilden dabei nicht die gesamten administrativen Lasten eines Unternehmens, sondern die einzelne Informationspflicht, die aus einer gesetzlichen Regelung resultiert. Auf der Grundlage einer einzelnen Informationspflicht werden die zur Erfüllung notwendigen administrativen Handlungen in einem Unternehmen und daran geknüpfte Zeit- und Kostenparameter ermittelt. Die daraus resultierenden IBK können dann bottomup für eine einzelne Regelung, einen Gesetzgebungsbereich sowie für eine gesamte Volkswirtschaft relativ genau bestimmt werden. Den Nutzen der Ergebnisse allein auf quantitative Informationen zu beschränken, würde jedoch zu kurz greifen. Denn durch die systematische Darstellung aller Regelungen, Informationspflichten und administrativen Handlungen in einem SKM steht dem Gesetzgeber ein wirksames Instrument zur Verfügung, um beim Entwurf neuer Gesetze einen guten Überblick über schon existierende Informationspflichten zu bekommen.

Wie das Beispiel des niederländischen Landwirtschaftsministeriums gezeigt hat, bildeten die im Bereich der Stallung- und Veterinärgesetzgebung ausgeführten Nullmessungen ein wichtiges Instrument zur Aufdeckung von Reduzierungsmöglichkeiten und zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms. Insgesamt kann also konstatiert werden, dass das Standardkostenmodell in den Niederlanden eine wichtige Transparenzfunktion bei der Aufdeckung von Reduzierungsmöglichkeiten übernommen hat.

Stärkung des Kostenarguments

Eine adäquate Gesetzesfolgenabschätzung sollte eine gründliche Abwägung zwischen Kosten und Nutzen einer Informationspflicht beinhalten. In die Waagschale des Nutzens

werden dabei alle Argumente des Gesetzgebers gelegt, die zur Ausübung der Kontrollfunktion notwendig sind. Die Argumentationsgrundlage ohne eine Quantifizierung der administrativen Lasten beschränkt sich dabei allein auf die qualitative Äußerung, dass Informationsbefolgungskosten bestehen. Zusätzliches Gewicht bekommt die Kostenseite allerdings durch quantitative Informationen. Die Asymmetrie zwischen Nutzen und Kosten in einer Gesetzesfolgenabschätzung wird damit, wie das oben beschriebene Beispiel des Besucherregisters verdeutlichen sollte, geschwächt.

Monitoringfunktion

Zur Reduzierung administrativer Lasten reicht die Formulierung von quantitativen Zielen nicht aus. Hierzu müssen auch entsprechende Maßnahmen implementiert werden. Um darüber hinaus kontrollieren zu können, ob die gewünschten Wirkungen auch eingetreten sind, muss eine Evaluierung erfolgen. Quantitative Ziele setzen dabei eine quantitative Evaluierung voraus. In den Niederlanden findet ein entsprechendes Monitoring seit 1999 statt. Dies war jedoch erst durch die systematische Erfassung administrativer Lasten mittels quantitativer Verfahren möglich geworden.

Planungsfunktion

Mit Beginn der Regierung Balkenende II erstreckt sich die quantitative Zielstellung nicht mehr nur auf die Reduzierung bestehender Lasten, sondern erfasst auch die Zunahme infolge neuer gesetzlicher Regelungen. Die Formulierung eines solchen Nettoziels macht auch die Planung von neuen administrativen Lasten notwendig. Durch Anwendung des SKM ist es möglich, eine ex ante Abschätzung über die Folgen neuer Gesetzgebung abzugeben. Auf diese Weise kann frühzeitig über Maßnahmen nachgedacht werden, wie sich zusätzliche Lasten kompensieren lassen. Zur Erreichung eines langfristig angelegten Ziels ist dieses Vorgehen unabdingbar.

Kontrollfunktion

Um das Ziel einer Nettoerduzierung erreichen zu können, sieht der Ansatz der Regierung Balkenende II die Anwendung von administrativen Lastenplafonds vor. In den vorangegangenen Ausführungen wurde herausgestellt, dass dadurch ein wirksames Instrument geschaffen wurde, mit dem das Finanzministerium die Bemühungen einzelner Ministerien steuern kann. Wie stark die Macht des Finanzministers ist, kann an dieser Stelle nicht näher definiert werden. Zweifellos ist jedoch ein Agieren aus dieser Position effektiver als im Wirtschaftsministerium. Die Voraussetzungen, administrative Lasten wie eine Art Haushaltstitel zu behandeln, wurden jedoch erst durch die Anwendung von

SKM geschaffen. Dem SKM kann damit zumindest indirekt eine Kontrollfunktion zugewiesen werden.

Symbolfunktion

Schließlich sollte auch nicht die Symbolfunktion unterschätzt werden, die sowohl von quantitativen Zielen als auch von den SKM ausgeht. In der *Slechte-Kommission* (Vgl. Punkt 2.2.4) wurde deutlich gemacht, dass durch eine spürbare Reduzierung der administrativen Lasten auch die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen gestärkt werden kann. Darüber hinaus ist es das Ziel, den „Standort Niederlande“ für ausländische Unternehmen interessanter zu machen. Auch in diesem Zusammenhang kann das Argument geltend gemacht werden, dass reale Zahlen eine größere Ausstrahlung besitzen als die qualitative Äußerung, dass in den Niederlanden Bürokratieabbaumaßnahmen ergriffen werden.

Dem SKM kann ebenfalls ein solcher Symbolcharakter zugewiesen werden. Denn im Ausland entsteht in der Öffentlichkeit, zumindest oberflächlich betrachtet, der Eindruck, dass es sich bei einem SKM um ein „Wundermittel zum Bürokratieabbau“ handelt.

8.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung von SKM

In Anlehnung an die Ausführungen von *Jann* wurde in der Einleitung die These formuliert, dass allein die Verfügbarkeit eines adäquaten Messinstruments noch keine Bürokratieabbauerfolge garantiert und SKM in ein Gesamtkonzept eingebettet werden müssen. Diese These kann nach Abschluss der Analyse bestätigt werden.

Seit der Entwicklung des Mistral-Modells 1994 stehen dem niederländischen Gesetzgeber die Möglichkeiten, die Standardkostenmodelle bieten, zur Verfügung. Eine angemessene Anwendung während der ersten Kok-Regierung fand jedoch nur im Bereich der Fiskalgesetzgebung statt. Mit Ausnahme der Bemühungen des Finanzministeriums respektive der *Kommission Van Lunteren* erfolgte die Umsetzung des Reduzierungsziels in den einzelnen Ministerien eher durch unkoordinierte Einzelmaßnahmen. Möglicherweise ist das Wort „unkoordiniert“ etwas zu spitz formuliert, es kann allerdings nicht von der Hand gewiesen werden, dass kein angemessenes Globalprogramm mit Blick auf das Globalziel existierte.

Dies änderte sich mit der Einrichtung der *Slechte-Kommission*. Auf der Grundlage der abgegebenen Empfehlungen wurde von der zweiten Kok-Regierung ein Programm formuliert, das zur Erreichung der quantitativen Zielstellung strukturelle Veränderungen

vorsah. Zum einen verpflichteten sich die Ministerien, mittels Nullmessungen die Transparenz über administrative Lasten zu erhöhen und auf der Grundlage der so gewonnenen Informationen quantitative Maßnahmenprogramme mit Blick auf das Globalziel zu formulieren. Zum anderen sollte sichergestellt werden, dass administrative Lasten auch angemessen beim Entwurf neuer gesetzlicher Regelungen berücksichtigt werden. Dies beinhaltete die Quantifizierung und damit auch die Anwendung von SKM. Am Beispiel des LNV konnte gezeigt werden, dass administrative Lasten adäquat beim Entwurf von gesetzlichen Regelungen berücksichtigt wurden. Auch wenn es nicht möglich war, den Beweis für alle Gesetzesentwürfe vorzunehmen, so konnte zumindest global betrachtet eine Veränderung gegenüber 1994 nachgewiesen werden. Eine wichtige Kontrollfunktion hat in diesem Zusammenhang das Beratungsgremium ACTAL übernommen.

Allein die Selbstverpflichtung der Ministerien, flächendeckend eine Nullmessung auszuführen und Reduzierungsvorschläge zu erarbeiten, reicht jedoch nicht aus, wenn man ein Globalziel verfolgt. Hierzu bedarf es eines Kontrollinstruments, das es trotz der starken Stellung niederländischer Minister schafft, Einfluss auszuüben. Ein solches Instrument steht den Niederlanden seit diesem Jahr mit der Festlegung administrativer Lastenplafonds innerhalb des Haushaltsplanes zur Verfügung.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Anwendung eines SKM nicht automatisch vorausgesetzt werden kann. Vielmehr müssen in einem politisch-administrativen System auch strukturelle und institutionelle Veränderungen vorgenommen werden.

8.3 Kosten und Nutzen von Standardkostenmodellen

Die Analyse von Standardkostenmodellen erfolgte aus der Perspektive einer Meta-Policy. Daraus ließ sich die Frage ableiten, ob die Anwendung von SKM in den Niederlanden zu einer Änderung im Umgang mit dem Gesetz im Sinne eines Policy-Instruments geführt hat.

Die Antwort auf die Frage hängt davon ab, was man unter einem „veränderten Umgang“ versteht. Meint man die monetäre Differenz zwischen dem Ausmaß administrativer Lasten am 31.12.2002 und dem jetzigen Zustand, so kann man eine Änderung von rund einer Mrd. Euro feststellen. In diesem Zusammenhang sollte man fragen, welche Wirkung eine quantitative Reduzierung zur Folge gehabt hat. Nach Auskunft von *Heinis*, Mitarbeiter im niederländischen Arbeitgeberverband VNO-NCW, ist die bisherige Reduzierung in den Unternehmen kaum spürbar. *Heinis* ist jedoch davon überzeugt, dass langfristig und bei Erreichung einer Nettoerduzierung von 25% die Veränderungen auch

beim einzelnen Unternehmer fühlbar sein werden.²⁵⁵ Dass die bisherige Nettoerduzierung in den Unternehmen nur marginal wahrgenommen wird, ist verständlich. Denn die von den Ministerien ergriffenen Maßnahmen erstrecken sich auf eine große Anzahl von Unternehmen. Makroökonomisch ist dieser Effekt jedoch real.

Darüber hinaus bestätigen *Heinis* und *Nijland* dem Verfasser eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Ministerien. Die gemeinsame Suche nach effizienteren Informationspflichten an runden Tischen hat zu einem „neuen“ Vertrauensverhältnis auf der administrativen Regulierungsebene geführt. Eine qualitative Verbesserung ist aber auch dahingehend festzustellen, dass die Politik seit 1994 an ambitionierten Reduzierungszielen festhält und große Anstrengungen unternommen hat, um diese Ziele zu erreichen. Darüber hinaus wird bei konkreten Gesetzesänderungen versucht, gesetzliche Regelungen im Hinblick auf die Informationspflichten effizienter zu gestalten. Auch wenn man möglicherweise noch nicht von einer flächendeckenden Veränderung sprechen kann, so kann man feststellen, dass administrative Lasten nicht mehr in dem Maße ignoriert werden wie noch 1994 und auch verstärkt nach kostengünstigeren Alternativen gesucht wird. Neben dem SKM hat die von ACTAL ausgeübte Kontrollfunktion dabei einen erheblichen Beitrag geleistet.

Auch wenn der von der niederländischen Regierung beabsichtigte „cultuuromslag“ noch viel Zeit und Geduld kostet, sollte man anerkennen, dass das Bewusstsein für administrative Lasten in den letzten 20 Jahren erheblich gesteigert werden konnte.

Neben dem Nutzen sollten an dieser Stelle auch die Kosten für die Anwendung quantitativer Verfahren erwähnt werden. Denn der Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur sowie die ständige Aktualisierung der Daten ist nicht umsonst zu haben. Zwar liegen dem Verfasser keine genauen Informationen vor, es ist aber davon auszugehen, dass die flächendeckende Ausführung von Nullmessungen durch externe Beratungsbüros mit einem erheblichen monetären Aufwand verbunden war. Nimmt man allerdings für die Ausführung einer Nullmessung in der Stallungsgesetzgebung einen Preis von 50.000 Euro an und stellt diesen Betrag den Reduzierungsvorschlägen von rund 80 Mill. Euro²⁵⁶ gegenüber, so rechtfertigt dies zumindest aus makroökonomischer Sicht die Kosten. Des Weiteren sollte auch der personelle Mehraufwand in der Ministerialbürokratie, den die Anwendung von SKM mit sich bringt, erwähnt werden. Auch wenn diese Frage in der

²⁵⁵ Interview Heinis, a.a.O.

²⁵⁶ Commissie Administratieve Lastenvermindering (2004), a.a.O., S. 30.

Arbeit nicht explizit beantwortet werden konnte, ist die Existenz dieser Kosten bei der Bewertung von SKM zu bedenken.

Ferner gibt das Zentralbüro für Statistik (CBS) an, dass eine Reduzierung von administrativen Lasten in einzelnen Wirtschaftssektoren weniger Arbeitsaufwand zur Folge hat. Dies ist auch das Ziel, aber gleichzeitig führt dies dazu, dass weniger Arbeitskräfte benötigt werden. Das CBS geht bei einer vollständigen Umsetzung des Nettoziels (25%) von einer Reduzierung der Beschäftigung um 1,8% aus. Langfristig wird zwar durch das gleichzeitige Wirtschaftswachstum eine Kompensation angenommen, mittelfristig ist jedoch mit einem solchen Effekt zu rechnen.

8.4 Charakteristik der regulierungspolitischen Agenda

In einer Pilotstudie über „Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung“ betonen *Jann et al.* die Notwendigkeit eines realistischen Gesamtkonzepts. Danach „handelt es sich um ein Bündel von Maßnahmen, deren Abstimmung und Unterstützung besondere Aufmerksamkeit zukommen muss“²⁵⁷, um wirkungsvoll die Qualität von Gesetzen verbessern zu können. Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, handelt es sich auch bei den niederländischen Reformbemühungen um ein Gesamtpaket, in dem Verfahren und Instrumente wie Gesetzesfolgenabschätzung, Einrichtung von Kommissionen und externen Beratungsorganen, quantitative Ziele und Verfahren sowie Maßnahmenprogramme erst in ihrem Zusammenspiel eine Wirkung erzielen.

Neben der Relevanz jedes einzelnen Elements des Gesamtkonzepts entfaltet die niederländische Reformagenda aber auch eine spezifische Charakteristik, die maßgeblich zu den bisher erreichten Erfolgen beigetragen hat und in besonderem Maße durch SKM geprägt worden ist. Abschließend soll deshalb eine Bewertung der SKM anhand der wesentlichen Merkmale der Reformstrategie vorgenommen werden.

Eine auf die quantitative Reduzierung administrativer Lasten und qualitative Verbesserung von Vorschriften ausgerichtete Reformstrategie sollte langfristig angelegt sein. Gerade die Langfristigkeit stellt allerdings nicht selten die Achillesferse von Reformen dar. In einem politisch-administrativen System sind Ziele schnell formuliert. *Jann et al.* sprechen in diesem Zusammenhang von ‚talk‘ und greifen damit eine Erkenntnis der Organisationsforschung auf. Demgegenüber erweist sich die konkrete Formulierung und Umsetzung von Programmen („decision“) als weitaus schwieriger, und selten werden mit

²⁵⁷ Jann/ Wegrich/ Veit (2005), a.a.O., S. 2.

Blick auf ein Reformziel erkennbare Veränderungen und Ergebnisse sichtbar („action“).²⁵⁸

Gerade in diesem Punkt haben die Niederlande viel Geduld bewiesen. Seit der ersten quantitativen Zielformulierung sind mittlerweile über zehn Jahre vergangen. Die Umsetzung eines adäquaten politikfeldübergreifenden Gesamtkonzepts lässt sich jedoch erst auf das Jahr 2000 datieren. Und auch wenn in der Arbeit Veränderungen und Ergebnisse herausgestellt werden konnten, ist der Gesamtprozess noch nicht abgeschlossen. Festzuhalten bleibt, dass die Niederlande einen nachhaltigen Reformwillen bewiesen haben. Fraglich ist, wie dieser aufrechterhalten werden konnte. Die Antwort sieht der Verfasser in der Qualität der Zielstellung, denn durch die quantitative Bewertung von gesetzlichen Regelungen werden Veränderungen sichtbar. Während für die Unternehmen eine Reduzierung administrativer Lasten kaum spürbar ist, schaffte es das SKM, Umsetzungserfolge „schwarz auf weiß“ aufzudecken. Man mag darüber streiten können, ob die quantitative Belastung ein guter Maßstab zur Bewertung der Gesetzesqualität ist, auf den Reformwillen und die Motivation von Politikern können Zahlen jedoch einen beträchtlichen Einfluss ausüben.

Ein weiteres Merkmal bildet der Fokus der niederländischen Regulierungsagenda. Hierbei kann zunächst eine politikfeldübergreifende Strategie identifiziert werden, die alle Gesetzgebungsbereiche und damit auch alle Ministerien erfasst. Die dazu notwendige Koordinierung aller Ministerien stellt für den Staat eine besondere Herausforderung dar und kann schnell zu einer Überforderung der innerstaatlichen Steuerungstätigkeit und zum Scheitern einer Reform führen. Erschwerend kommt bei Bürokratieabbauinitiativen hinzu, dass diese häufig in eine politische Diskussion münden. Diese Gefahren wurden in den Niederlanden durch die Eingrenzung des Politikziels geschwächt. Während es sich im organisatorischen Sinne um ein allumfassendes Konzept handelt, bilden das Zielobjekt allein die Informationsbefolgungskosten der Unternehmen. Außerdem wurde darauf geachtet, dass wesentliche Verfahren und Instrumente sich nur auf dieses Zielobjekt konzentrieren. So besteht die Aufgabe von ACTAL nicht darin, die Qualität von Gesetzen als Ganzes zu beurteilen, sondern allein die Effizienz von Informationspflichten. Gleichzeitig wird aus dieser Perspektive auch der Nutzen von SKM deutlich. Bei der Umsetzung von Reduzierungsmaßnahmen beziehungsweise dem Entwurf von gesetzlichen Regelungen bilden die Informationen, die einem SKM entnommen werden

²⁵⁸ Mit der Differenzierung von ‚talk‘, ‚decision‘ und ‚action‘ beziehen sich *Jann et al.* auf die Arbeiten des schwedischen Professors Nils Brunsson. Vgl. Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decision and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.

können, eine wesentliche Diskussionsgrundlage. Der Fokus auf das Zielobjekt, d.h. die Informationspflichten und daraus resultierende Kosten, wird so zusätzlich geschärft.

Allein mit der quantitativen Bewertung ist der Erfolg einer (De-)Regulierungsstrategie noch nicht garantiert. Am Beispiel der Niederlande konnte jedoch gezeigt werden, dass SKM wichtige Funktionen in einer regulierungspolitischen Agenda übernehmen können. Mittlerweile gibt es nach Auskunft von *Nijssen* Bestrebungen, die Methodik des SKM auch auf Investitionskosten, die aus gesetzlichen Regelungen resultieren, anzuwenden. Außerdem werden seit einiger Zeit verstärkte Anstrengungen unternommen, die administrativen Lasten für Bürger zu erfassen. Getragen von den bisherigen Erfolgen wird die Bedeutung quantitativer Verfahren in den Niederlanden also zukünftig noch weiter zunehmen.

QUELLENVERZEICHNIS

Literatuurverzeichnis

ACTAL (2002): Brief aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000 en wijziging Regeling aanvullende voorschriften. Den Haag: ACTAL.

ACTAL (2004a): Jaarverslag 2003. Den Haag: ACTAL.

ACTAL (2004b): Brief aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Regeling tot wijziging van diverse regelingen inzake preventieve diergezondheid. Den Haag: ACTAL.

ALLERS, Maarten A. (1994): Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands, Wolters-Noordhoff, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

BARKER, Ph. A. (1972): The Value-added Tax - The Cost To The Businessman. In: The Journal of Accountancy, vol. 134, S. 75-79.

BEX, P.M.H.H. (2002): Tussenrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomeinen Mest en Veterinär. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V.

BEX, P.M.H.H./ POLL, P.A.M. van der/ THOMAS, W.F./ VLIET, O.P.R. (2004): Nulmeting AL Ministerie van VROM 2002. Onderzoek naar de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de regelgeving van het Ministerie van VROM op de peildatum 31 december 2002; Eindrapportage 1.0, Nieuwegein: SIRA Consulting.

BEX, P.M.H.H./ THOMAS, W.F./ VLIET, A. van (2003): Indeling herkomst administratieve lasten LNV-regelgeving. Onderzoek naar de (inter)nationale herkomst van de administratieve lasten van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid; Nieuwegein: SIRA Consulting.

BEX, P.M.H.H./ VERHEY, S./ VRIES, P.M. de/ JASPERS, M.C.M. (2002a): Eindrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomein Mest. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V.

BEX, P.M.H.H./ VERHEY, S./ VRIES, P.M. de/ JASPERS, M.C.M. (2002b): Eindrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV. Wetgevingsdomein Veterinär. Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V.

BEX, P.M.H.H./ VLIET, A. van/ NAGEL, F.M. (2004): Actualisatie nulmeting AL Ministerie van OCW. Onderzoek naar de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de

- regelgeving van het Ministerie van OCW op de peildatum 31 december 2002; Eindrapportage 1.0, Nieuwegein: SIRA Consulting.
- BÖHRET, Carl/ KONZENDORF, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- BOOG, J. J./ NIJSEN, A.F.M/ SYVER J. F. (2002): Monitor Administratieve Lasten. Bedrijven 2000. Zoetermeer: EIM.
- BOOG, J.J./ BURG, B. I. van/ REGTER, G. (1994): Administrative Lasten Bedrijven 1993, Zoetermeer: EIM.
- BOOG, J.J./ BURG, B. I. van/ CROONENBURG, S. H. van/ NIJSEN, A.F.M/ REGTER, G. (1999): Monitor Administrative Lasten Bedrijven: 1993-1998; Doelstelling Paars I getoetst, Zoetermeer: EIM.
- BOOG, J.J./ JANSEN, M./ TOM, M.J.F. (2003): Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2002, Zoetermeer: EIM.
- BOOG, J.J./ SUYVER, J.F./ TOM, M.J.F. (2004): Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2003, Zoetermeer: EIM.
- BRAUN, Dietmar/ GIRAUD, Oliver (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg, S. 147-173.
- BRINKMANN, Heinz-Ulrich (2000): Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politiklexikon, 3. Auflage, München; Wien : Oldenbourg, S. 278.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Vorblatt zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003 - StÄndG 2003); Berlin.
- BURG, B.I. van der/ NIJSEN, A.F.M./ BOOG, J.J./ REGTER, G. (1996): Standaardkostenmodel fiscale administratieve verplichtingen, eindrapport, Zoetermeer: EIM.
- Centraal Planbureau - CPB (1999), notitie 99/45, Den Haag.
- Centraal Planbureau - CPB (2004): Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten; Centraal Planbureau, Notie Nr. 2004/15, Den Haag.
- Commissie Administratieve Lasten - CAL (1999): Regels zonder overlast - minder, eenvoudiger, sneller; eindrapport, Commissie Administratieve Lasten, Den Haag.
- Commissie Administratieve Lastenvermindering (2004): Lasten in Balans. Eindrapport van de gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering. Advies aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Den Haag:

Ministerie van LNV, COLOFON.

Commissie Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven (1995): Vermindering Administratieve Lasten Bedrijfsleven. Eindrapport, Ministerie van Financiën, Den Haag, brief Staatssecretaris 12. Oktober 1995, S. 3.

DERTHICK, Martha/ **QUIRK**, Paul J. (1985): The Politics of Deregulation. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

DROR, Yehezkel (1970): Social Science Metapolicy. Some Concepts and Applications. Santa Monica: Rand Corporation.

DROR, Yehezkel (1971): Design for Policy Sciences. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.

DYE, Thomas S.(1976): Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes, Tuscalosa.

EDELMAN, Murray (1977): The symbolic uses of politics. 8. Edition, Urbana: University of Illinois.

EIM/ENSR (1995): The European Observatory for SMEs, Third Annual Report, Zoetermeer.

EVANS, Chris (2001): The operating costs of taxation: a review of the research. In: Institute of economic affairs; Blackwell, Juni 2001, S. 5-9.

HAUW, Peter van der/ **LINSSEN**, Michiel/ **NEERSCHOLTEN**, Bart/ **REGTER**, Gerard/ **RIJT**, Wilma van/ **TOM**, Mirijam (2003): Administratieve lasten overige Landbouwwetgeving. Nulmeting per 1 januari 2002. Zoetermeer: EIM.

HESSELBERGER, Dieter (1999): Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung; 11. überarbeitete Auflage, Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag.

HOWLETT, Michael/ **RAMESH**, M. (2003): Studying public policy: policy cycles and policy subsystems; 2. Auflage, Oxford: University Press Canada.

INGEN, D. C. van (1999): Opties voor een AL-Norm. Verkenning en evaluatie van normen voor de administratieve lasten. Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven - IOO bv, Den Haag.

IPAL (2003a): Meten is Weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Den Haag, 2003.

IPAL (2003b): Focus on administrative burdens. Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, Den Haag.

- JANN, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsmodernisierung - Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Leske + Budrich, Opladen, 321-344.
- JANN, Werner (2003): Reform als Daueraufgabe - mit neuen Schwerpunkten Akzente setzen. In: Reformen aktiv gestalten - weniger Bürokratie, mehr Freiräume. Tagung der Behördenleitungen des Bundes 2003 - Dokumentation, S. 38-45.
- JANN, Werner (2004): Bürokratieabbau. Thesen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004.
- JANN, Werner/ WEGRICH, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg, S. 71-103.
- JANN, Werner/ WEGRICH, Kai/ VEIT, Sylvia (2005): Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im Auftrag der BertelsmannStiftung; Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Potsdam.
- JANSEN, M./ LINSSEN, M.M.M./ TOM, M.J.F. (2003): Administratieve lasten visserijwetgeving. Uitkomsten van de nulmeting. Zoetermeer: EIM.
- JANSEN, M./ TOM, M.J.F. (2002): Wetsvoorstel Zaaizaad- en Plantgoedwet - nulmeting per 1 januari 2002. Zoetermeer: EIM.
- JORDANA, Jacint./ LEVI-FAUR, David (2004): The politics of regulation in the age of governance. In: Jordana, J./ Levi-Faur, D. (Hrsg.): Politics of regulation: Institutions and regulatory reform for the age of governance, Cheltenham : Edward Elgar, S. 1-28.
- LEPSZY, Norbert (2003): Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske und Budrich, S. 349-387.
- MAAS, Gerard C./ NISPEN, Frans K.M. (1999): The Quest For A Leaner, Not A Meaner Government. In: Perry, James: Research in Public Administration, JAI Press, Stanford [CT] 1999, 5. Auflage, S. 63-86.
- MAYNTZ, Renate (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Bundesinnenministerium, Köln.
- Minister van Economische Zaken (2003): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003,

24036, nr. 283, Den Haag.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000a): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 148, Den Haag.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2000b): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 160, Den Haag.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2001): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 24036, nr. 216, Den Haag.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2002a): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 24036, nr. 255, Den Haag.

Minister van Economische Zaken en Minister van Justitie (2002b): Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 24036, nr. 265, Den Haag.

Minister van Financiën (2003): Nota over de toestand van 's rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2004. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29200, nr. 1, Den Haag.

Minister van Financiën (2004): Nota over de toestand van 's rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2005. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29800, nr. 1, Den Haag.

Minister van Financiën en Minister van Economische Zaken (2004): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 1, Den Haag.

Minister van Financiën en Staatssecretarissen van Economische Zaken (2005): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29515, nr. 59, Den Haag.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002a): Wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000. Staatscourant, nr. 137, Den Haag.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002b): Wijziging Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 en Regeling aanvullende voorschriften

besmettelijke dierziekten. Staatscourant, nr. 166, Den Haag.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002c): Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van LNV (XIV) voor het jaar 2003. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 24600 XIV, nr. 13, Den Haag.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2004a): Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 2, Den Haag.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2004b): Wijziging diverse regelingen inzake preventieve diergezondheid. Staatscourant, nr. 206, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2001): De Bedrijfseffectentoets, Checklist en toelichting; Aandachtspunten voor de toetsing van ontwerp-regelgeving op bedrijfseffecten, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1995, herziene versie.

MITNICK, Barry M. (1980): *The Political Economy of Regulation - Creation, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.

MÜLLER, Christoph (2005): *Regulierungsdichte und Bürokratieindex (ReBiX) – eine Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Stiftungslehrstuhl Unternehmensgründung und Unternehmertum (Entrepreneurship)*, Universität Hohenheim u.a.

NIJSEN, André F.M. (2000): *Information obligations in the Dutch constitutional state. Compliance Costs for business*; Zoetermeer: EIM.

NIJSEN, André F.M. (2002): *Metten van Informatienalevingskosten. Verborgten kosten van regelgeving bij het bedrijfsleven*. Strategische Verkenning B200203, Zoetermeer: EIM.

NIJSEN, André F.M. (2003): *Dansen met de Octopus*. Delft: Eburon.

NIJSEN, André F.M./ VELLINGA, Nico (2002): *MISTRAL - A Model to Measure the Administrative burden of Businesses*, Research Report 0110, Zoetermeer: EIM.

OECD (1999): *Regulatory Reform in the Netherlands. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*; Paris.

OECD (2003): *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*; Paris.

OECD (2004): *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform - Deutschland. Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*; Paris.

PARIDON, Kees van (2004): *Wiederaufbau - Krise - Erholung. Die niederländische Wirtschaft seit 1945*. In: Wielenga, Friso/ Taute, Ilona (Hrsg.): *Länderbericht Nieder-*

lande. Geschichte - Wirtschaft - Gesellschaft; Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 399, Bonn, S. 363-422.

PEAT, MARWICK, MITCELL & CO (1982): Report to the American Retail Federation on Cost to Retailers of Sales and Use Tax Compliance; Peat, Marwick, Mitchell & Co, New York.

POPE, Jeff (1993): The Compliance Costs of Taxation in Australia and Tax Simplification: The Issues. In: Australian Journal of Management, 18-1, June 1993, The University of New South Wales, S. 29-89.

RADAELLI, Claudio M. (2004): The diffusion of regulatory impact analysis in OECD countries: best practices or lesson-drawing? In: European Journal of Political Research, 43 (5), S. 723-747.

RAMBØLL (2003): Implementation and administrative costs - how to improve the regulatory environment for companies; Rambøll, Oktober 2003.

REAGAN, Michael D. (1987): Regulation: The Politics of Policy; Boston: Little, Brown.

Regeringsverklaring (2002): Regeringsverklaring van het Kabinet-Balkenende I, Den Haag.

Regeringsverklaring (2003): Regeringsverklaring van het Kabinet-Balkenende II, Den Haag.

Regioplan (2002): Impactonderzoek ACTAL. Eindrapport. Publikatienr. 487, Regioplan, Amsterdam.

Rhodes, R.A.W. (1997): Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Buckingham.

SANDFORD, Cedric T. (1973): Hidden Costs of Taxation; Bath: University of Bath, Institute for Fiscal Studies.

SANDFORD, Cedric T. / GODWIN, M.R. / HARDWICK, P.J.W. (1989): Administrative and Compliance Costs of Taxation; Bath: Fiscal Publication.

SCHARPF, Fritz (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/Main, S. 9-32.

SCHUBERT, Klaus/ BANDELOW, Nils C. (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg, 2003, S. 1-21.

SMITH, Adam (1789): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur

und seiner Ursachen. Adam Smith. Aus dem Englischen übertragen von Horst Claus Recktenwald. 10. Auflage, München: DTV, 2003.

SORGDRAGER, W. (2002): Lastige Lasten. Mogelijkheden voor reductie van administratieve lasten voor de landbouwsector. Ministerie van LNV, Den Haag.

Staatsblad (2000): Instelling van Adviescollege toetsing administratieve lasten, besluit nr. 162, Den Haag.

Troonrede (2003): Troonrede van de Majesteit de Koningin van Nederland, Den Haag.

Tweede Kamer (1997): Motie van Remkes, Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 25600, Nr. 17.

Tweede Kamer (1998a): Verlichting administratieve verplichtingen bedrijfsleven, Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 19071, Nr. 13, Den Haag.

Tweede Kamer (1998b): Verslag van algemeen overleg verlichting administratieve verplichtingen bedrijfsleven, Tweede Kamer, vergadejaar 1997-1998, 19071, Nr. 14, Den Haag.

VROONHOF, P.J.M./ JANSEN, M. (2001): Quick scan administratieve lasten bedrijven door wetgeving Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Eindrapport, Zoetermeer: EIM.

WILLKE, Helmut (1987): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden: Nomos. S. 285-308.

WIT, G. de/ NIJSEN, A.(2002): Administratie tot last van het algemeen. Economisch Statistische Berichten, Jahrgang 87, Nr. 4353, 29 maart 2002, S. 248-250.

WOLF, Charles Jr. (1993): Market or governments. Choosing between imperfect alternatives, 2. edition, RAND Research Study, London: The MIT Press.

YERGIN, D. / STANISLAW, J. (1999): The Commanding Height; the battle between government and the marketplace that is remarking the modern world, New York: Touchstone, Simon & Schuster.

Zeitungsartikel

Financial Times Deutschland (2005): "Der Bürokratie-TÜV", FTD vom 13.5.2005.

Internetquellen

<http://www.actal.nl/>

<http://www.administratievelasten.nl/>

<http://www.eim.net/>

<http://www.overheid.nl/op/index.html>

<http://www.regering.nl/>

<http://www9.minlnv.nl/>

Verbände der Kreditwirtschaft (2003): Stellungnahme der kreditwirtschaftlichen Verbände vom 19. Dezember 2003 zu dem Entwurf des Steueränderungsgesetzes 2003 gegenüber dem Bundesfinanzministerium, Berlin. Download unter

<http://www.bankenverband.de/pic/artikelpic/012004/Rechnung1.pdf>.

ZYPRIS, Brigitte (2004): "Woran erkennt man ein gutes Gesetz?"; Veröffentlichung von Reden und Vorträgen des Bundesministeriums der Justiz, Berlin 24.6.2004. Download unter http://www.bmj.bund.de/enid/Juni/Berlin__24_06_2004_-

[Das_Wesentliche_verstaendlich_regeln_Wege_zu_einer_besseren_Gesetzgebung_ni.html](http://www.bmj.bund.de/enid/Juni/Berlin__24_06_2004_-Das_Wesentliche_verstaendlich_regeln_Wege_zu_einer_besseren_Gesetzgebung_ni.html)

Durchgeführte Interviews

Interview HEINIS: Interview mit Fries Heinis vom Arbeitgeberverband VNO-NCW, Den Haag, Niederlande am 05. April 2005.

Interview NIJLAND: Interview mit J.C.M. Nijland von der Interdepartementalen Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), Finanzministerium, Den Haag, Niederlande am 25. März 2005.

Interview NIJSEN: Interview des Verfassers mit André Nijsen vom Forschungsinstitut EIM, Zoetermeer, Niederlande am 28. Februar 2005.

Interview SNELLEN: Interview mit Ignace Snellen, Prof. Emeritus, Erasmus Universität Rotterdam, Rotterdam, Niederlande am 14. Februar 2005.

Interview STUFKENS: Interview mit Marc-Paul Stufkens vom Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), Den Haag, Niederlande am 14. März 2005.

ANHANG

Anhang I: Checklist Bedrijfseffectentoets

Die Prüfung der (Nebenwirkungen) geplanter Gesetzgebung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens der Arbeitsgruppe ‚Vorgenomen Regelgeving‘. Die BET-checklist, die einen Teil dieser Prüfung bildet, besteht aus den folgenden sieben Fragestellungen zur Prüfung der Gesetzesfolgen für Unternehmen:

1. Auf welche Unternehmenssektoren hat der Regelungsentwurf möglicherweise Auswirkungen?
2. Wie viele Unternehmen sind tatsächlich von dem Regelungsentwurf betroffen?
3. Wahrscheinliche Kosten & Nutzen für Unternehmen? Wird in der Erläuterung auf die folgenden Punkte eingegangen?
 - a. Strukturelle oder einmalige Auswirkungen;
 - b. Unterteilung zwischen finanziellen Auswirkungen und Befolgungseffekten;
 - c. Aussagekraft der Folgenabschätzung (Unsicherheitsspanne);
 - d. Verteilung der Effekte. (Sind einige Sektoren besonders betroffen?);
 - e. Auswirkungen auf den Umfang der **administrativen Lasten**.
4. Verhältnis von Kosten und Nutzen des Regelungsentwurfs?
5. Wie wird in anderen Ländern, die für die niederländischen Unternehmen die größte Konkurrenz darstellen, gegenwärtig in diesem Politikbereich verfahren (Auslandsprüfung)?
 - a. Sind in dem Regelungsentwurf stärkere Zugangsbeschränkungen für ein Unternehmen oder die Berufsausübung vorgesehen, als es eine EG-Richtlinie vorsieht;
 - b. Sind in dem Regelungsentwurf stärkere Anforderungen an die Berufsausübung vorgesehen, als es eine EG-Richtlinie vorsieht;
 - c. Werden Bürger oder Unternehmen durch den Regelungsentwurf stärker belastet, als es eine EG-Richtlinie vorsieht? Und wenn ja, warum?
6. Welche Auswirkungen hat der Regelungsentwurf auf die Volkswirtschaft?
7. Was sind die sozial-ökonomischen Effekte der Regelungsentwurf (Beschäftigung, Lohnkosten etc.)?

Quelle: Übersetzung des Verfassers auf der Grundlage einer Darstellung von *Nijssen* (Nijssen (2003), S. 343). *Nijssen* gibt darin folgende Quelle an: Ministerie van Economische Zaken (2001): De Bedrijfseffectentoets, Checklist en toelichting; Aandachtspunten voor de toetsing van ontwerp-regelgeving op bedrijfseffecten, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1995, herziene versie.

Anhang II: Administrative Lasten nach Gesetzgebungsbereichen 1993

Bereiche	AL in Mrd. Gulden	Anteil der AL in %	Anteil innerhalb des Politik- bereichs in %
GESAMT	13,11	100,0	
Arbeitnehmerangelegenheiten	3,75	28,6	100,0
Lohn- und Sozialversicherungsabgaben	1,83	14,0	48,8
Fehlen im Krankheitsfall/ Beschäftigung spez. Gruppen	0,54	4,1	14,4
Arbeitnehmerbeteiligung	0,47	3,6	12,5
Beschäftigungsverhältnis	0,40	3,1	10,7
Prüfung und Kontrolle durch Vollzugsbehörden	0,51	3,9	13,6
Ausüben eines Unternehmens	9,36	71,4	100,0
Unternehmens-, Dividenden- und Einkommenssteuer	1,68	12,8	18,0
Umsatzsteuer	1,94	14,8	20,7
Jahresrechnung	3,83	29,2	41,0
Umweltgesetzgebung	0,30	2,3	3,2
Kommunale Abgaben	0,20	1,5	2,1
PBO/ KVK- Verordnungen und Abgaben	0,21	1,6	2,2
Informationsanforderungen des Zentralen Statistikamts	0,55	4,2	5,9
Import- und Exportbestimmungen	0,33	2,5	3,5
Prüfung und Kontrolle durch Vollzugsbehörden	0,32	2,4	3,4

Quelle: Übersetzung des Verfassers auf der Grundlage einer Darstellung von *Nijssen* (Nijssen (2003), a.a.O., S. 338). *Nijssen* gibt darin folgende Quelle an: Boog, J.J./ Burg, B. I. van/ Regter, G. (1994): Administrative Lasten Bedrijven 1993, Zoetermeer: EIM.

Anhang III: Reduzierungsvorschläge der Kommission „Lasten in Balans“

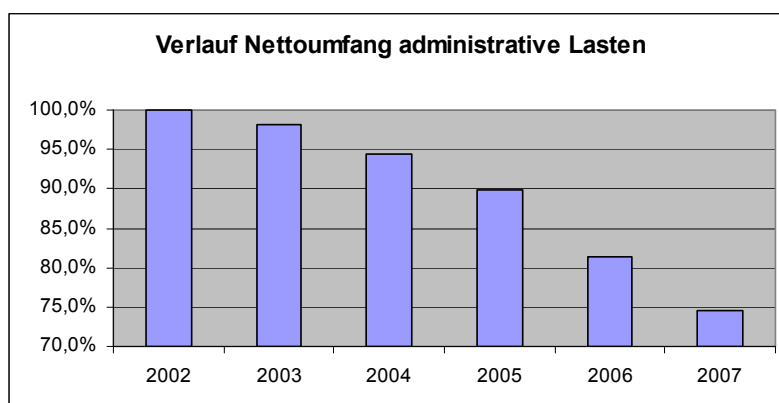
Reduzierungsvorschläge der Kommission "Lasten in Balans"

Gesetzgebung	AL		Herkunft		Realisierung	Einsparung
	31.12.2002	EU	Kombination	NL		
Landwirtschaftsgesetz	2.739.813	1%	50%	49%	2005	2.685.707
Fischerei	1.846.800	56%	31%	13%	2004	20.000
					2006-2007	178.000
					2007	90.000
						288.000
Stalldung	194.818.696		100%		2003	29.000
					2006	78.000.000
						78.029.000
Wohlbefinden von Tieren	11.320.784	79%	1%	20%	2004	2.286.407
Pflanzenschutz	2.275.600	68%	11%	21%	2004	Zunahme
Pflanzenkrankheiten	3.075.100	11%	89%	0%		0
Flora- und Faunagesetz	955.849		76%	24%	2004	19.000
Naturschutzgesetz	9.560		100%			
Qualitätsgesetz	6.389.476	1%	74%	25%	2004-2006	1.584.079
					2005-2006	750.000
						2.334.079
Saat- und Pflanzgut	11.202.737	29%	50%	21%	2004-2005	7.000
Veterinär	151.626.379	66%	2%	32%	2003	5.458.356
					2004	8.000.000
Art. 7 (2) Z. Vorschr....	Abschaffen des Besucherregisters				2004-2005	13.000.000
					2005	13.600.000
						40.058.356
Viehgesetz	22.160.000	55%	45%	0%		
Tierfutter	2.452.833	79%	19%	2%		
Tiermedizin	17.706.198	9%	90%	1%		
Total	428.579.825	32%	54%	14%		125.707.549
						29,33%

*Die Darstellung wurde auf der Grundlage des Abschlussberichtes „Lasten in Balans“ erstellt. Vgl. Commissie Administratieve Lastenvermindering (2004), S. 30ff.

** Der Gesamtumfang administrativer Lasten fällt in der Darstellung rund 2 Mill. Euro geringer aus als im Kommissionsbericht. Eine Erklärung für diese Differenz kann vom Verfasser nicht gegeben werden.

Anhang IV: Schrittweise Reduzierung administrativer Lasten



Quelle: Minister van Financiën (2004): Nota over de toestand van 's rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2005. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29800, nr. 1, Den Haag, S. 8.

Anhang V: Vergleich von AL-Plafonds, geplanten Zunahmen und der nachgewiesenen Reduzierungsvorschläge

	Konkrete Reduzierungsvorschläge	Geplante Zunahme	Differenz	AL-Plafond	Differenz
Finanzen	1039,4	150,2	889,2	940,0	50,8
Gesundheit & Sport	719,6	66,0	653,6	653,0	-0,6
Soziales & Arbeit	563,1	22,8	540,3	633,0	92,7
Justiz	827,2	3,0	824,2	921,0	96,8
Bau & Umwelt	543,3	74,4	468,9	505,0	36,1
Verkehr & Wasserw.	172,8	k. A.	172,8	273,0	100,2
Wirtschaft	123,3	11,8	111,5	119,0	7,5
Landwirtschaft & Ernährung	111,0	4,8	106,3	108,0	1,8
Bildung & Wissenschaft	4,6	k. A.	4,6	5,0	0,4
Inneres & Königsang.	1,1	k. A.	1,1	-13,0	-14,1
Gesamt	4105,4	332,9	3772,5	4144,0	371,6

Die vorangestellte Abbildung macht deutlich, dass die konkreten Reduzierungsvorschläge in einigen Ministerien nicht ausreichen werden, um die geplante Zunahme zu kompensieren und den AL-Plafond einzuhalten. Zum Teil wird diese Differenz dadurch hervorgerufen, dass in dem Maßnahmenpaket nur die Vorschläge aufgeführt sind, die größer als eine Million Euro sind. Für das LNV sind dies insgesamt 111 Mill. Euro. Die Maßnahmen, die einen Umfang von weniger als eine Million Euro aufweisen, können dem *Abschlussbericht „Lasten in Balans“* entnommen werden und belaufen sich auf

1,064 Mill. Euro. Insgesamt lassen sich beim LNV damit zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Reduzierungsvorschläge in Höhe von 112,064 Mill. Euro nachweisen. Die in der Abbildung dargestellte Differenz reduziert sich damit von 1,8 Mill. Euro auf 0,686 Mill. Euro.

Fraglich bleibt jedoch, ob sich dadurch auch die Differenzen in den übrigen Ministerien erklären lassen. Insbesondere dort, wo die Differenz größer ist als 50 Mill. Euro, scheint es unwahrscheinlich, dass zum jetzigen Zeitpunkt ausreichend „kleine“ Reduzierungsmaßnahmen vorliegen. Eine genauere Prüfung wie im Bereich des LNV war dem Verfasser nicht möglich, da keine adäquaten Informationen zur Verfügung standen.

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen wurden als solche kenntlich gemacht. Diese Arbeit hat noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ronny Kay, 30. Juni 2005

Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Denker, Philipp: Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda : eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und Erfolgsfaktoren von Regulierung im Schatten staatlicher Hierarchie / Philipp Denker. - 124 S.
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301
- Band 2** Kroll, Alexander: Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau : eine Analyse der Einführungsphase der Bürokratiekostenmessung in Deutschland / Alexander Kroll. - 136 S.
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316
- Band 3** Kay, Ronny: Bürokratieabbau in den Niederlanden : quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten ; eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen / Ronny Kay. – 116 S.
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-27023