



Universität Potsdam

Imeke Holthusen

## Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger

Agenda Setting in Deutschland und Großbritannien



# Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft



Imeke Holthusen

# **Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger**

Agenda Setting in Deutschland und Großbritannien

### **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 2009**

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto: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 im Studiengang Verwaltungswissenschaft an der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, 2009

Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Jann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Edeling

Eingereicht am 08.05.2009

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3643/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-36430](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-36430)

[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-36430>]

**ISSN (Online) 1867-6960**

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	IV
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Kontext und Forschungsfragen	1
1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	2
<b>2. Bürokratie, „Better Regulation“ und das Standardkosten-Modell</b>	<b>5</b>
2.1 Bürokratie und Bürokratiekritik – Definitionen und Ursachen	5
2.1.1 Ebenen der Bürokratiekritik nach Jann et al.	7
2.1.2 Ursachen für das Entstehen von Bürokratie	9
2.2 Das Standardkosten-Modell – Methodik, Funktionen und Grenzen	11
2.2.1 Funktionsweise des Standardkosten-Modells	12
2.2.2 Möglichkeiten und Grenzen des Standardkosten-Modells	13
2.3 Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger	16
2.3.1 Methodische Fragen der Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger	16
2.3.2 Chancen und Grenzen der Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger	21
2.4 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Deutschland und Großbritannien – programmatische Ansätze und internationale Bewertungen	22
2.4.1 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Deutschland	23
2.4.2 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Großbritannien	26
2.4.3 Internationale Bewertungen im Bereich Regulierung	30
<b>3. Kingdons Agenda-Setting-Ansatz</b>	<b>32</b>
3.1 Erklärungsanspruch	32
3.2 Theoretischer Hintergrund	33
3.3 Grundzüge des Ansatzes	35
3.4 Kritik und Anwendung auf die vorliegende Fragestellung	37

<b>4. Probleme – Bürokratiebelastung in Deutschland und Großbritannien</b>	<b>40</b>
4.1 Umfragen zum Thema Bürokratie in Deutschland und Großbritannien	41
4.2 Medienanalyse: Problemwahrnehmung „Bürokratie“ in Deutschland und Großbritannien	43
<b>5. Policies – die „Lösung“ SKM Bürger</b>	<b>55</b>
5.1 „Softening Up“ für SKM Bürger in Deutschland und Großbritannien	56
5.2 Die Bewertung des Standardkosten-Modells	58
5.2.1 Die Relevanz administrativer Lasten	60
5.2.2 Die Spürbarkeit der SKM-Abbaumaßnahmen	61
5.2.3 Die SKM-Messmethodik	62
5.2.4 Weitere Kritikpunkte	63
5.3 Weiterführende Hypothesen	64
5.3.1 Der Verlauf der Bestandsmessung	65
5.3.2 Die Aussagekraft der Messergebnisse	66
5.3.3 Ex-ante/Ex-post-Bewertung der Reform	67
<b>6. Politik – der politische Entstehungsprozess des SKM in Deutschland und Großbritannien</b>	<b>69</b>
6.1 Die politischen Entstehungsprozesse des Standardkosten-Modells in Deutschland und Großbritannien	71
6.2 Grad der Politisierung der Entstehung	73
<b>7. Policy-Fenster für SKM-Bürger</b>	<b>76</b>
7.1 Deutschland – die Öffnung des Policy-Fensters für SKM Bürger	77
7.2 Großbritannien – kein Policy-Fenster für SKM Bürger	79
7.2.1 Kein Policy-Fenster für SKM Bürger – der „politics stream“-basierte Erklärungsansatz	79
7.2.2 Kein Policy-Fenster für SKM Bürger – der „policy stream“-basierte Erklärungsansatz	80
<b>8. Schlussbetrachtung</b>	<b>83</b>
8.1 Gründe für Unterschiede im Agendastatus von SKM Bürger	83
8.2 Eignung des von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatzes für Ländervergleiche	85
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>87</b>
<b>Anhang</b>	<b>94</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Umsetzung des Agenda-Setting-Ansatzes von Kingdon	3
Abb. 2:	Berechnungsweise des Standardkosten-Modells	13
Abb. 3:	Berechnungsschema <i>SKM Bürger</i>	21
Abb. 4:	Kingdons Agenda-Setting-Ansatz	37
Abb. 5:	Definition der Ströme	38
Abb. 6:	Definition des <i>Problems Streams</i> im Rahmen dieser Arbeit	41
Abb. 7:	Vertrauen in den öffentlichen Dienst in Großbritannien und Deutschland (in %)	43
Abb. 8:	Anzahl der Artikel zum Thema Bürokratie im Verhältnis zur Gesamtseitenanzahl	46
Abb. 9:	Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Artikel zu Bürokratie in Großbritannien	47
Abb. 10:	Zeitliche Entwicklung der Anzahl der Artikel zu Bürokratie in Deutschland	48
Abb. 11:	Adressaten von Bürokratiebelastung in deutschen Medien in %	50
Abb. 12:	Adressaten von Bürokratiebelastung in britischen Medien in %	50
Abb. 13:	Ebenen der Bürokratiekritik in britischen Medien in %	53
Abb. 14:	Ebenen der Bürokratiekritik in deutschen Medien in %	53
Abb. 15:	Erwähnung SKM und SKM Bürger in Artikeln zu Bürokratie in %	57
Abb. 16:	Kausalkette im <i>Policy Stream</i>	59
Abb. 17:	Verteilung der Bürokratiekosten auf SPD- und CDU-Ressorts	72

## Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

BERR	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRC	Better Regulation Commission
BRE	Better Regulation Executive
BRTF	Better Regulation Task Force
CCA	Compliance Cost Assessment
D	Deutschland
GB	Großbritannien
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs
IP	Informationspflicht
IRRC	International Regulatory Reform Conference
NAO	National Audit Office
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
RIA	Regulatory Impact Assessment
SKM	Standardkosten-Modell

# 1 Einleitung

## 1.1 Kontext und Forschungsfragen

Das Standardkosten-Modell (SKM) wurde als Instrument zur Messung von Bürokratiekosten in den Niederlanden entwickelt, wo im Jahr 2002 eine erste Messung durchgeführt wurde. In den Folgejahren erfuhr der Ansatz einen „policy boom“ (Wegrich, 2007: 2) und wurde in einer Vielzahl von OECD-Ländern übernommen. Obwohl sich die Ansätze der SKM-Nachahmerstaaten hierbei in ihren Grundzügen an dem niederländischen Modell orientieren, existiert hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen SKM-Programme eine große Vielfalt. Während die internationale Verbreitung des SKM (vgl. Wegrich, 2007) sowie die Anwendung des SKM im nationalen Kontext bestimmter Staaten (vgl. Jann, Jantz, 2008; Keyworth, 2006; Torriti, 2007) relativ gut untersucht sind, geben die bisher vorliegenden Studien nur wenig Aufschluss darüber, welche länderspezifischen Unterschiede bei der Anwendung des SKM existieren und wie diese begründet sind.

Im Fokus dieser Arbeit steht die Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger in Großbritannien und Deutschland. Hierbei handelt es sich, wie später noch gezeigt wird, mit Großbritannien um ein Land, das den Ruf hat, im Bereich Regulierungsreform zu den Vorreitern zu gehören, und mit Deutschland um ein Land, das seinem Ruf nach zu den Nachzüglern in diesem Bereich gehört. Dabei ist auffallend, dass im Regulierungsreform-Nachzüglerland Deutschland *SKM Bürger* schon seit einigen Jahren auf der Agenda steht und inzwischen erste Schritte zur Umsetzung des Verfahrens eingeleitet sind, während die Ausweitung der Nutzung des SKM auf den Bereich Bürger im Regulierungsreform-Vorreiterland Großbritannien scheinbar nie auf der Agenda stand. In dieser Arbeit soll nach den Ursachen für diese auf den ersten Blick widersprüchliche Entwicklung geforscht werden.

Als theoretischer Rahmen für die Untersuchung dient ein von Kingdon entwickelter Agenda-Setting-Ansatz, dessen zentrale Annahme darin besteht, dass die Agenda durch vier Ströme bestimmt wird: den Strom der Probleme, den der Policies, den der Politik und den der Akteure (vgl.

Kingdon, 1995). Die in dieser Arbeit zu beantwortenden Fragen lauten demnach:

1. Wodurch erklärt sich der zwischen Deutschland und Großbritannien zu beobachtende Unterschied im Agenda Setting hinsichtlich der Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger?
2. Inwieweit ist der von Kingdon entwickelte Agenda-Setting-Ansatz geeignet, länderspezifische Unterschiede im Agenda Setting zu erklären?

## **1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit**

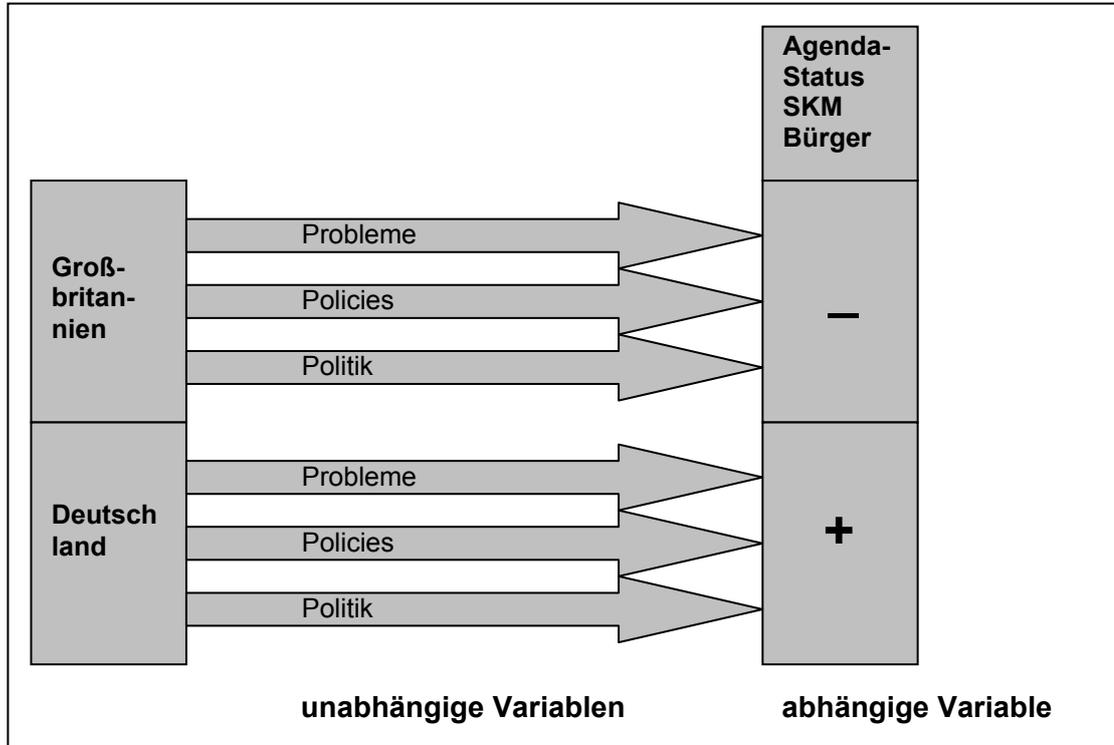
In *Kapitel 2* erfolgt eine Einführung in das Thema Bürokratie und Bürokratieabbau, in der es zunächst darum gehen soll, zu klären, was unter Bürokratie zu verstehen ist und wodurch diese entsteht. Darüber hinaus soll mit dem SKM und dessen Anwendung auf den Bereich Bürger die im Zentrum dieser Arbeit stehende Policy vorgestellt werden. Da der Agendastatus einer Policy immer im Kontext breiterer nationaler Strategien zu bewerten ist, werden die grundlegenden Entwicklungen im Bereich Bürokratieabbau in Deutschland und Großbritannien sowie internationale Bewertungen derselben dargestellt.

In *Kapitel 3* erfolgt die Vorstellung des theoretischen Ansatzes, der zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen werden soll. Hierbei wird zunächst auf den Erklärungsanspruch und den theoretischen Hintergrund des Ansatzes eingegangen, bevor die Grundzüge des Ansatzes und dessen Umsetzung in dieser Arbeit dargestellt werden. Eine detaillierte Erläuterung der einzelnen Ströme sowie der methodischen Vorgehensweise erfolgt jeweils am Anfang der folgenden Kapitel.

In den Kapiteln 4 bis 7 erfolgt die Anwendung des von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatzes auf die vorliegende Fragestellung. Hierbei werden zunächst die Ströme als unabhängige Variablen untersucht, die die Agenda als abhängige Variable bestimmen, um die Unterschiede im Agenda Setting

zu erklären (siehe Abbildung 1). *Kapitel 4* widmet sich dem *Problems Stream*, dem Strom der Probleme, der anhand von Umfragen zum Thema Bürokratie und den Ergebnissen einer Medienanalyse untersucht werden soll. *Kapitel 5* untersucht Unterschiede im *Policy Stream*, dem Strom der Policies, wobei auf den Bekanntheitsgrad und die unterschiedliche Bewertung der Policy eingegangen werden soll. Der *Politics Stream*, der Strom der Politik, soll in *Kapitel 6* analysiert werden. Der Fokus liegt hierbei auf der Untersuchung von Unterschieden im politischen Entstehungsprozess des SKM in Deutschland und Großbritannien. Als Schlusspunkt des Agenda-Setting-Prozesses soll in *Kapitel 7* nachvollzogen werden, wodurch sich in Deutschland ein *Policy-Fenster* für *SKM Bürger* geöffnet hat, das heißt, wodurch sich die Gelegenheit zur Umsetzung dieser Policy ergeben hat, und ob es auch in Großbritannien eine Chance für die Umsetzung dieser Policy gab. Aus Gründen, die in Kapitel 3 näher erläutert werden, wird es in dieser Arbeit kein separates Kapitel zum Strom der Akteure geben.

**Abbildung 1: Umsetzung des Agenda-Setting-Ansatzes von Kingdon**



Quelle: eigene Darstellung

*Kapitel 8* fasst die Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammen und nimmt eine Gesamtbewertung vor.

Neben Literaturrecherchen wurde für diese Arbeit eine Medienanalyse durchgeführt, die in Kapitel 4 ausführlich vorgestellt wird. Um zusätzliche Informationen und Einschätzungen zu erhalten, wurde darüber hinaus ein Experteninterview mit dem stellvertretenden Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrats, Wolf-Michael Catenhusen, durchgeführt, der aufgrund seiner Erfahrungen in diesem Themenfeld in der Lage ist, sowohl nationale als auch internationale Entwicklungen im Bereich des SKM zu bewerten.

## **2 Bürokratie, „Better Regulation“ und das Standardkosten-Modell**

Dieses Kapitel soll eine Einführung sowohl hinsichtlich des „Problems“ – der Bürokratie – als auch hinsichtlich der „Lösungen“ – des SKM und anderer Ansätze – darstellen. Mit Hilfe der von Jann et al. entwickelten Ebenen der Bürokratiekritik werden zunächst unterschiedliche Interpretationen des Bürokratiebegriffes vorgestellt, auf die im weiteren Verlauf der Arbeit Bezug genommen wird. Darauf aufbauend erfolgt dann eine kurze Darstellung möglicher Ursachen von Bürokratie und „Überbürokratisierung“. Der nächste Teil des Kapitels wendet sich dem Standardkosten-Modell zu, wobei sowohl das ursprüngliche, für den Bereich Wirtschaft entwickelte SKM, als auch dessen Anwendung auf den Bereich Bürger vorgestellt und diskutiert werden. Darauf folgt eine Einführung in die Entbürokratisierungs- und Regulierungsreformansätze der beiden untersuchten Länder, die sich auf die wesentlichen Entwicklungen der letzten zehn Jahre konzentriert. Um die eingangs formulierte These des ‚Vorreiter- beziehungsweise Nachzüglerstatus‘ der beiden Länder zu belegen, werden im Anschluss daran die Ergebnisse internationaler Rankings und Bewertungen für den Bereich Regulierung vorgestellt.

### **2.1 Bürokratie und Bürokratiekritik – Definitionen und Ursachen**

Obwohl die Debatte um Bürokratie und „Überbürokratisierung“ in den letzten Jahren an Intensität gewonnen hat, kann Bürokratiekritik keineswegs als neues Phänomen betrachtet werden. So weist beispielsweise Jann (vgl. 2003: 38) darauf hin, dass historische Dokumente aus dem Jahr 65 vor Christus Klagen über Bürokratie in China belegen. Auch Bull (vgl. 2005: 285) führt an, dass der Einfluss der Bürokratie auf das Wirtschaftsgeschehen bereits unter dem Absolutismus kritisiert wurde. Der so ursprünglich als Schimpfwort entstandene Begriff der Bürokratie wurde erst später durch Weber versachlicht. Die „bureaukratisch-monokratische, aktenmäßige Verwaltung“ mit Kennzeichen wie hauptamtlichem, fachlich qualifiziertem Personal, Trennung von Amt und Person, hierarchischen Weisungs- und

Kontrollbefugnissen, Arbeitsteilung und Spezialisierung, eindeutiger Kompetenzzuweisung, Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit wurde von Weber (1972: 128) als die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ bezeichnet. Hierbei kann die Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns, die einen der Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit darstellt, als einer der wesentlichen Faktoren dafür betrachtet werden, dass die bürokratische Verwaltung trotz aller Kritik immer noch als „Erfolgsmodell“ (Schuppert, 2004: 9) bezeichnet werden kann. Wie Beus (2007: 69) betont, ist Bürokratie

„im Kern [...] die Ordnung des Zusammenlebens durch staatliche Vorschriften und Verfahren, die nach Recht und Gesetz von der Verwaltung angewendet werden. Sie ist in einer arbeitsteiligen Gesellschaft unvermeidlich und rechtsstaatlich notwendig, weil sie Gleichheit vor dem Gesetz sichert und staatliche Willkür verhindert.“

Bei Forderungen nach Bürokratieabbau geht es aber in der Regel nicht um den Abbau dieser zentralen Merkmale des bürokratischen Modells der Verwaltung und damit des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit (vgl. Derlien, 2004: 64). Vielmehr richtet sich die Kritik gegen empfundene Auswüchse und pathologische Erscheinungsformen bürokratischen Verwaltungshandelns, wie etwa mangelnde Flexibilität und Transparenz, langwierige Entscheidungsverfahren, unpersönliche Behandlung oder schwer verständliche Sprache (vgl. Hill, 2004: 721). Die Verwendung der Begriffe „Bürokratie“ sowie „Bürokratieabbau“ oder „Entbürokratisierung“ ist allerdings oft ungenau und wird zur Umschreibung verschiedenster administrativer oder rechtlicher Reformen (vgl. Bohne, 2005: 2) oder auch zur Verfolgung politischer Ziele, die oft wenig mit Bürokratie im engeren Sinne zu tun haben, benutzt. So bemerkt Bull in einer Sachverständigenanhörung des Innenausschusses (Deutscher Bundestag, 2004: 14): „Der Begriff ‚Bürokratieabbau‘ ist unscharf, mehrdeutig und daher wenig brauchbar. Er umfasst populistische Beamtenschele ebenso wie den Abbau von Staatsaufgaben und die sogenannte Rechtsbereinigung“

### 2.1.1 Ebenen der Bürokratiekritik nach Jann et al.

In Anbetracht dieser Vielschichtigkeit und der daraus resultierenden Ungenauigkeit des Bürokratiebegriffes schlägt Jann (vgl. 2003: 41 ff., 2005: 628 ff., 2007: 21 ff., 2008: 53 ff.) eine Differenzierung unterschiedlicher Ebenen der Bürokratiekritik vor. Eine solche Differenzierung kann als Voraussetzung für einen erfolgreichen Bürokratieabbau angesehen werden, da für die unterschiedlichen Ebenen, auf denen Probleme identifiziert werden können, unterschiedliche Ursachen gelten und damit unterschiedliche Strategien und Instrumente für die Behebung dieser Probleme geeignet sind (vgl. Jann, 2005: 628).

Grundsätzlich wird eine Einteilung in drei Ebenen vorgeschlagen:

1. zu viel Staat,
2. zu viel Regulierung,
3. zu viel bürokratische Organisation (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 53).

Auf der ersten Ebene, „zu viel Staat“, geht es um Kritik am Umfang des Staates und staatlicher Intervention, oft verbunden mit der Forderung, den Kräften der Marktwirtschaft mehr Spielraum einzuräumen. Konkret richtet sich diese Kritik gegen das Ausmaß öffentlicher Ausgaben und die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten, die als zu hoch empfunden wird (vgl. Jann, Wegrich, Tiessen, 2007: 22).

Die zweite Ebene der Bürokratiekritik richtet sich ebenfalls gegen das Ausmaß staatlicher Intervention, in diesem Fall in Form regulativer Vorschriften (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 53). Jann und Wegrich (vgl. 2008: 54) unterscheiden hierbei drei Subdimensionen: den quantitativen Umfang regulativer Vorschriften, die materiellen Standards und die administrative Ausgestaltung der Vorschriften. Die Kritik am quantitativen Umfang regulativer Vorschriften richtet sich gegen die empfundene „Flut“ an Normen und Vorschriften. So stellte beispielsweise das Institut der deutschen Wirtschaft Berechnungen an, nach denen das Bundesgesetzblatt jährlich im Durchschnitt um 51 Seiten anwächst (vgl. Dose, 2008: 102). Dose (vgl. 2008: 102) weist allerdings darauf hin, dass sich der unterstellte Zusammenhang

zwischen quantitativem Umfang der Vorschriften und der tatsächlichen Komplexität der Normen bei näherer Betrachtung empirisch nicht bestätigen lässt. Dies deutet darauf hin, dass Entbürokratisierungsansätze, die allein auf die Reduzierung der Anzahl der Vorschriften abzielen, als wenig hilfreich einzustufen sind. Entscheidender Faktor für die Belastung durch Vorschriften scheint nicht deren Quantität, sondern vielmehr die Qualität des Regelwerks zu sein<sup>1</sup> (vgl. Bull in Deutscher Bundestag, 2004: 15).

Bei der zweiten Subdimension des Kritikpunktes „zu viel Regulierung“ geht es um die inhaltlichen Standards gesetzlicher Vorschriften, etwa im Bereich Umweltschutz oder Arbeitnehmerschutz, die als zu hoch empfunden werden (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 54). Dieser Art von Bürokratiekritik wird vielfach vorgeworfen, sich die negativen Assoziationen des Begriffes der Bürokratie zu Nutze zu machen, um inhaltliche politische Diskussionen zu führen (vgl. Bull, 2005: 286). So merkt beispielsweise Hüper (2004: 42) an:

„Wenn man sich die jüngsten Anträge der CDU/CSU-geführten Länder im Bundesrat zur Entbürokratisierung ansieht, [...] dann geht es dort im Kern um eine andere Umweltpolitik. Vergleichbares gilt, wenn der Abbau von Arbeitnehmerrechten gefordert wird oder unter dem Mäntelchen der Entbürokratisierung Gleichstellungsrechte abgeschafft werden sollen. Dies hat alles etwas zu tun mit politischen Prioritäten entsprechend einem politischen Leitbild von Parteien, die um die politische Macht ringen, aber nur sehr wenig mit Bürokratieabbau.“

Die dritte Subdimension bildet schließlich die Kritik an der administrativen Ausgestaltung regulativer Vorschriften. Hierbei wird kritisiert, dass Normadressaten durch Dokumentations- und Informationspflichten belastet werden, auf die verzichtet werden könnte, ohne dabei materielle Standards zu gefährden (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 54). Es geht folglich hierbei nicht um Deregulierung, also die Abschaffung von Vorschriften, sondern um „better regulation“ (vgl. Jann, 2005: 629), also Regulierung, die bei gleicher

---

<sup>1</sup> So zeigt auch Helm (vgl. 2006: 176) am Beispiel der Privatisierung der britischen Strom-, Gas- und Wasserversorgung, dass die größten Preissenkungen und damit der höchste Grad an ökonomischer Effizienz nicht in den am stärksten deregulierten Bereichen zu beobachten sind, sondern in den Bereichen, in denen die Ausgestaltung regulativer Vorschriften am effektivsten ist.

Zielerreichung eine geringere administrative Belastung für die Normadressaten schafft. Dieser Dimension der Bürokratiekritik ist das in dieser Arbeit thematisierte Instrument *SKM Bürger* zuzuordnen.<sup>2</sup>

Die dritte Ebene der Bürokratiekritik, „zu viel bürokratische Organisation“, lässt sich gliedern in die Subdimensionen der intra-organisatorischen und der inter-organisatorischen Probleme (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 54). Die intra-organisatorischen Ebene bezieht sich auf die bereits erwähnten pathologischen Erscheinungsformen bürokratischen Verwaltungshandelns, also Überhierarchisierung, übertriebene Regelgebundenheit, unpersönliche Behandlung et cetera (vgl. Jann, 2005: 630). Auf der inter-organisatorischen Ebene geht es um Probleme, die durch die unzureichende Kooperation unterschiedlicher Bereiche der Verwaltung entstehen. Dies drückt sich für den Adressaten zum Beispiel in der Dauer von Genehmigungsverfahren oder in einer Mehrfachbelastung bei der Angabe bestimmter Daten aus (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 54). Entbürokratisierung auf dieser Problemebene bedeutet also eine Verbesserung der Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsbereiche mit dem Ziel, die (gewollte und begründete) Binnendifferenzierung der Verwaltung, zum Beispiel durch die Einführung von „One-stop-shops“, für den Adressaten nicht spürbar werden zu lassen (vgl. Lenk, 2007: 238).

### **2.1.2 Ursachen für das Entstehen von Bürokratie**

Um die Eignung von Lösungsansätzen und Strategien zum Bürokratieabbau beurteilen zu können, ist es sinnvoll, nach den Ursachen für „Bürokratie“ oder „Überbürokratisierung“ zu fragen. Aufgrund der Komplexität und der Anzahl der Faktoren, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen können, kann hier nur exemplarisch auf einige mögliche Ursachen eingegangen werden. Da das im Rahmen dieser Arbeit diskutierte Instrument *SKM Bürger* in der oben vorgestellten Schematik auf der Ebene „zu viel Regulierung“

---

<sup>2</sup>Im Rahmen von SKM-Abbauprogrammen wird mitunter auch die Abschaffung von Vorschriften erwogen. Kerngedanke des SKM ist nichtsdestotrotz die Senkung der administrativen Belastung ohne die Gefährdung materieller Standards.

einzuordnen ist, werden sich die folgenden Ausführungen auf Ursachen, die dieser Ebene zuzuordnen sind, beschränken.

Hierbei muss zunächst einmal festgestellt werden, dass eine moderne Gesellschaft einen gewissen Normenbedarf hat. So geht beispielsweise Scharpf (2000: 78ff.) davon aus, dass durch „sozial konstruierte Regeln“ Freiheit nicht nur beschränkt, sondern auch ermöglicht wird. Die Notwendigkeit zur Schaffung neuer Regelungen ergibt sich oft aus „neue[n] objektive[n] Regelungserfordernisse[n], die nicht einfach ignoriert werden dürfen“ (Dose, 2008: 108), wie etwa der Entwicklung der Gentechnik oder des Internets. Die Frage, wie weit dieser Normenbedarf in bestimmten Bereichen geht, ist allerdings eine Frage, die im politischen Diskurs beantwortet werden muss und die damit auch durch die Einflussnahme bestimmter Interessengruppen gekennzeichnet ist. So ist zu betonen, dass Regulierung in der Regel nicht auf Initiative der zuständigen Ministerialbeamten entsteht, sondern aufgrund von Forderungen von Interessenvertretern, die zusammen mit den entsprechenden Fachverantwortlichen aus den Bereichen Politik und Verwaltung „eiserne Dreiecke“ bilden (vgl. Jann, 2005: 629). Während die so in den unterschiedlichen Bereichen getroffenen Regelungen einzeln betrachtet sinnvoll erscheinen, ist es vor allem die Vielfalt der sektorspezifischen Regelungen (vgl. Jann in Deutscher Bundestag, 2004: 22), oder, mit den Worten von Renate Mayntz (1980: 20), die „Kumulation von Normen durch eine reaktiv-punktuelle Gesetzgebung“, die als belastend empfunden wird. Darüber hinaus bietet Gesetzgebungstätigkeit unterschiedlichen Gruppen die Möglichkeit zur Profilierung. Dose (vgl. 2008: 108) weist darauf hin, dass sich politischer Erfolg kurzfristig, das heißt innerhalb einer Legislaturperiode einstellen muss, was durch Gesetzgebung leichter möglich ist als bei sich eher langfristig auswirkendem Bürokratieabbau. Diese Logik lässt sich auf Ministerialbeamte übertragen, die durch Mitwirkung an einem erfolgreichen Gesetzgebungsverfahren die Chance haben, sich zu profilieren (vgl. Dose, 2008: 109). Dem Bereich der Ministerialbürokratie zuzuordnen ist auch der von Mayntz (1980: 19f.) angeführte „Regelungsperfektionismus von Gesetzgebungsspezialisten“ und das von Jann (vgl. 2003: 43f.) kritisierte

Juristenmonopol in der deutschen Verwaltung, durch das eine auf Rechtsetzung fokussierte Problemlösungskultur gefördert wird. Auf Bundesebene zeigen Ministerien darüber hinaus oft ein Interesse an möglichst detaillierter Regelung, um einen größeren Einfluss auf die Implementation auf Landes- und Kommunalebene zu nehmen, (vgl. Jann, 2003: 42f.) „aus Furcht der Zentrale vor dem Unsinn, der ‚vor Ort‘ gemacht werden könnte“ (Mayntz, 1980: 20).

Ein weiterer möglicher Grund für das Entstehen von Bürokratie ist die Tatsache, dass Regulierung eine auf den ersten Blick kostengünstige Alternative ist, was bekanntermaßen in Gesetzentwürfen mit den Worten „Kosten: keine“ zum Ausdruck gebracht wird, wobei allerdings die Vollzugskosten und die Befolgungskosten der Normadressaten vernachlässigt werden (vgl. Dose, 2008: 109).

Aus den beschriebenen vielfältigen Erscheinungsformen und Gründen für das Entstehen von Bürokratie oder „Überbürokratisierung“ ergibt sich die Frage nach Lösungsansätzen, die geeignet sind, eine „Entbürokratisierung“ vorzunehmen. Obwohl in den letzten Jahren im Zuge der Intensivierung der Entbürokratisierungsdebatte eine Reihe von Ansätzen zum Bürokratieabbau entwickelt wurden<sup>3</sup>, soll an dieser Stelle aufgrund der thematischen Ausrichtung der Arbeit nur auf das Standardkosten-Modell und insbesondere dessen Anwendung auf den Bereich Bürger näher eingegangen werden.

## **2.2 Das Standardkosten-Modell – Methodik, Funktionen und Grenzen**

Das Standardkosten-Modell, das im Zentrum des sogenannten „Dutch Approach“ steht, wurde, wie bereits eingangs erwähnt, in den Niederlanden entwickelt, wo 2002 eine erste SKM-Messung durchgeführt wurde. Der niederländische Ansatz, der sich in den Folgejahren international in mehr oder weniger modifizierter Form verbreitete, besteht im Kern aus drei Elementen: der Messung administrativer Belastungen nach dem Standardkosten-Modell, der Setzung eines Reduzierungsziels für einen

---

<sup>3</sup> Zu den prominentesten gehören neben dem Standardkosten-Modell beispielsweise die Gesetzesfolgenabschätzung, Sunset-Legislation und die Rechtsbereinigung.

bestimmten Zeitraum durch die Regierung<sup>4</sup> und der Etablierung einer Organisationsstruktur, die die Messung und den Abbau administrativer Lasten ermöglicht und überwacht (vgl. Keyworth, 2006: 266).

### 2.2.1 Funktionsweise des Standardkosten-Modells

Das SKM konzentriert sich im breit gefächerten Spektrum des Bürokratieabbaus ausschließlich auf die Belastung durch sogenannte Informationspflichten (IP) und damit auf die in 2.1.1 beschriebene administrative Ausgestaltung von Bürokratie. Informationspflichten sind nach Definition der Bundesregierung (vgl. 2006a: 7) „aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ Hierbei wird von der Vollständigkeitsannahme ausgegangen, das heißt, Fälle von Nichtbeachtung der Vorschriften werden nicht erfasst.

Um die Zeit zu ermitteln, die durchschnittlich benötigt wird<sup>5</sup>, um eine bestimmte Informationspflicht zu erfüllen, werden die zur Erfüllung notwendigen Arbeitsschritte in sogenannte Standardaktivitäten zerlegt. Die Kosten einer Informationspflicht ergeben sich dann aus vier Parametern: der benötigten Zeit, die der Summe der relevanten Standardaktivitäten entspricht, den Kosten einer Zeiteinheit, die sich aus dem entsprechenden Lohnsatz ergeben, der Häufigkeit, mit der die Informationspflicht erfüllt werden muss und der Größe der Normadressatengruppe, die die jeweilige Informationspflicht erfüllen muss (vgl. Torriti, 2007: 85). Die „Sowieso“-Kosten, das heißt die Kosten, die durch Aktivitäten entstehen, die ein Unternehmen sowieso, auch bei Nichtbestehen einer staatlichen Vorschrift, durchführen würde, werden in Deutschland nicht ausgeklammert. Nicht einbezogen werden in Deutschland dagegen die Gemeinkosten, also Kosten, die Unternehmen neben den Lohnkosten entstehen, etwa für Miete oder Elektrizität. In anderen Ländern, beispielsweise in Großbritannien, wird

---

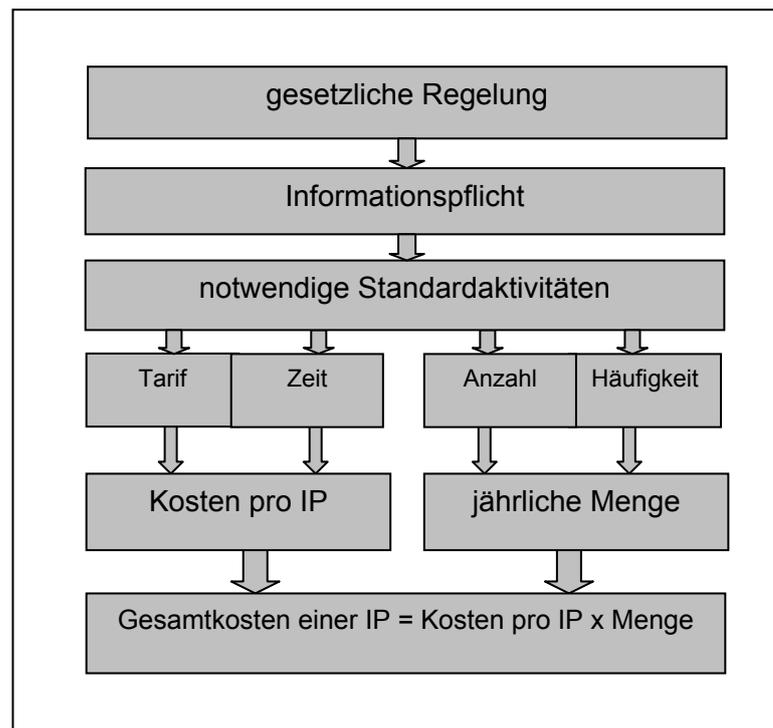
<sup>4</sup> So plant beispielsweise die deutsche Bundesregierung eine Reduzierung der administrativen Belastungen für Unternehmen um 25% bis 2011.

<sup>5</sup> Ausgegangen wird hierbei vom normal effizienten Unternehmen.

hierfür ein Standardsatz festgelegt und in die Rechnung mit einbezogen (vgl. Bundesregierung, 2006: 21).

Abbildung 2 zeigt die Berechnung der Kosten, die durch eine Informationspflicht und damit durch eine bestimmte Vorschrift entstehen.

**Abbildung 2: Berechnungsweise des Standardkosten-Modells**



Quelle: eigene Darstellung nach Bundesregierung (2006: 26)

Auf diese Weise können die administrativen Belastungen oder Bürokratiekosten gesetzlicher Regelungen quantifiziert und damit sichtbar gemacht werden. Die Anwendung des Modells ist hierbei sowohl ex-ante, um die Schaffung von Regelungen mit hohen administrativen Belastungen zu verhindern, als auch ex-post zur Identifizierung und Reduzierung von Bürokratiekosten möglich (vgl. Torriti, 2007: 92).

### 2.2.2 Möglichkeiten und Grenzen des Standardkosten-Modells

Obwohl die Bestimmung der Höhe administrativer Belastungen durch das SKM nicht, wie der Ausdruck „SKM-Messung“ suggeriert, als Messung verstanden werden kann, sondern eher als Schätzung zu betrachten ist,

können durch das Verfahren die durch Informationspflichten verursachten Kosten beziffert und damit sichtbar gemacht werden. Somit ist durch das SKM die Möglichkeit gegeben, die Aufmerksamkeit für einen Bereich staatlich verursachter Belastungen, der bisher wenig greifbar war, zu erhöhen (vgl. Keyworth, 2006: 263). So führte beispielsweise die britische *Better Regulation Task Force* die mangelnde Aufmerksamkeit für staatlich verursachte administrative Belastungen als ein zentrales Argument für die Einführung des SKM an. In dem 2005 veröffentlichten Bericht des Expertengremiums heißt es hierzu: „One of the most unfortunate things about administrative burdens is that those imposing them do not think about or cannot see the true costs which they are imposing on others.“ (BRTF, 2005: 4) Die Tatsache, dass die Bundesministerien im Verlauf der SKM-Messung bei der Identifizierung der Informationspflichten in vielen Fällen nicht in der Lage waren, die Anzahl der hiervon betroffenen Unternehmen zu nennen (vgl. Beus, 2007: 72), deutet darauf hin, dass auch in Deutschland die Aufmerksamkeit für staatlich verursachte administrative Belastungen bisher eher gering war.

Die Durchsetzungschancen des Problems Bürokratiekosten gegenüber anderen Problemen, etwa Sicherheitsbedenken, wurden bisher durch den diffusen und wenig konkreten Charakter des Problems geschwächt. Jann, Wegrich und Tiessen (vgl. 2007: 54) stellen die These auf, dass Entbürokratisierungsinteressen in der Regel eher von Generalisten vertreten werden, während hinter Regulierungsinteressen oft Spezialisten stehen, die in politischen Auseinandersetzungen den Generalisten durch Fachwissen und die Unterstützung durch „Eiserne Dreiecke“ überlegen sind. Eine wichtige Qualität des SKM, so Jann, Wegrich und Tiessen (vgl. 2007: 58), liegt deshalb in der Stärkung der Argumente der Generalisten, da durch die Messung administrativer Belastungen der „Preis“ bestimmter Regulierungen offenbart werden kann.

Nichtsdestotrotz zeigt die Erfahrung aus Ländern, die bereits SKM-Messungen und entsprechende Reduzierungsanstrengungen durchgeführt haben, dass die „gefühlte Bürokratie“ durch diese Maßnahmen in vielen

Fällen nicht verringert werden konnte und die betroffenen Normadressaten nach wie vor über eine zu hohe Bürokratiebelastung klagen.

Das britische HMRC<sup>6</sup> (vgl. 2006: 7f.) berichtet, dass zwar nur ein geringer Teil der vom HMRC ausgehenden Informationspflichten für 85% der Kosten verantwortlich ist, dass aber Unternehmen vor allem die hohe Anzahl der teilweise nur sehr geringe Kosten verursachenden Informationspflichten als Belastung empfinden, da diese die wahrgenommene Komplexität des Steuersystems erhöhen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass das SKM nur auf einen ganz bestimmten Bereich bürokratischer Belastungen abzielt, während andere mögliche Faktoren, wie etwa die Anzahl der Vorschriften, bestehen bleiben und somit weiterhin für eine empfundene Bürokratiebelastung sorgen. Einige Länder haben deshalb bereits den Versuch gemacht, auch andere Belastungen, zum Beispiel „irritation burdens“, zu erfassen und zu reduzieren (vgl. Jann, Jantz, 2008: 61).

Des Weiteren muss beachtet werden, dass das SKM nur auf die durch Informationspflichten entstehenden Belastungen fokussiert ist und keine Aussagen zu den etwaigen Nutzen der Informationspflichten trifft. Damit hat das SKM einen engeren Fokus als beispielsweise die Gesetzesfolgenabschätzung, die den Anspruch hat, sowohl Kosten als auch Nutzen zu analysieren. Keyworth (vgl. 2006: 262) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Reduzierung der durch Informationspflichten verursachten Kosten nicht notwendigerweise zu einer Effizienzsteigerung führen muss, wenn zum Beispiel der durch die Kostenreduzierung gewonnene Nutzen den Verlust an Informationen nicht aufwiegen kann. Es kann demnach festgestellt werden, dass die Anwendung des SKM keineswegs unpolitisch und rein technischer Natur ist, sondern der politischen Auseinandersetzung um Sinn und Ausmaß staatlicher Regulierung bedarf (vgl. Jann, Jantz, 2008: 67).

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass durch die Anwendung des SKM auf Bundesebene nicht alle möglichen Verursacher administrativer Belastungen erfasst werden. So weisen Jann, Wegrich und Tiessen (vgl. 2007: 45) darauf hin, dass in Deutschland die von

---

<sup>6</sup> Her Majesty's Revenue and Customs – britisches Ministerium für Steuern und Zölle

Selbstverwaltungskörperschaften erlassenen Richtlinien und die Vollzugspraxis der Behörden derzeit nicht oder nur unvollständig in die Messung eingehen. Dies verdeutlicht, dass Bürokratieabbau sich nicht nur auf den Abbau bundesgesetzlich vorgeschriebener Informationspflichten beschränken kann, sondern, wie vom Normenkontrollrat unter dem Stichwort „Aktion Bürokratieabbau“ angeregt (vgl. NKR, 2008a: 45), die Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Sozialversicherungsträgern notwendig ist, um eine spürbare Entlastung zu erzielen.

### **2.3 Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger**

Das Standardkosten-Modell wurde in erster Linie für die Messung von Belastungen der Wirtschaft entwickelt und angewendet. Trotzdem ist eine Übertragung der Methode auf andere Bereiche, unter anderem auf den Bereich Bürger, möglich. Im Folgenden soll darauf eingegangen werden, welche prinzipiellen Unterschiede und Besonderheiten sich bei der Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger ergeben.

#### **2.3.1 Methodische Fragen der Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger**

Ein grundlegender Unterschied zwischen der Anwendung des SKM auf den Bereich Wirtschaft und der Anwendung auf den Bereich Bürger ergibt sich bereits bei der Zielsetzung. Während das übergeordnete Ziel der SKM-Messung für den Bereich Wirtschaft oft in einer Effizienzsteigerung auf volkswirtschaftlicher Ebene gesehen wird<sup>7</sup>, ist im Bereich Bürger nicht von bedeutsamen Auswirkungen auf die Wirtschaft auszugehen (vgl. Rambøll Management, 2008: 3). Stattdessen wird der Sinn einer SKM-Messung eher in der Steigerung der Lebensqualität bestimmter Bürgergruppen und in einer

---

<sup>7</sup> So verspricht sich beispielsweise die britische BRTF (vgl. 2005: 3) von der Anwendung des SKM eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes von bis zu 1%. Diese Annahme ist allerdings nicht wissenschaftlich fundiert. Crafts (vgl. 2006) kommt in einer Untersuchung zu diesem Thema zu dem Ergebnis, dass administrative Belastungen in ihrer Auswirkung auf die volkswirtschaftliche Produktivität eher zu vernachlässigen sind.

Erhöhung der Akzeptanz des Staates durch eine Begrenzung der bürokratischen Belastung von Bürgern auf das Unvermeidliche gesehen<sup>8</sup>. Die höhere Relevanz nicht-finanzieller Faktoren für den Bereich Bürger wird auch durch Erfahrungen, die bei der Anwendung des Instruments in den Niederlanden gemacht wurden, bestätigt, wo sich nach Angaben von Rutjens (vgl. 2008a) gezeigt hat, dass die durch Informationspflichten verursachte Zeitbelastung von Bürgern generell als gravierender empfunden wird als die Kostenbelastung. Zudem gilt es zu beachten, dass, anders als im Bereich Wirtschaft, die von Bürgern zur Erfüllung der Informationspflichten benötigte Zeit nicht entlohnt wird, folglich steht kein Lohnsatz für eine Umrechnung in Kosten zur Verfügung. Dieser Tatsache wird durch den in den Niederlanden und auch bisher in Deutschland verfolgten Ansatz Rechnung getragen, der eine getrennte Erhebung von Zeit und direkten Kosten vorsieht, statt wie bei SKM-Messungen für Wirtschaftsunternehmen eine Umrechnung der benötigten Zeit in Kosten. Direkte Kosten werden in einer Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung definiert als „Versandkosten, Gebühren, Materialien und Fahrtkosten, die von Bürgern im Rahmen der Erfüllung einer Informationspflicht gezahlt werden.“ (Bertelsmann Stiftung, Nord West Consult, Rambøll Management, 2007: 10) Eine solche Darstellung der Bürokratiebelastung von Bürgern in Zeit und Kosten ist allerdings nicht unumstritten. So wird etwa von dem niederländischen Kontrollgremium Actal (vgl. 2007) die Auffassung vertreten, dass eine Umrechnung der Zeitbelastung in Euro anhand eines Durchschnittslohns besser geeignet wäre, die Resultate der Messung zu vermitteln und einen Vergleich zu Messungen im Bereich Wirtschaft herzustellen. In Deutschland wird dieser Ansatz allerdings größtenteils abgelehnt (vgl. Rambøll Management, 2008: 2). So führt beispielsweise Frick (vgl. 2007) an, dass eine solche Darstellung zu Irritationen in der Kommunikation führen könne, da durch die Anwendung des SKM keine finanziellen Entlastungen für die Bürger entstünden. Der deutsche „Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell“ (vgl. NKR, Geschäftsstelle Bürokratieabbau,

---

<sup>8</sup> Eine solche Zielsetzung wurde beispielsweise von dem stellvertretenden Vorsitzenden des Normenkontrollrats, Catenhusen, auf einer Veranstaltung der Bertelsmann Stiftung am 28.01.2008 zum Thema SKM Bürger vertreten.

2008: 20) sieht für den Bereich Bürger vor, dass Ressorts zusätzlich zu der getrennten Darstellung von Zeit und Kosten auch eine insgesamt monetäre Darstellung vornehmen können.

Ebenfalls umstritten ist die Frage, in welchem Umfang bei einer Messung auf Bürgerebene Wege- und Wartezeiten berücksichtigt werden sollten. Während der Normenkontrollrat (vgl. NKR, 2008b: 4) argumentiert, dass diese von Bürgern häufig als besonders belastend empfunden würden und immer dann aufgenommen werden sollten, wenn sie „erheblich sind und üblicherweise bei der Erfüllung der Informationspflicht anfallen“ (NKR, 2008b: 4), weist die Bundesregierung darauf hin, dass es sich hierbei um Faktoren handelt, die sich einer unmittelbaren Beeinflussung durch den Bund entziehen<sup>9</sup> (vgl. Bundesregierung, 2008: 10). Noch deutlicher als für den Bereich Wirtschaft zeigt sich hier also, dass zur Erzielung einer spürbaren Entlastung auf Seiten der Normadressaten eine Kooperation mit Ländern und Kommunen notwendig ist. So sieht auch Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) das größte Potential in der Verknüpfung der Messung bundesgesetzlich vorgeschriebener administrativer Belastungen mit einer „Analyse der Realitäten des Verwaltungsvollzugs“. Der Ansatz der ebenübergreifenden Kooperation im Bereich *SKM Bürger* findet sich ebenfalls in den im Februar 2009 von Normenkontrollrat und Bundeskanzleramt initiierten Pilotprojekten (vgl. NKR, 2009) zu Wohngeld und Elterngeld, die als gemeinsame Projekte von Bund, Ländern und Kommunen geplant sind.

Eine weitere Besonderheit bei Bürokratiekostenmessungen auf Bürgerebene ist der auch in den Niederlanden angewandte sogenannte Lebenslagenansatz. Anstelle einer Messung der Gesamtbelastung aller Bürger werden nach diesem Ansatz diejenigen Belastungen, die aus bestimmten Lebenssituationen resultieren, in denen Bürger sich befinden können<sup>10</sup>, gemessen. Ausgangspunkt für die Messung ist damit nicht, wie

---

<sup>9</sup> Die Angabe von Wege- und Wartezeiten erfolgt gemäß dem Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung (vgl. NKR, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, 2008: 29) nur dann, wenn durch Bundesrecht ein persönliches Erscheinen bei der Behörde explizit vorgeschrieben wird.

<sup>10</sup> Im Fall der Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung zu diesem Thema waren dies die Lebenslagen „Eltern eines behinderten Kindes“, „Ehrenamtlich Tätige im Sportverein“ und „Angehörige einer pflegebedürftigen älteren Person“. Grundsätzlich sind natürlich auch alle

bei Messungen im Bereich Wirtschaft, eine gesetzliche Vorschrift, sondern eine bestimmte Lebenslage, der dann Informationspflichten aus verschiedenen gesetzlichen Bereichen zugeordnet werden. Problematisch hierbei ist die abschließende Erfassung aller relevanten Informationspflichten, die eine bestimmte Lebenslage betreffen. In der Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung wird daher dafür plädiert,

„die für die jeweilige Lebenslage in Betracht kommenden Informationsverpflichtungen wie mit einem Scanner zu erfassen und in Absprache mit Experten festzulegen, welche wegen ihres Zeit- oder Kostenvolumens oder wegen ihrer Bedeutung für die Angehörigen der Lebenslagengruppe einer SKM-Messung unterzogen werden sollen.“  
(Bertelsmann Stiftung, Nord West Consult, Rambøll Management, 2007: 15)

Der Lebenslagenansatz hat gegenüber einer Gesamtmessung den Vorteil, dass besser nachvollzogen und vermittelt werden kann, welche Bürgergruppe wie stark belastet wird. Da gesetzliche Vorschriften in der Regel auf viele Lebenslagen gleichzeitig zutreffen, wäre eine solche Zuordnung bei einer Gesamtmessung sehr viel problematischer (vgl. Rambøll Management, 2008: 4f.). Ein weiterer Vorteil des Lebenslagenansatzes wird in einer größeren Spürbarkeit der Entlastungsmaßnahmen für die Normadressaten gesehen. Im Zuge von Abbaumaßnahmen in Folge einer SKM-Messung auf Wirtschaftsebene werden oft Reduzierungen im Bereich von Informationspflichten vorgenommen, für die sehr hohe Fallzahlen zu verzeichnen sind, was im Gesamtergebnis zu Einsparungen führt, für das einzelne Unternehmen allerdings oft kaum spürbar ist. Während für den Bereich Wirtschaft argumentiert wird, dass hierdurch trotzdem ein Nutzen auf volkswirtschaftlicher Ebene erzielt werden kann (vgl. Rambøll Management, 2008: 5), sind im Bereich Bürger eindeutig nur diejenigen Maßnahmen sinnvoll, die vom Bürger auch als Entlastung empfunden werden. Hohe Fallzahlen spielen beim Lebenslagenansatz eine weniger große Rolle und es

---

anderen Lebenslagen, wie etwa Arbeitslose, Alleinerziehende, chronisch Kranke etc., als Ausgangspunkt einer SKM-Messung denkbar.

findet bereits im Verlauf der Messung ein intensiver Dialog mit Vertretern der Betroffenen sowohl zur Erhebung der Belastungen als auch zur Entwicklung von Reduzierungsmaßnahmen statt, was die Fokussierung auf spürbare Entlastungen erleichtert (vgl. Rambøll Management, 2008: 5).

Eine weitere Anpassung, die bei der Übertragung auf den Bereich Bürger vorgenommen werden muss, betrifft die für den Bereich Wirtschaft entwickelten Standardaktivitäten. Da viele dieser Standardaktivitäten, beispielsweise die Durchführung interner Meetings oder die Inspektion durch Behörden, sich nicht unmittelbar übertragen lassen, müssen die Standardaktivitäten entsprechend angepasst werden (vgl. Bertelsmann Stiftung, Nord West Consult, Rambøll Management, 2007: 15).<sup>11</sup> Im Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung (vgl. NKR, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, 2008: 26) werden zwölf für den Bereich Bürger entwickelte allgemeine Standardaktivitäten angegeben.

Auch die für den Bereich Wirtschaft getroffene Annahme des „normal effizienten Unternehmens“ ist für den Bereich Bürger problematisch. Während bei Unternehmen von einem annähernd gleichen Professionalisierungsgrad und damit von ungefähr gleichen Werten bezüglich der zur Erfüllung von Informationspflichten benötigten Zeit ausgegangen werden kann, muss bei Bürgern davon ausgegangen werden, dass Sachkenntnis und Erfahrung und damit die anzulegenden Zeitwerte stark divergieren<sup>12</sup> (vgl. Bertelsmann Stiftung, Nord West Consult, Rambøll Management, 2007: 15). Dies macht eine breitere Datenerfassung und eventuell eine Segmentierung der Normadressaten bei der Erhebung der Zeitwerte notwendig (vgl. Rambøll Management, 2008: 2).

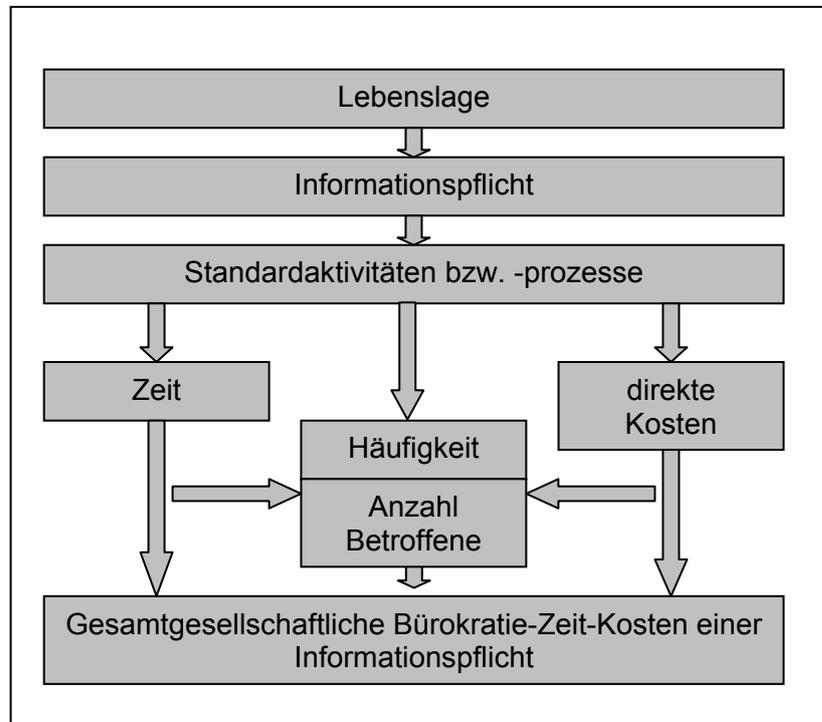
---

<sup>11</sup> Eine Alternative hierzu ist die in der Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung vorgenommene Entwicklung von Standardprozessen, bei denen die sich durchschnittlich ergebenden Prozessabläufe einschließlich des Handelns der Vollzugsbehörden erfasst wurden.

<sup>12</sup> Ein Kritikpunkt der Lebenshilfe (Beitrag auf der Veranstaltung „SKM-Messung bei Bürgern“ der Bertelsmann Stiftung, 28.01.08) an der Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung war, dass vor allem Akademiker befragt wurden und damit nach Ansicht der Lebenshilfe die der Messung zugrunde liegenden Zeitwerte unterdurchschnittlich sind.

Unter Berücksichtigung dieser Anpassungen ergibt sich damit das folgende Berechnungsschema für SKM-Messungen im Bereich Bürger:

**Abbildung 3: Berechnungsschema SKM Bürger**



Quelle: eigene Darstellung nach Bertelsmann Stiftung (vgl. 2008: 2)

### 2.3.2 Chancen und Grenzen der Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger

Obwohl, wie oben dargelegt, die grundsätzliche Übertragbarkeit der Methode auf den Bereich Bürger gegeben ist, muss darauf hingewiesen werden, dass in der Praxis, ähnlich wie im Bereich Wirtschaft, auch die Grenzen des Ansatzes deutlich werden. So wird aus den Niederlanden berichtet, dass Bürger nach Durchführung der Messung und der Reduzierungsmaßnahmen angaben, keine Erleichterung zu spüren (vgl. Wierda, 2007). In den Niederlanden werden deshalb neben der SKM-Messung qualitative Ansätze angewendet, durch die Irritationsfaktoren wie lange Wartezeiten, komplexe Zuständigkeitsbeziehungen und schwer verständliche Formulare reduziert werden sollen (vgl. Rutjens, 2008a). Auch der Normenkontrollrat spricht sich in seinem letzten Jahresbericht (vgl. NKR, 2008a: 50) dafür aus, neben einer SKM-Messung im Bereich Bürger in Zusammenarbeit mit Ländern und

Kommunen begleitende Maßnahmen durchzuführen, um solche Irritationsfaktoren, die oft im Bereich des Vollzugs entstehen, zu reduzieren.

Nichtsdestotrotz ist das SKM im Bereich Bürger genau wie im Bereich Wirtschaft in der Lage, die Position der Regulierungskritiker zu stärken und den Bürokratieabbau damit voranzutreiben. So zeigen beispielsweise Berichte aus den Niederlanden (vgl. Rutjens, 2008b), dass bestimmte Bürgergruppen, deren erreichte Entlastung nach einiger Zeit immer noch bei null Prozent lag, aufgrund dieser Zahlen in der Lage waren, Druck auf die Regierung auszuüben und damit eine Reduzierung ihrer Bürokratiebelastung zu erreichen. Von der in Deutschland durchgeführten Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung wird berichtet (vgl. Schubmann-Wagner, 2008), dass viele der als Reduzierungsmaßnahmen aufgenommenen Vorschläge auf Seiten der Betroffenenverbände zum Teil schon seit Jahren bestehen, ohne umgesetzt worden zu sein. Nach dem Prinzip „what gets measured, gets done“ können diese Forderungen jetzt durch die Messung mit Zahlen hinterlegt werden und haben damit eine größere Chance auf politische Umsetzung.

#### **2.4 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Deutschland und Großbritannien – programmatische Ansätze und internationale Bewertungen**

Nachdem durch den vorangegangenen Teil ein Einblick in die Problematik sowie das zur Lösung dieser Problematik im Rahmen dieser Arbeit diskutierte Instrument gegeben ist, soll der nächste Teil einen kurzen Überblick über die in Deutschland und Großbritannien im Bereich Bürokratieabbau und Regulierungsreform initiierten Programme und Maßnahmen sowie internationale Bewertungen im Bereich Regulierung mit Bezug auf die beiden Länder geben. Hierbei soll der Fokus auf den jeweils grundlegenden programmatischen Ansätzen der letzten zehn Jahre liegen.

### 2.4.1 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Deutschland

„Moderner Staat – moderne Regierung“ ist ein 1999 von der neuen Bundesregierung eingeführtes Programm, mit dem das neue Leitbild des „Aktivierenden Staates“ umgesetzt werden sollte. Grundidee hierbei war eine begrenztere Rolle des Staates, der Selbstregulierung und Eigeninitiative fördert, dabei aber immer noch die Aufgabe hat, Freiheit und Sicherheit der Bürger zu schützen (vgl. Bundesregierung, 1999: 2). Aus dem Programm gingen Projekte zur Modernisierung des öffentlichen Sektors hervor, insbesondere zur Modernisierung des Rechnungswesens, des öffentlichen Dienstes und der bestehenden Regulierungsbehörden (vgl. OECD, 2004: 9f.). Erklärtes Ziel war hierbei unter anderem die Steigerung der Wirksamkeit und der Akzeptanz von Regulierung (vgl. Bundesregierung, 1999: 5). Zu den konkreten Maßnahmen im Bereich Bürokratieabbau zählte beispielsweise die Veröffentlichung eines Handbuches und eines Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung für alle aus den Bundesministerien stammenden Gesetzesentwürfe verpflichtend vorgeschrieben wurde. Hierbei liegt zwar die Verantwortung für die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben zur GFA formell beim Innenministerium, dieses hat aber nach Einschätzung der OECD (vgl. 2004: 34) nicht annähernd ausreichend Kapazitäten, um dieser Verpflichtung nachzukommen, sowie keine formellen Sanktionsmöglichkeiten. Es wird deshalb sowohl von der OECD (vgl. 2004: 34) als auch von Ministerialmitarbeitern (vgl. Lohmann, 2004: 31) konstatiert, dass die tatsächliche Anwendung der GFA in Deutschland weit von den hiermit verbundenen Intentionen und Verlautbarungen entfernt ist.

Mit der Agenda 2010 wurde 2003 von der Regierung, parallel zu einer Intensivierung der Debatte um Bürokratieabbau auf EU-Ebene infolge der Veröffentlichung des Mandelkern-Berichts (vgl. Mandelkern Group on Better Regulation, 2001), eine neue Schwerpunktsetzung vorgenommen, mit der die „Initiative Bürokratieabbau“ in den Mittelpunkt der Reformbemühungen der Regierung trat (vgl. Lohmann, 2004: 22). Die Initiative umfasste eine Vielzahl bestehender und neuer Bürokratieabbauprojekte, darunter die eGovernment-Initiative *BundOnline 2005*, die Vereinfachung von Statistiken

und von Berichtspflichten der Unternehmen, Initiativen zur Rechtsbereinigung (vgl. OECD, 2004: 10) sowie die Vereinfachung von Massenverfahren wie Kfz-Zulassungen oder Ummeldungen von Bürgern (vgl. Lohmann, 2004: 23). Als zentrale Instrumente zur Erreichung dieser Ziele setzte die Regierung auf Deregulierung, Prozessoptimierung und die Schaffung effizienterer Behördenstrukturen (vgl. Hüper, 2004: 43).

Auch die große Koalition griff 2005 das Thema Bürokratieabbau auf. Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu: „Die Neuentlastung von Bürgern, Wirtschaft und Behörden von einem Übermaß an Vorschriften und der damit einhergehenden Belastung durch bürokratische Pflichten und Kosten ist ein wichtiges Anliegen der Koalition.“ (CDU, CSU, SPD, 2005: 74) Konkretisiert wurde dies 2006 mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“, das auch die Einführung des SKM vorsah (vgl. Bundesregierung, 2006b). Die Bundesregierung verpflichtete sich damit zur Messung der Kosten bestehender Informationspflichten für den Bereich Wirtschaft, die bis 2011 um 25% verringert werden sollen, sowie zur Vermeidung der Entstehung neuer Kosten, was durch das in der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegte Ex-ante-Verfahren zur Abschätzung von Bürokratiekosten gewährleistet werden soll (vgl. Bundesregierung, 2007: 6). Das Statistische Bundesamt begann 2007 mit der Messung der Bürokratiekosten, wobei die als besonders kostenträchtig eingeschätzten Informationspflichten zuerst gemessen wurden. Zeitgleich mit der Messung erfolgte auch die Erarbeitung von Entlastungsmaßnahmen durch die Bundesministerien (vgl. Jann, Jantz, 2008: 56). Begleitet wird der Mess- und Abbauprozess durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), der 2006 als unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan, bestehend aus acht ehrenamtlichen Mitarbeitern, seine Arbeit aufnahm. Der NKR hat hierbei sowohl die Aufgabe, die Ex-ante-Schätzungen von Bürokratiekosten der Gesetzesentwürfe auf Plausibilität und weniger belastende Alternativen zu überprüfen, als auch den Prozess der Bestandsmessung zu begleiten und zu methodischen Fragen Stellung zu nehmen (vgl. Bundesregierung, 2007: 10). Darüber hinaus unterstützt der NKR Bundesregierung und Bundestag bei der Identifizierung von Abbaumaßnahmen (vgl. NKR, 2008a: 16). Obwohl die Arbeitsweise des NKR eher durch Kooperation mit den betreffenden

Ressorts gekennzeichnet ist, kann seine Einsetzung, wie die Anwendung des SKM selbst, als ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Interessen des Bürokratieabbaus betrachtet werden, da hierdurch die Position der Regulierungskritiker gegenüber den „Eisernen Dreiecken“ der Regulierungsbefürworter gestärkt wird.

Ein häufig vorgebrachter Kritikpunkt am Ansatz der Bundesregierung (vgl. Frick, Dreß, 2008: 3; NKR, 2007: 25f.) bezieht sich auf die Tatsache, dass die Prüfung von Gesetzesentwürfen durch den NKR auf die aus den Ministerien stammenden Gesetzesentwürfe beschränkt ist und dass dieser nicht bis zum Ende des Legislativverfahrens eingebunden ist. Darüber hinaus argumentiert Dose (2008: 106), dass aufgrund der begrenzten personellen Kapazitäten des NKR eine ernsthafte Prüfung der Ex-ante-Abschätzungen kaum möglich sei:

„In vielen Fällen wird der NKR darauf angewiesen sein, die Angaben aus den Ministerien ungeprüft zu übernehmen. Dabei werden erst die Praxis und deren systematische Evaluation zeigen, ob die Ministerien tatsächlich die Bürokratiekosten zuverlässig ausweisen.“

Das im Ende 2008 veröffentlichten Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des SKM und zum Stand des Bürokratieabbaus bekannt gegebene Messergebnis von 47,6 Mrd. € bedeutet den Abschluss der deutschen Bestandsmessung, die durch langwierige methodische Debatten gekennzeichnet war. Diese hatten zu erheblichen, nach Ansicht des NKR (vgl. 2008b: 1) vermeidbaren Verzögerungen im Messprozess geführt. Ein eindeutiges Bekenntnis der Bundesregierung zu einem Nettoabbauziel ist jedoch, trotz zahlreicher diesbezüglicher Aufforderungen (vgl. NKR, 2007: 46; NKR, 2008a: 21; Deutscher Bundestag, 2008: 15644), bisher nicht erfolgt. Mit der Einführung der Ex-ante-Abschätzung für den Bereich Bürger ab dem 01. Januar 2009 kam die Bundesregierung den vielfach geäußerten Forderungen nach einer Ausweitung der Anwendungsbereiche des SKM (vgl. Frick, Dreß, 2008: 4; NKR, 2007: 41ff.; NKR, 2008a: 45ff.) zumindest teilweise nach. Die Ex-post-Anwendung der Policy *SKM Bürger* erfolgte bisher nur in Form von Pilotprojekten (vgl. NKR, 2009).

### 2.4.2 Bürokratieabbau und Regulierungsreform in Großbritannien

Die Regierungsübernahme der Labour-Partei 1997 brachte einen terminologischen und ideologischen Wandel im Bereich Regulierungsreform. Während die Reformmaßnahmen der Konservativen stark auf Deregulierung abgezielt hatten, setzte sich mit Labour der von der OECD geprägte Begriff „better regulation“ und damit die Überzeugung durch, dass es in der Regulierungsdebatte nicht nur um Quantität, sondern vor allem auch um die Qualität der Normsetzung geht (vgl. Baldwin, 2005: 486f.; Radaelli, 2007: 192). Parallel zu dieser ideologischen Neuorientierung fand auch ein institutioneller Wandel statt, in dessen Rahmen die *Better Regulation Task Force* (BRTF) als unabhängiges Beratergremium mit mehrheitlich aus dem Bereich Wirtschaft stammenden Mitgliedern eingesetzt wurde. Die BRTF entwickelte kurz nach ihrer Einsetzung fünf „Prinzipien besserer Rechtsetzung“<sup>13</sup>, die seitdem in einer Vielzahl von Publikationen zitiert wurden und bis heute als Grundpfeiler der britischen Better-regulation-Strategie gelten (vgl. BERR, 2008). Obwohl diese Prinzipien vor dem Hintergrund eines modernen Rechtsstaatsverständnisses kaum zu kritisieren sind, argumentiert Helm (2006: 178), dass die Aufstellung dieser Prinzipien dem kritischen Umgang mit Regulierung eher abträglich ist:

„At one level, these are so obvious as to be meaningless. For example, how could one advocate a non-proportionate approach? However, they have a powerful, if unintended effect: because they are obvious, regulators typically claim to have met them and therefore that their approach is legitimate.“

Auch das 1998 von der Regierung akzeptierte „Enforcement Concordat“ wurde von der BRTF entwickelt und steht für den Ansatz der Labour-Regierung, den Vollzug nicht durch gesetzliche Vorgaben zu kontrollieren, sondern durch freiwillige Selbstverpflichtungen der zuständigen Agencies. Diese verpflichten sich hierdurch, bestimmte Verhaltensrichtlinien, wie Transparenz bezüglich der eigenen Leistungsstandards und

---

<sup>13</sup> Verhältnismäßigkeit, Verantwortlichkeit, Kontinuität, Transparenz und genaue Zielgruppenansprache

Vorgehensweisen, klar verständliche Sprache im Umgang mit Normadressaten oder kooperativer Umgang mit Unternehmen, einzuhalten (vgl. Baldwin, 2005: 498).

Eine weitere Reformmaßnahme der Labour-Regierung war die Ersetzung der von den Konservativen eingeführten Compliance Cost Assessments (CCA) durch Regulatory Impact Assessments (RIA), was sowohl eine Ausweitung der zu prüfenden Kosten und Nutzen als auch die Ausweitung des Stakeholder-Kreises bedeutete. Während CCAs sich nur auf die Auswirkungen von Regulierung auf die Wirtschaft bezogen hatten, sollten RIAs Regulierung jetzt auch auf ihre Auswirkungen auf Wohlfahrtsorganisationen, Verwaltung und Bürger prüfen (vgl. Radaelli, 2007: 192f.). In den Folgejahren rückte RIA ins Zentrum der britischen Better Regulation-Debatte, was sich unter anderem in einer institutionellen Umgestaltung ausdrückte. Die „Better Regulation Unit“ wurde umbenannt in „Regulatory Impact Unit“, in jedem Ministerium wurden „Regulatory Reform Minister“ benannt und das „Ministerial Panel for Regulatory Accountability“ sollte die Auswirkungen regulativer Vorhaben vor ihrer Einbringung ins Parlament untersuchen und generell das regulative System innerhalb der Regierung verbessern (vgl. Baldwin, 2005: 487). In den seit 2003 durchgeführten Evaluierungen von RIAs kommt das National Audit Office (NAO) allerdings zu dem Schluss, dass die Durchführung von Impact Assessments keinen signifikanten Einfluss auf den Politikformulierungsprozess hat (vgl. NAO, 2004; NAO, 2005; NAO, 2006).

Durch das White Paper „Modernising Government“ wurde 1999 eine breite Strategie für Regulierungsreform entworfen, in der die Bedeutung von RIA noch einmal betont wurde (vgl. OECD, 2002: 13). Darüber hinaus wurde die Vision einer „information age government“ entwickelt, was konkret die Verpflichtung der Ermöglichung jeglicher Kommunikation von Bürgern und Unternehmen mit der Regierung auf elektronischem Wege bis zum Jahr 2008 bedeutete. Hierzu zählen sowohl Verfahren zur webbasierten Stakeholder-Konsultation (vgl. Baldwin, 2005: 494) als auch beispielsweise Steuererklärungen oder die Beantragung von Studienkrediten (vgl. OECD, 2002: 44). Mit dem Regulatory Reform Act wurden 2001 die Möglichkeiten für „deregulation orders“ erweitert. Diese wurden mit dem „Deregulation and

Contracting Out Act“ 1994 eingeführt und stellen ein beschleunigtes Verfahren zur Änderung oder Aufhebung von Gesetzen ohne Involvement des Parlaments dar (vgl. Baldwin, 2005: 495; OECD, 2002: 42).

2005 plädierte die BRTF in ihrem Bericht „Less is More“ dafür, den so genannten „Dutch Approach“ und damit die Messung administrativer Belastungen nach dem SKM zu übernehmen (vgl. BRTF, 2005). Noch im gleichen Jahr wurde mit der Basismessung begonnen, die 2006 abgeschlossen wurde und als Ergebnis eine Belastung der Wirtschaft von ca. £20 Mrd. auswies (vgl. NAO, 2007: 16). Im Unterschied zu den Niederlanden wurde kein generelles Reduzierungsziel festgelegt, statt dessen setzten sich die Ministerien individuelle Ziele (vgl. Keyworth, 2006: 267), die sich in der Summe aber auf ein Nettoerduzierungsziel von 25% bis 2010 belaufen. Auf institutioneller Ebene wurde der niederländische Ansatz weitgehend übernommen. Die *Better Regulation Executive* (BRE) ersetzte die *Regulatory Impact Unit* im Cabinet Office und übernahm die zentrale Verantwortung für die Erreichung der Reduzierungsziele sowie die Vertretung von Entbürokratisierungsinteressen innerhalb der Regierung (vgl. Keyworth, 2006: 271). Die BRTF wurde durch die *Better Regulation Commission* (BRC) ersetzt, die als unabhängiges Beratungsorgan die jährlichen Abbaupläne der Ministerien überprüfte (vgl. Keyworth, 2006: 267).

Ein weiterer Vorschlag des „Less is More“-Berichtes, die Einführung einer „One in – one out“-Regel, wurde ebenfalls von der Regierung übernommen. Hierdurch soll die Anzahl der geltenden Gesetze begrenzt werden, worin jedoch eine teilweise Rückkehr zur alten, auf Quantität fokussierten Herangehensweise gesehen werden kann (vgl. Radaelli, 2007: 193).

Im Dezember 2007 veröffentlichten 19 Ministerien und Agencies zum zweiten Mal „Simplification Plans“, in denen jährlich die geplanten Maßnahmen zur Reduzierung der administrativen Belastungen dargestellt werden. Eine Untersuchung der NAO (vgl. 2008: 6) hierzu kommt zu dem Schluss, dass die bisherige Umsetzung des „Administrative Burdens Reduction Programme“ zu einer Verbesserung der Bedingungen für Unternehmen beigetragen hat. Bis 2007 war eine Reduzierung der administrativen Belastungen von ca. 6% gegenüber dem Ausgangswert erreicht (vgl. BERR, 2007: 17), wobei die Beiträge der einzelnen Ministerien stark divergieren (vgl.

NAO, 2008: 11). Sowohl die NAO (vgl. 2007: 23) als auch die britische Regierung (vgl. BERR, 2007: 9) sprechen sich für einen breiten Ansatz bei der Reduzierung regulatorischer Belastungen aus, der neben administrativen Belastungen auch „irritation burdens“ und „compliance costs“ umfasst.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung stellte die BRE im Juni 2007 mit dem Bericht „Cutting Bureaucracy for our Public Services“ eine Strategie vor, mit der die Datenanfragen der Zentralregierung an den öffentlichen Sektor um 30% reduziert werden sollen (vgl. HM Government, 2007: 7). Im Gegensatz zur SKM-Methodik zielt der hier verfolgte Ansatz allerdings auf die bloße Anzahl der Datenanfragen ohne Bewertung der hierdurch verursachten Belastung ab.

Parallel zur Debatte um RIA und SKM ist Risikomanagement seit Jahren ein Thema in der britischen Auseinandersetzung mit Regulierung<sup>14</sup>. 2006 veröffentlichte die BRC den Bericht „Risk, Responsibility and Regulation“, in dem für einen neuen Ansatz im öffentlichen Risikomanagement plädiert wird, der verhindern soll, dass Regulierung als Folge unangebrachter Reaktionen auf Risiken entsteht<sup>15</sup> (vgl. BRC, 2006). Das „New Public Risk Management“ (Black, 2005: 513) umfasst sowohl regierungsinternes Risikomanagement, das die Übertragung von Risikomanagementansätzen aus dem Privatsektor darstellt, als auch die sogenannte „risikobasierte“ Regulierung, die sich auf die Regelung gesellschaftlicher Risiken bezieht. Vieles spricht dafür, dass Risikomanagement die SKM-Methodik als neuer Schwerpunkt der britischen better regulation-Debatte ablösen soll beziehungsweise bereits abgelöst hat. So trug der letzte Bericht der BRC den Titel „Public Risk – The Next Frontier for Better Regulation“ (vgl. BRC, 2008). Wie bereits bei der Schwerpunktsetzung RIA und bei der Einführung des SKM wurde auch diesmal die neue „Reformmode“ im Bereich Regulierung durch einen institutionellen Wandel zum Ausdruck gebracht. Die BRC wurde im Frühjahr 2008 aufgelöst und durch den „Risk and Regulatory Advisory Council“ ersetzt. Dieser hat die Aufgabe, durch Konsultationen von verschiedenen

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu beispielsweise: NAO (2000). *Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments*, HM Treasury (2001). *Management of Risk: A Strategic Overview*, Hampton (2005). *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*

<sup>15</sup> Etwa, wenn infolge bestimmter medial intensiv aufbereiteter Ereignisse der politische Druck entsteht, „etwas zu tun“.

Stakeholdern und Experten die Regierung im Umgang mit Risiken beraten (vgl. BRC, 2008: 3).

### **2.4.3 Internationale Bewertungen im Bereich Regulierung**

Auf internationaler Ebene existieren eine Reihe von Bewertungs- und Rankingsystemen, die sich auf den Bereich Regulierung beziehen. So vergleicht beispielsweise das „Doing Business“-Ranking der Weltbank das Regulierungsumfeld für Unternehmen, wobei eine hohe Platzierung im Ranking auf unternehmensfreundliche Regulierung hinweist. Im „Doing Business 2009“-Ranking belegt Großbritannien Platz 6 und Deutschland Platz 25 (vgl. Weltbank, 2008). Ein weiteres internationales Rankingsystem sind die Governance-Indikatoren der Weltbank, die unter anderem die Regulierungsqualität unterschiedlicher Länder vergleichen und dabei mit null den niedrigsten und mit hundert den höchsten Rang anzeigen. Hier wird Deutschland mit 92,7 bewertet und Großbritannien mit 98,1 (vgl. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2008). Das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln versucht, mit dem IW-Regulierungsindex die Regulierungsdichte auf einer Skala von null (geringste Regulierungsdichte) bis hundert (höchste Regulierungsdichte) zu erfassen. Hierbei wird Deutschland ein Wert von 51 zugewiesen und Großbritannien ein Wert von 26 (vgl. Enste, Hardege, 2006). Der „Economic Freedom of the World Index“, der den Anspruch hat, zu messen, inwieweit Gesetzgebung und Institutionen eines Landes die unternehmerische Freiheit unterstützen, platziert Deutschland Platz 17 und Großbritannien Platz 5 (vgl. Gwartney, Lawson, Norton, 2008). Der von der Heritage Foundation entwickelte „Index of Economic Freedom“ bezieht sich auf unternehmerische Freiheit in zehn wirtschaftsrelevanten Feldern. Hier belegt Deutschland Platz 23 und Großbritannien Platz 10 (vgl. Heritage Foundation, 2008).

Die Berechnungsweise und Aussagekraft dieser Indikatoren ist umstritten (vgl. Jann, Wegrich, Tiessen, 2007: 16ff.), und wie bereits in 2.1 ausgeführt, ist möglichst wenig Regulierung nicht unbedingt gleichzusetzen mit wirtschaftlicher Prosperität. Was diese Rankings jedoch bestätigen, ist die eingangs aufgestellte These, dass Großbritannien als Vorreiter im Bereich

Regulierungsreform gilt und Deutschland eher zu den Nachzüglern gezählt wird. Dies wird durch die Beurteilung der OECD (vgl. 2002: 45f.) bestätigt, die in ihrem Bericht zu Regulierungsreform in Großbritannien schreibt: “Twenty years of continuous innovation and reform has made the United Kingdom one of the most experienced OECD countries in attempts to improve government capacities to assure high quality regulation [...] The UK has been a pioneer in many areas of regulatory reform.” Auch bei der Betrachtung der oben dargestellten Strategien im Bereich Regulierungsreform in Deutschland und Großbritannien fällt auf, dass bestimmte in beiden Ländern verfolgte Ansätze, wie etwa RIA beziehungsweise GFA und SKM, zuerst in Großbritannien umgesetzt wurden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum *SKM Bürger* in Deutschland auf der Agenda steht, während es im Better-Regulation-Vorreiterland Großbritannien offenbar weder durchgeführt wurde noch für die nähere Zukunft erwogen wird. Das nächste Kapitel wird den theoretischen Ansatz, der zur Beantwortung dieser Fragestellung herangezogen werden soll, vorstellen.

### 3 Kingdons Agenda-Setting-Ansatz

#### 3.1 Erklärungsanspruch

Kingdons Agenda-Setting-Ansatz hat den Anspruch, eine wissenschaftliche Lücke in der Erklärung und Analyse des Politikprozesses zu schließen. Während andere Prozesse des *Policy Cycles*, wie etwa die Entscheidungsfindung, gut erforscht sind, so Kingdon (1995: 1), sind die Prozesse, die der Entscheidungsfindung vorangehen, bisher nur ungenügend untersucht:

„We know more about how issues are disposed of than we know about how they came to be issues on the governmental agenda in the first place, how the alternatives from which decision makers chose were generated, and why some potential issues and some likely alternatives never came to be the focus of serious attention.“

Agenda Setting wird hierbei von Kingdon relativ breit definiert und umfasst sowohl den Prozess der Themen- oder Problemselektion als auch die Auswahl bestimmter Alternativen. Der Ansatz hat demnach den Anspruch, die folgenden zwei Fragen zu beantworten:

1. Wie kommen Themen auf die politische Agenda?
2. Wie setzen sich bestimmte Lösungen gegenüber anderen durch? (vgl. Kingdon, 1995: 3)

Die Agenda definiert Kingdon (1995: 3) als „the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time.“ Kingdon unterscheidet hierbei zwischen der „governmental agenda“, die sich aus den Themen zusammensetzt, denen die Regierung generell ihre Aufmerksamkeit widmet, und der „decision agenda“, auf der diejenigen Themen der „governmental agenda“ stehen, zu denen tatsächliche Entscheidungen der Regierung ausstehen (vgl. Kingdon, 1995: 4).

Die für das Agenda Setting relevante Frage ist hierbei laut Kingdon (vgl. 1995: 72f.) nicht, woher eine bestimmte Idee kommt. Da Ideen in der Regel eine Geschichte haben, das heißt, auf anderen Ideen aufbauen, gibt es bei der Identifizierung des Ursprungs einer Idee keinen logischen Endpunkt (vgl. Kingdon, 1995: 73). Relevant ist nach Ansicht des Autors vielmehr die Frage, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass sich eine bestimmte Idee durchsetzen kann: „The critical thing to understand is not where the seed comes from, but what makes the soil fertile.“ (Kingdon, 1995: 77)

### **3.2 Theoretischer Hintergrund**

Rationale Entscheidungsmodelle werden von Kingdon verworfen, da sie, so Kingdon (vgl. 1995: 78), nicht der Realität politischer Entscheidungsfindung entsprechen. Insbesondere kritisiert Kingdon (vgl. 1995: 78), dass menschliche Informationsverarbeitungskapazitäten für rationale Entscheidungsfindung in den meisten Fällen nicht ausreichen, da Alternativen in der Regel nicht alle gleichzeitig miteinander verglichen werden können und dass Ziele oft unklar sind, sowohl auf individueller Ebene und erst recht, wenn mehrere Akteure involviert sind. Ein weiterer von Kingdon (vgl. 1995: 78) vorgebrachter Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass rationale Entscheidungsmodelle von politischer Entscheidungsfindung als einem geordneten Prozess ausgehen, der stufenweise funktioniert, wobei am Anfang das Problem und am Ende die Implementierung der Lösung stehen. Die hier untersuchten Prozesse werden aber laut Kingdon (vgl. 1995: 78) durch klar trennbare Stufen nicht gut beschrieben, denn obwohl es unterschiedliche Prozesse gibt, gibt es keine festgeschriebene Reihenfolge und keine festgelegten Muster.

Das von Lindblom (vgl. 1975) entwickelte Modell der inkrementalistischen Entscheidungsfindung hat den Anspruch, sowohl empirisch als auch normativ eine Alternative zu rationalen Entscheidungsmodellen darzustellen. Durch die „iterative Methode“ (Lindblom, 1975: 162) wird die bestehende Situation immer nur schrittweise verändert, was unter anderem den Vorteil hat, dass Irrtümer vermieden, beziehungsweise leicht korrigiert werden können (vgl. Lindblom, 1975: 173) und dass durch einen Prozess

gegenseitiger Anpassung („mutual adjustment“) eine Vielzahl an Interessen berücksichtigt werden kann (vgl. Lindblom, 1975: 172). Auch auf empirischer Ebene kann der inkrementalistische Ansatz als den rationalen Entscheidungsansätzen überlegen betrachtet werden, da er, so Lindblom (vgl. 1975: 162), keine unrealistischen Annahmen bezüglich der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungskapazitäten der Akteure trifft, sondern darstellt, wie Entscheidungen in Politik und Verwaltung tatsächlich getroffen werden.

Während Inkrementalismus für die Analyse der Entwicklung von Lösungsansätzen ein nützliches Konzept ist, da diese oft auf bestehenden Ansätzen aufbauen, die schrittweise modifiziert und weiterentwickelt werden, kann das Auftauchen von Themen auf der Agenda durch diesen Ansatz nicht hinreichend erklärt werden, da die Agenda sich in der Regel nicht schrittweise aufbaut, sondern sich schlagartig durch bestimmte Ereignisse ändert (vgl. Kingdon, 1995: 82f.). Der Ansatz ist somit nur geeignet, einen Teil des Agenda-Setting-Prozesses zu erklären.

Ein Ansatz, der in einer umfassenderen Weise in der Lage ist, die im Bereich Agenda Setting auftretenden Phänomene zu erklären, ist der von Cohen, March und Olsen (vgl. 1972) entwickelte sogenannte „Garbage Can“-Ansatz, auf dem Kingdons Agenda-Setting-Ansatz zu großen Teilen basiert. Obwohl dieser ursprünglich am Beispiel von Universitäten entwickelt wurde, lassen sich viele der hier getroffenen Annahmen und Thesen auf den Agenda-Setting-Prozess übertragen (vgl. Kingdon, 1995: 85). Cohen, March und Olsen (vgl. 1972: 1f.) definieren die Organisationen oder Entscheidungssituationen, auf die der Ansatz zutrifft, als „organisierte Anarchien“ mit den folgenden drei Merkmalen: Erstens sind Präferenzen unklar definiert und inkonsistent, zweitens werden die von der Organisation genutzten Prozesse nicht einmal von ihren Mitgliedern verstanden und beruhen größtenteils auf dem Prinzip „Versuch und Irrtum“ und drittens ist die Teilnahme unbeständig, da Zeit und Aufwand, den Akteure unterschiedlichen Entscheidungssituationen zukommen lassen, variieren, wodurch die Grenzen der Organisation verwischen. Auch in der amerikanischen Bundesgesetzgebung, so Kingdon (vgl. 1995: 85), besteht oft Uneinigkeit über Ziele und Mittel, Entscheidungen müssen oft getroffen werden, noch

bevor die Präferenzen klar sind, und selbst wenn die Ziele klar sind, besteht oft Uneinigkeit darüber, wie diese erreicht werden können. Des Weiteren verstehen laut Kingdon (vgl. 1995: 85) die Akteure, die Teil der Organisation sind, diese oft nicht als Ganzes und die Teilnehmer fluktuieren, unter anderem aufgrund der Tatsache, dass sich tatsächliche Einflussnahme oft nicht an formalen Kompetenzen orientiert. Die Beschreibung politischer Entscheidungssituationen als „organisierte Anarchien“ ist demnach zutreffend. Cohen, March und Olsen (vgl. 1972: 3f.) stellen die These auf, dass Entscheidungen in „organisierten Anarchien“ das Ergebnis vierer relativ unabhängiger Ströme sind: Probleme, die innerhalb oder außerhalb der Organisation artikuliert werden, Lösungen, die nicht unbedingt als Antwort auf ein bestimmtes Problem entwickelt wurden, sondern aktiv nach einem passenden Problem suchen, Akteure, die, wie oben beschrieben, kommen und gehen und Entscheidungssituationen, die den „Mülleimer“ darstellen, in den Teilnehmer Probleme und Lösungen werfen. Dieser Problemlösungsprozess mag, so Cohen, March und Olsen (vgl. 1972: 16), gemessen an normativen rationalen Entscheidungsmodellen, pathologisch erscheinen, ist aber dann zutreffend, wenn die Bedingungen für rationale Entscheidungsmodelle nicht gegeben sind, das heißt, in „organisierten Anarchien“.

### 3.3 Grundzüge des Ansatzes

Grundlegend für den von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatz ist die Annahme, dass es zwei Gruppen von Faktoren gibt, die das Agenda Setting und die Alternativenauswahl beeinflussen: Akteure und Prozesse (vgl. Kingdon, 1995: 15f.). Zu den Prozessen zählt Kingdon (vgl. 1995: 15f.) in einer leichten Abwandlung des von Cohen, March und Olsen entwickelten Modells Probleme, Policies und Politik. Alle drei Prozesse können einem Thema oder einer Alternative entweder Auftrieb geben, etwa durch einen politischen Richtungswechsel, der bestimmte Themen begünstigt, oder es schwächen, beispielsweise, wenn ein Problem aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwindet (vgl. Kingdon, 1995: 18). Während die Agenda eher durch den *Problems Stream* und den *Politics Stream* bestimmt wird,

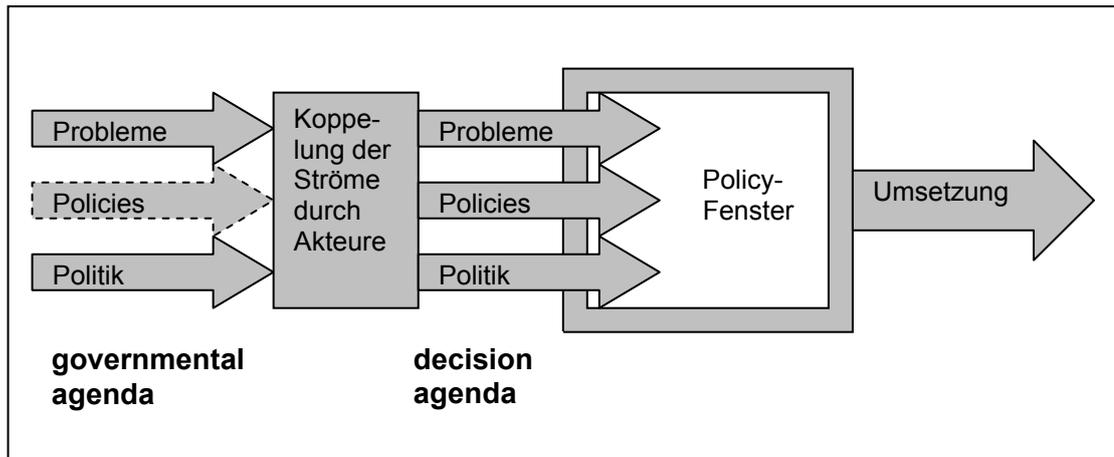
wird die Alternativenauswahl eher durch den *Policy Stream* bestimmt (vgl. Kingdon, 1995: 168). Prinzipiell kann jeder der Akteure in jeden Prozess involviert sein, in der Praxis ist allerdings zu beobachten, dass sich Akteure auf bestimmte Prozesse spezialisieren (vgl. Kingdon, 1995: 19). Die Prozesse oder Ströme sowie die Akteure sind aber laut Kingdon (vgl. 1995: 86) als voneinander unabhängig zu betrachten.

Das Ergebnis des Entscheidungsprozesses hängt stark von der „Koppelung“ der Ströme ab, das heißt davon, wie Policies bestimmten Problemen zugeordnet werden und wie diese von Akteuren im politischen Prozess eingebracht werden (vgl. Kingdon, 1995: 86). Während die „governmental agenda“ auch durch den *Problems Stream* oder den *Politics Stream* allein bestimmt werden kann, ist die Chance eines Themas auf die „decision agenda“ zu kommen wesentlich davon abhängig, ob es gelingt, die drei Ströme miteinander zu koppeln (vgl. Kingdon, 1995: 178).

Die Koppelung der Ströme erfolgt in Kingdons Ansatz durch die Akteure oder „Policy-Entrepreneure“ (vgl. Kingdon, 1995: 182). Policy-Entrepreneure zeichnen sich dadurch aus, dass sie aufgrund ihrer Fachkenntnis oder ihrer Position eine gewisse Aufmerksamkeit erreichen, dass sie für ihre politischen Verbindungen oder ihre Verhandlungsfähigkeiten bekannt sind und dass sie in der Verfolgung ihrer Ziele hartnäckig sind, was die Bereitschaft zur Investition von Ressourcen beinhaltet (vgl. Kingdon, 1995: 180). Wenn die Bedingungen günstig sind, öffnet sich für eine Policy, die zuvor auf der Agenda stand, ein „Policy-Fenster“, das nur für kurze Zeit offen ist, während der die Möglichkeit zur Umsetzung der Policy besteht, und sich dann wieder schließt (siehe Abbildung 4) (vgl. Kingdon, 1995: 88).

Durch dieses Modell, so Kingdon (vgl. 1995: 224f.), wird der Bedeutung von Akteuren wie auch von Strukturen Rechnung getragen. Akteure können Strukturen und Ereignisse nicht kontrollieren, aber sie können ihre Entwicklung erahnen und sie für ihre Zwecke nutzen (vgl. Kingdon, 1995: 224f.). So öffnen sich Policy-Fenster durch Umstände, die von einzelnen Akteuren kaum beeinflussbar sind, aber wenn sich ein Fenster öffnet, müssen Akteure die Gelegenheit ergreifen und die Ströme koppeln, damit das Fenster genutzt wird (vgl. Kingdon, 1995: 182).

Abbildung 4: Kingdons Agenda-Setting-Ansatz



Quelle: eigene Darstellung

### 3.4 Kritik und Anwendung auf die vorliegende Fragestellung

Der an dieser Stelle zentrale Kritikpunkt an Kingdons Ansatz bezieht sich auf die von Kingdon angenommene Unabhängigkeit der Ströme. Diese Annahme kann auf die Annahme der Unabhängigkeit von Problemen und Lösungen im Garbage-Can-Modell zurückgeführt werden, ist aber übertragen auf Kingdons Ansatz, der eine Ausweitung auf drei Ströme plus Akteure vorsieht, problematisch. Dies wird bereits durch Kingdons eigene Definition der Ströme deutlich, bei der wiederholt Überschneidungen auftreten. So ist beispielsweise die dem *Politics Stream* zugeordnete „national mood“ entweder als Problemdefinition zu interpretieren und fällt damit in den *Problems Stream* oder als öffentliche Akzeptanz einer bestimmten Policy, was eine Einordnung in den *Policy Stream* bedeuten würde. Als „öffentliche Meinung“ wird dieser Erklärungsfaktor von Kingdon sogar noch einmal in seiner Definition der Akteure aufgeführt. Auch die im *Politics Stream* angeführten „organisierten politischen Kräfte“ treten als „Interessengruppen“ noch einmal im Strom der Akteure auf. Diese immer wieder vorkommenden Überschneidungen deuten darauf hin, dass die Ströme nicht, wie von Kingdon behauptet, unabhängig sind, sondern im Gegenteil starke Interdependenzen zwischen den Strömen existieren.

Da insbesondere für den Strom der Akteure die Abgrenzbarkeit noch weniger gegeben ist als bei den anderen Strömen, wird es im Folgenden kein separates Kapitel zu Akteuren geben. Statt dessen wird die Untersuchung der Rolle der relevanten Akteure in die Analyse der anderen drei Ströme einbezogen.

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die Ströme so definiert und analysiert werden, dass möglichst keine Überschneidungen auftreten, auch wenn Interdependenzen natürlich bestehen bleiben. Aus diesem Grunde, und auch aus Gründen der Anpassung an den konkreten Fall, wird eine weitgehend eigenständige Definition der für die einzelnen Ströme relevanten Faktoren vorgenommen. Abbildung 5 gibt einen Überblick über Kingdons Definition der Ströme sowie die im Rahmen dieser Arbeit verwendeten Definitionen. Eine ausführliche Erklärung zu den Definitionen der einzelnen Ströme erfolgt jeweils am Anfang der folgenden Kapitel.

**Abbildung 5: Definition der Ströme**

	<b>Probleme</b>	<b>Policies</b>	<b>Politik</b>	<b>Akteure</b>
<b>Definition durch Kingdon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Indikatoren</li> <li>•Krisen</li> <li>•Symbole</li> <li>•persönliche Erfahrungen von Politikern</li> <li>•Feedback</li> <li>•Haushalt</li> <li>•Problemdefinition (Werte, Vergleiche, Kategorisierung von Problemen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Implementierbarkeit</li> <li>•Werteakzeptanz</li> <li>•Haushalt</li> <li>•öffentliche Akzeptanz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•„national mood“</li> <li>•organisierte politische Kräfte</li> <li>•Besetzung politischer Positionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Regierungsakteure</li> <li>•Bürokraten</li> <li>•Interessengruppen</li> <li>•Berater</li> <li>•Medien</li> <li>•öffentliche Meinung</li> <li>•Wähler</li> <li>•Parteien</li> </ul>

<b>Definition in dieser Arbeit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Problemwahrnehmung</li><li>• Problemdefinition</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• „softening up“</li><li>• Bewertung der Policy</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• politischer Entstehungsprozess der Policy</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analyse der relevanten Akteure innerhalb der anderen Ströme</li></ul>
--	--	---	---	---

Quelle: eigene Darstellung

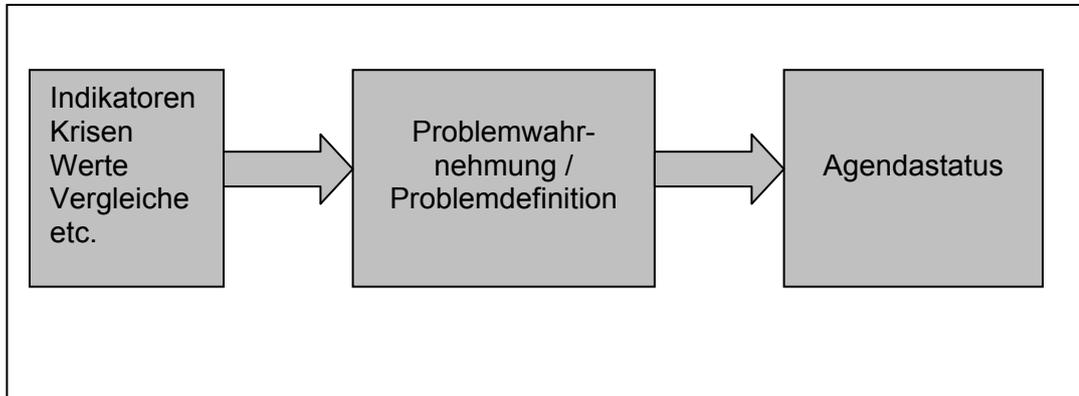
## **4 Probleme – Bürokratiebelastung in Deutschland und Großbritannien**

Die Liste der Probleme, denen sich Entscheidungsträger zuwenden könnten, ist nahezu unendlich. Die relevante Frage ist deshalb, warum manche Probleme Aufmerksamkeit erlangen und auf die Agenda gesetzt werden, während andere ignoriert werden (vgl. Kingdon, 1995: 90). Grundlegend im Rahmen des hier verwandten Ansatzes ist die Annahme, dass Probleme nicht einfach existieren, sondern als solche wahrgenommen und interpretiert werden (vgl. Kingdon, 1995: 110). Ein Zustand wird laut Kingdon (vgl. 1995: 109) dann als Problem definiert, wenn die Ansicht vorherrscht, dass daran etwas verändert werden muss. Problemdefinition und Problemwahrnehmung ist demnach ein stark politisierter Prozess und es muss davon ausgegangen werden, dass Akteure Zeit und Energie investieren, um bestimmte Probleme auf die Agenda zu bringen (vgl. Kingdon, 1995: 115). Verbunden mit der Frage, warum bestimmte Probleme auf die Agenda kommen, ist die Frage, warum sie wieder von der Agenda verschwinden. Dies ist laut Kingdon (vgl. 1995: 104) auch dann der Fall, wenn sie nicht gelöst oder auch nicht einmal angegangen wurden. Downs (vgl. 1972) erklärt dies durch den „Issue Attention Cycle“ wonach Probleme aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwinden, weil nach einer kurzen Phase der Aufmerksamkeit und des Optimismus' die finanziellen und sozialen Kosten der Problemlösung bewusst werden.

Kingdon (vgl. 1995: 90ff.) identifiziert eine Reihe von Faktoren, wie zum Beispiel Indikatoren, Krisen, Werte oder Vergleiche, die die Problemwahrnehmung und Problemdefinition beeinflussen können (siehe Abbildung 6). Aufgrund der im Rahmen dieser Arbeit gegebenen Möglichkeiten sowie der Relevanz für die übergeordnete Fragestellung werden sich die hier vorgenommenen Analysen aber auf die Ebene der Problemwahrnehmung beschränken und untersuchen, ob hier Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien festzustellen sind. Zu betonen ist hierbei, dass es nicht um die Frage geht, welche Probleme tatsächlich

bestehen und ob diese in Deutschland oder Großbritannien stärker ausgeprägt sind, sondern um Unterschiede in der Problemwahrnehmung.

**Abbildung 6: Definition des *Problems Streams* im Rahmen dieser Arbeit**



Quelle: eigene Darstellung

Zu diesem Zweck wird in 4.1 zunächst untersucht, welchen Beitrag existierende Umfragen zur Feststellung von Unterschieden in der Wahrnehmung des Problems Bürokratie in Deutschland und Großbritannien leisten können, in 4.2 werden dann die Ergebnisse einer Medienanalyse zu diesem Thema vorgestellt.

#### **4.1 Umfragen zum Thema Bürokratie in Deutschland und Großbritannien**

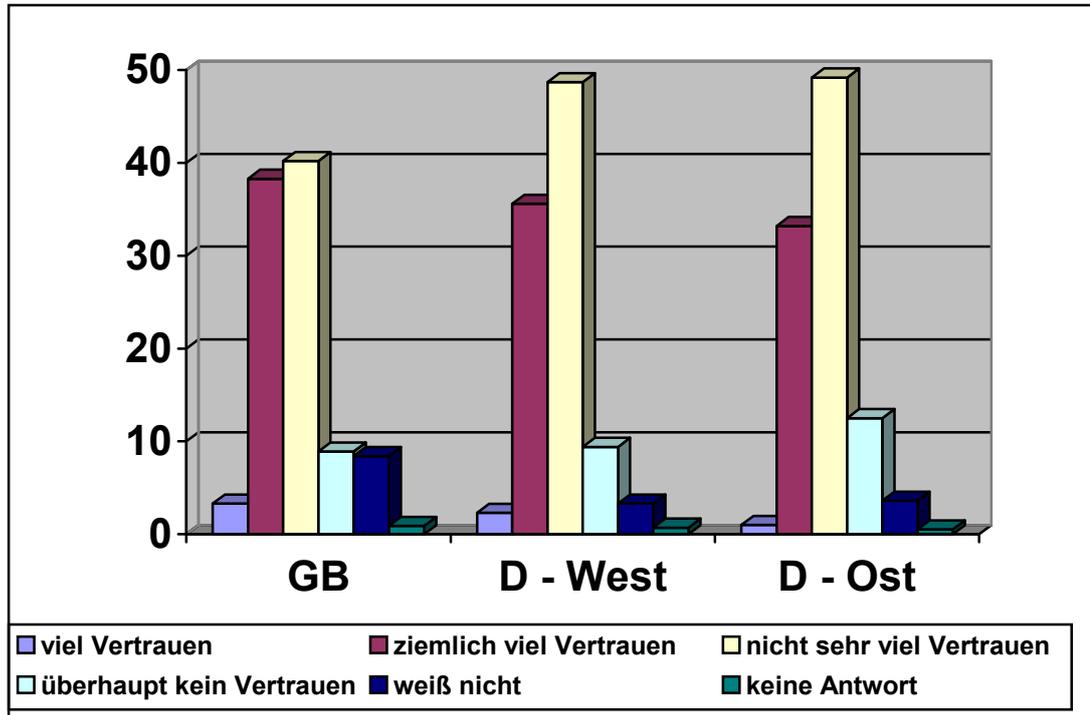
Die Untersuchung von Unterschieden in der Problemwahrnehmung von Bürokratie mit Hilfe existierender Umfrageergebnisse wird durch zwei Faktoren erschwert. Der erste ist hierbei die Tatsache, dass es zwar eine Vielzahl von Studien zur Zufriedenheit der Bürger mit bestimmten öffentlichen Dienstleistungen gibt, dass aber nur wenige Studien zur generellen Einstellung der Bürger zu Bürokratie beziehungsweise der öffentlichen Verwaltung existieren (vgl. Bouckaert, Van de Walle, Kampen, 2005: 230; Van de Walle, 2007: 174). Da sich in vielen Studien gezeigt hat, dass positive Erfahrungen auf der Mikroebene, das heißt mit speziellen Dienstleistungen, nicht automatisch zu einer positiven Einstellung auf der Makroebene, also der Verwaltung im Allgemeinen, führen (vgl. Grunow,

Strüngmann, 2008: 124ff.; OECD, 2005: 8; Van de Walle, 2007: 173), kann aus den Umfrageergebnissen der Studien zu bestimmten Dienstleistungen nicht auf die allgemeine Einstellung zu Verwaltung und Bürokratie geschlossen werden.

Das zweite Problem bei der Nutzung vorliegender Umfrageergebnisse ist die Tatsache, dass nur wenig international vergleichbares Material existiert (vgl. Bouckaert, Van de Walle, Kampen, 2005: 233). So liegt zwar für Deutschland mit den Umfrageergebnissen der „Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie“ (vgl. Noelle-Neumann, Köcher, 2002: 658ff.) und insbesondere mit der von Allensbach im Auftrag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung durchgeführten Umfrage zum Thema Bürokratie (vgl. „Eine Art Hassliebe zur Bürokratie“, FAZ, 16.05.2007) thematisch relevantes Umfragematerial vor, da dies jedoch auf die nationale Ebene beschränkt ist und für Großbritannien keine vergleichbaren Umfragen vorliegen, können für die vorliegende Fragestellung hieraus keine relevanten Schlüsse gezogen werden. Eine der wenigen international angelegten Studien ist der „World Values Survey“, bei dem unter anderem nach dem Vertrauen in den öffentlichen Dienst gefragt wird (vgl. World Values Survey, 1999). Hier zeigt sich für Großbritannien ein etwas höherer Wert als für Deutschland (siehe Abbildung 7).

Obwohl ein höheres Maß an Vertrauen in den öffentlichen Dienst bedeuten kann, dass die Einstellung diesem gegenüber positiver ist und damit die wahrgenommene Bürokratiebelastung geringer, kann dieser Zusammenhang nicht vorausgesetzt werden. So ist es auch vorstellbar, dass der öffentliche Dienst zwar als vertrauenswürdig, aber bürokratisch wahrgenommen wird. Zudem ist Bürokratiekritik, wie in Kapitel 2 ausgeführt, vielschichtiger und kann nicht mit Kritik am öffentlichen Dienst gleichgesetzt werden.

Abbildung 7: Vertrauen in den öffentlichen Dienst in Großbritannien und Deutschland (in %)



Quelle: eigene Darstellung nach World Values Survey, 1999

#### 4.2 Medienanalyse: Problemwahrnehmung „Bürokratie“ in Deutschland und Großbritannien

Da, wie oben gezeigt, das existierende Umfragematerial nur ungenügend darüber Auskunft gibt, welche Unterschiede bezüglich der Problemwahrnehmung von Bürokratie im Allgemeinen und der Bürokratiebelastung von Bürgern im Speziellen zwischen Deutschland und Großbritannien bestehen, wurde im Rahmen dieser Arbeit eine Medienanalyse durchgeführt, für die insgesamt 1119 Artikel aus deutschen und britischen Medien zum Thema Bürokratie ausgewertet wurden. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Medien einerseits die öffentliche Meinung und damit die Problemwahrnehmung beeinflussen<sup>16</sup> und andererseits bestehende Problemwahrnehmungen widerspiegeln und somit geeignet sind, länderspezifische Unterschiede der Problemwahrnehmung zu untersuchen.

<sup>16</sup> Grunow/Strüngmann (2008) stellen die These auf, dass die Printmedien eine ausschlaggebende Rolle bei der Verfestigung negativer Stereotype im Bereich der Bürokratiekritik spielen.

Um sicherzustellen, dass ein möglichst breites Spektrum an Meinungen berücksichtigt wird und dass festgestellte Unterschiede auch tatsächlich auf länderspezifische Problemwahrnehmungen zurückzuführen sind und nicht auf Unterschiede in der ideologischen Ausrichtung oder der Form der analysierten Medien, wurden für Deutschland und Großbritannien je eine konservative Tageszeitung („Die Welt“ und „The Times“), eine linksliberale Tageszeitung („Die Tageszeitung“ und „The Guardian“), ein Nachrichtenmagazin („Der Spiegel“ und „The Economist“) und ein Onlinenachrichtenmagazin („Spiegel-Online“ und „Economist.com“) in die Analyse einbezogen. Alle analysierten Artikel enthalten das Stichwort „Bürokratie“ beziehungsweise „bureaucracy“. Artikel wurden nicht berücksichtigt, wenn sie sich auf Bürokratie im Ausland beziehen, wenn sie sich auf Bürokratie beziehen, die nicht vom Staat ausgeht (etwa Bürokratie in Großunternehmen) oder wenn der Begriff „Bürokratie“ nur am Rande erwähnt wird, ohne dass ersichtlich ist, in welchem Kontext er steht. Als zeitlicher Ausgangspunkt wurde das Jahr 2005 gewählt, da in diesem Jahr in Deutschland die „Agenda Moderne Regulierung“ von der Bertelsmann Stiftung gestartet wurde, die sich intensiv dem Thema SKM widmete, und das Thema SKM Eingang in den Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU fand. In Großbritannien wurde im selben Jahr das Thema SKM durch den Bericht „Less is More“ der BRTF publik gemacht. Ab diesem Jahr konnte also in beiden Ländern das Problem Bürokratiebelastung mit der Lösung SKM gekoppelt werden. Ende des Analysezeitraums ist der 20.08.08, an dem die Untersuchung begonnen wurde.

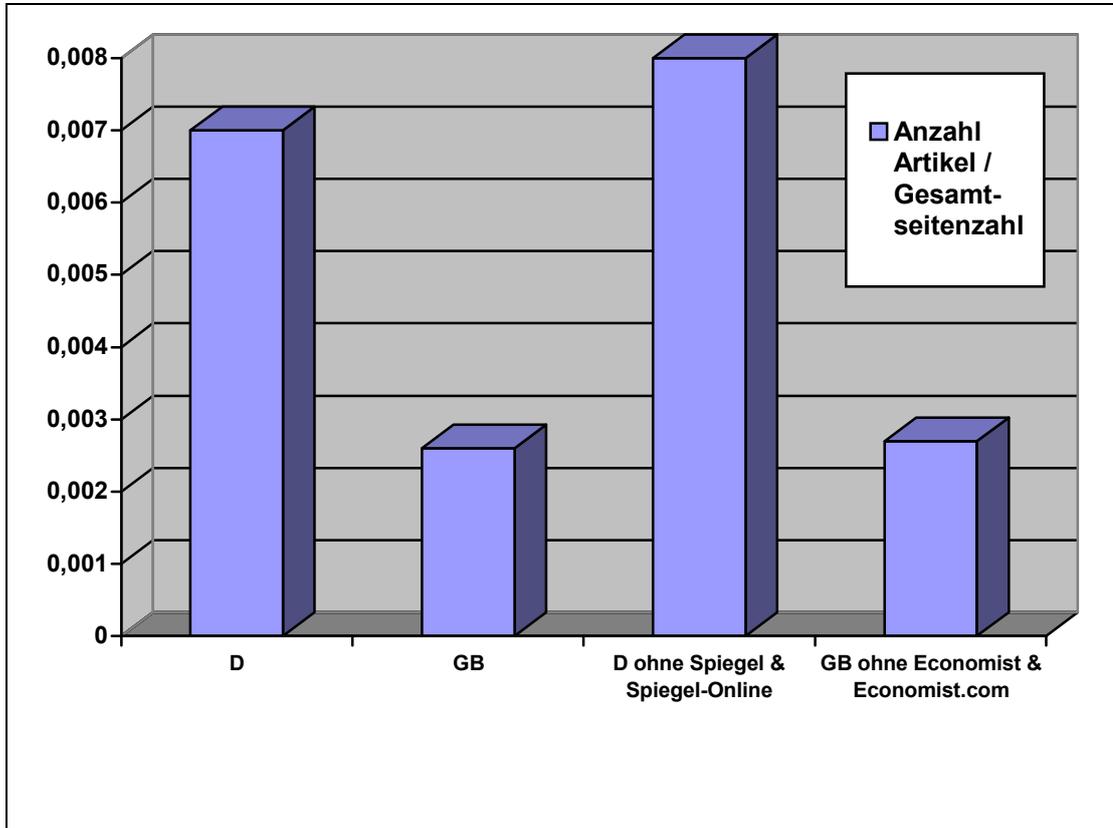
Um relevante Unterschiede in der Problemwahrnehmung festzustellen, die nach Kingdons Agenda-Setting-Modell die Unterschiede im Agenda Setting bezüglich *SKM Bürger* erklären können, werden im Folgenden die Ergebnisse der Medienanalyse anhand von vier Forschungshypothesen überprüft.

**Hypothese 1: Die allgemeine Wahrnehmung des Problems der Bürokratiebelastung ist in Deutschland höher als in Großbritannien.**

Wenn die Agenda, wie eingangs beschrieben, durch die Problemwahrnehmung beeinflusst wird, kann davon ausgegangen werden, dass durch eine stärker ausgeprägte Wahrnehmung des Problems Bürokratie im Allgemeinen diesbezügliche Policies leichter auf die Agenda gelangen. Ein Erklärungsfaktor für den unterschiedlichen Agendastatus von *SKM Bürger* aus dem Bereich des *Problems Streams* wäre demnach eine in Deutschland allgemein höhere Wahrnehmung des Problems der Bürokratiebelastung.

Um Aussagen zur Wahrnehmung des Problems der Bürokratiebelastung im Allgemeinen machen zu können, wurde im Rahmen der durchgeführten Medienanalyse die Anzahl der Artikel zum Thema Bürokratie ins Verhältnis gesetzt zur Gesamtseitenanzahl der untersuchten Medien für den gesamten Untersuchungszeitraum. Für Deutschland ergibt sich hier ein Verhältnis von insgesamt 726 Artikeln zum Thema Bürokratie und insgesamt circa 104.720 Seiten, das heißt, etwa 0,007 relevante Artikel pro Seite. Für Großbritannien sind dies 393 relevante Artikel und circa 153.340 Seiten, das bedeutet, etwa 0,0026 relevante Artikel pro Seite. Da der „Economist“ und die Onlineversion „Economist.com“ einen höheren Anteil an internationaler Berichterstattung haben als der „Spiegel“ und „Spiegel-Online“ und damit weniger Artikel zu Bürokratie im Inland, könnte hierdurch der Vergleich verzerrt werden. Doch auch wenn diese Medien ausgelassen werden, ergibt sich für Deutschland mit 556 Artikeln auf 67.320 Seiten, also 0,008 Artikeln pro Seite, ein höheres Verhältnis als für Großbritannien mit 372 Artikeln auf 134.640 Seiten, was einem Verhältnis von 0,0027 Artikeln pro Seite entspricht (siehe Abbildung 8). Die Ergebnisse der Analyse sprechen also dafür, dass Hypothese 1 bestätigt werden kann und damit die allgemeine Wahrnehmung des Problems der Bürokratie in Deutschland höher ist als in Großbritannien.

**Abbildung 8: Anzahl der Artikel zum Thema Bürokratie im Verhältnis zur Gesamtseitenzahl**



Quelle: eigene Darstellung

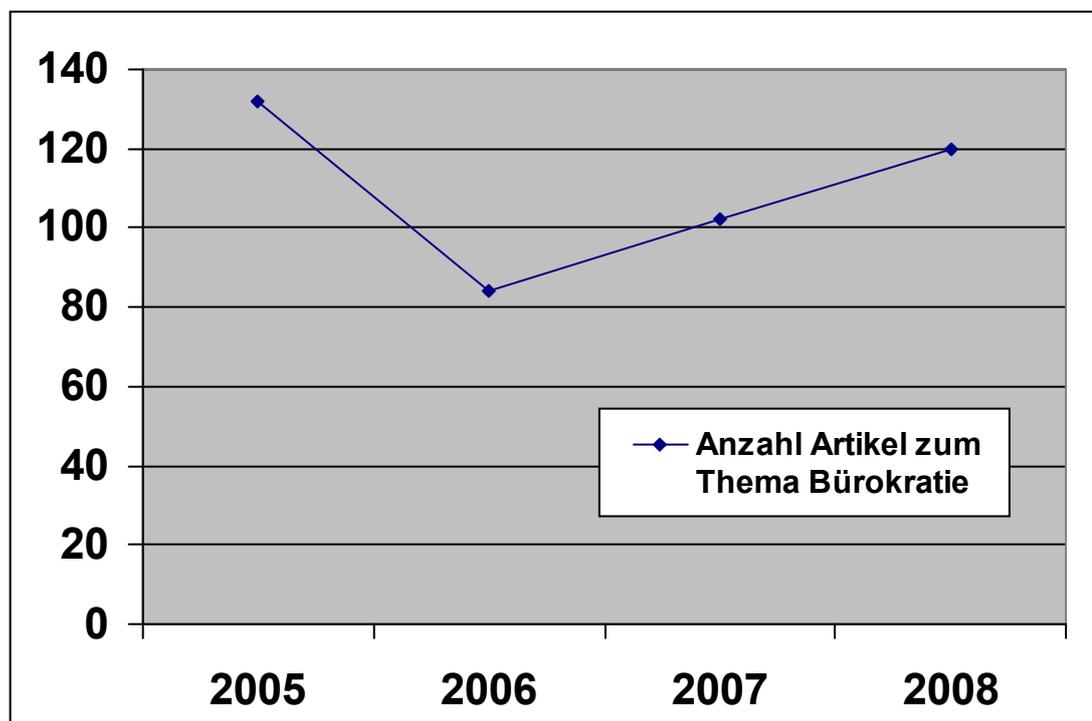
**Hypothese 2: Die öffentliche Aufmerksamkeit für das Problem Bürokratie beziehungsweise Überbürokratisierung ist, einem „Issue Attention Cycle“ folgend, in Großbritannien schon wieder abgeklungen.**

Wie oben ausgeführt, ist nach einem Ansatz von Downs (vgl. 1972) damit zu rechnen, dass Probleme, nachdem der „Issue Attention Cycle“ durchlaufen wurde, von der Agenda verschwinden oder die öffentliche Aufmerksamkeit hierfür zumindest nachlässt. Auf den vorliegenden Fall übertragen, wäre eine mögliche Erklärung dafür, dass *SKM Bürger* in Großbritannien nicht auf der Agenda steht, dass der „Issue Attention Cycle“ des Problems Bürokratie dort schon durchlaufen wurde, während er in Deutschland noch am Anfang steht und diesbezügliche Policies damit bessere Chancen haben, auf die Agenda zu gelangen.

Um diese Hypothese zu überprüfen, wurde die Anzahl der Artikel zum Thema Bürokratie in den untersuchten Medien in ihrem zeitlichen Verlauf analysiert. Wenn die Hypothese zutrifft, sollte für Großbritannien die Anzahl der relevanten Artikel seit dem Jahr 2005, als das Thema von der BRTF auf die Agenda gesetzt wurde, abgenommen haben, während in Deutschland eine steigende Anzahl an Artikeln zu beobachten sein müsste.

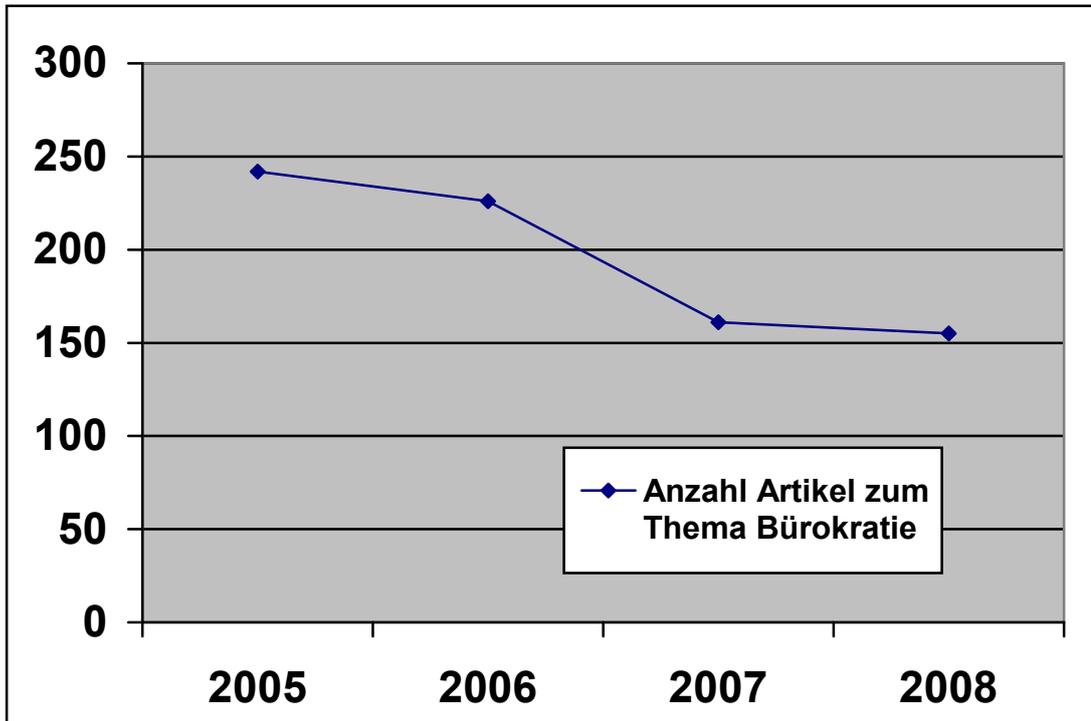
Für das Jahr 2005 wurden in den untersuchten Medien in Großbritannien 132 Artikel zum Thema Bürokratie gefunden, für 2006 84, für 2007 102 und für 2008 bis zum Stichtag der Untersuchung 75, was hochgerechnet auf ein ganzes Jahr einer Anzahl von 120 Artikeln entspricht (siehe Abbildung 9). In den deutschen Medien sind für 2005 242 Artikel zu verzeichnen, für 2006 226, für 2007 161 und für 2008 97, was einer Anzahl von 155 Artikeln für ein ganzes Jahr entspricht (siehe Abbildung 10).

**Abbildung 9: zeitliche Entwicklung der Anzahl der Artikel zu Bürokratie in Großbritannien**



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 10: zeitliche Entwicklung der Anzahl der Artikel zu Bürokratie in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

Diese Hypothese kann also nicht bestätigt werden. In Großbritannien zeigt sich nach dem „SKM-Jahr“ 2005 ein Abfallen der Anzahl der Artikel zu Bürokratie, für die Jahre 2007 und 2008 ist die Tendenz aber wieder steigend. Das Problem Bürokratie ist in Großbritannien also nicht, einem „Issue Attention Cycle“ folgend, von der Agenda verschwunden. Vielmehr ist eine dementsprechende Tendenz in Deutschland zu beobachten, wo die Anzahl der Artikel zum Thema Bürokratie in den untersuchten Medien seit 2005 gesunken ist. Da, wie die Überprüfung der nächsten Hypothese zeigt, Bürokratie in den deutschen Medien vor allem mit bürokratischen Belastungen für Unternehmen assoziiert wird, liegt eine mögliche Erklärung hierfür in der Verbesserung der konjunkturellen Lage innerhalb dieses Zeitraums.

**Hypothese 3: Die Wahrnehmung des Problems der Bürokratiebelastung von Bürgern ist in Deutschland höher als in Großbritannien.**

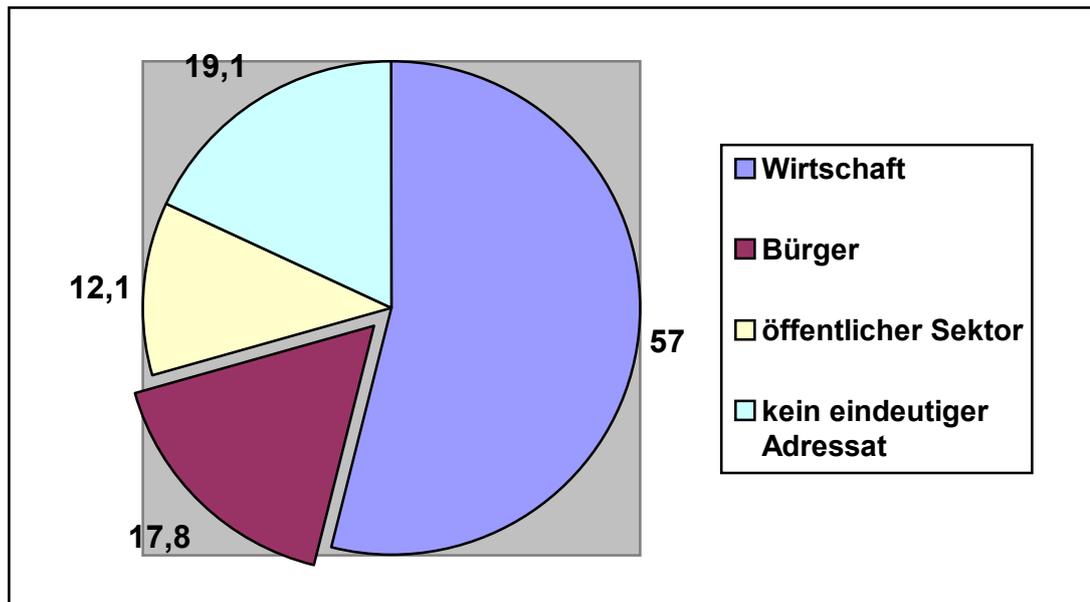
Die in Deutschland allgemein stärkere Wahrnehmung des Problems Bürokratie, wie bei der Überprüfung von Hypothese 1 gezeigt, lässt zwar die Vermutung zu, dass Policies mit dem Label „Bürokratieabbau“ allgemein leichter auf die Agenda gelangen, erklärt aber nicht, warum gerade die Policy *SKM Bürger* in Deutschland auf der Agenda steht und in Großbritannien nicht. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre eine in Deutschland anteilmäßig höhere Wahrnehmung der Bürokratiebelastung von Bürgern.

Um diese Hypothese zu überprüfen, wurde deshalb ermittelt, auf welche Adressatengruppen sich die untersuchten Artikel beziehen. Hierbei zeigte sich, dass 57% der deutschen Artikel auf die Adressatengruppe „Wirtschaft“ bezogen waren und 17,8% auf die Adressatengruppe „Bürger und Ehrenamt“<sup>17</sup>. 12,1% bezogen sich auf den öffentlichen Sektor und für 19,1% der Artikel war kein eindeutiger Adressat auszumachen (siehe Abbildung 11). In den britischen Medien bezogen sich 21,4% der untersuchten Artikel auf die Adressatengruppe „Wirtschaft“, 19,6% auf die Adressatengruppe „Bürger und Ehrenamt“, 47,1% auf den öffentlichen Sektor und für 16% der Artikel war kein eindeutiger Adressat auszumachen (siehe Abbildung 12).

---

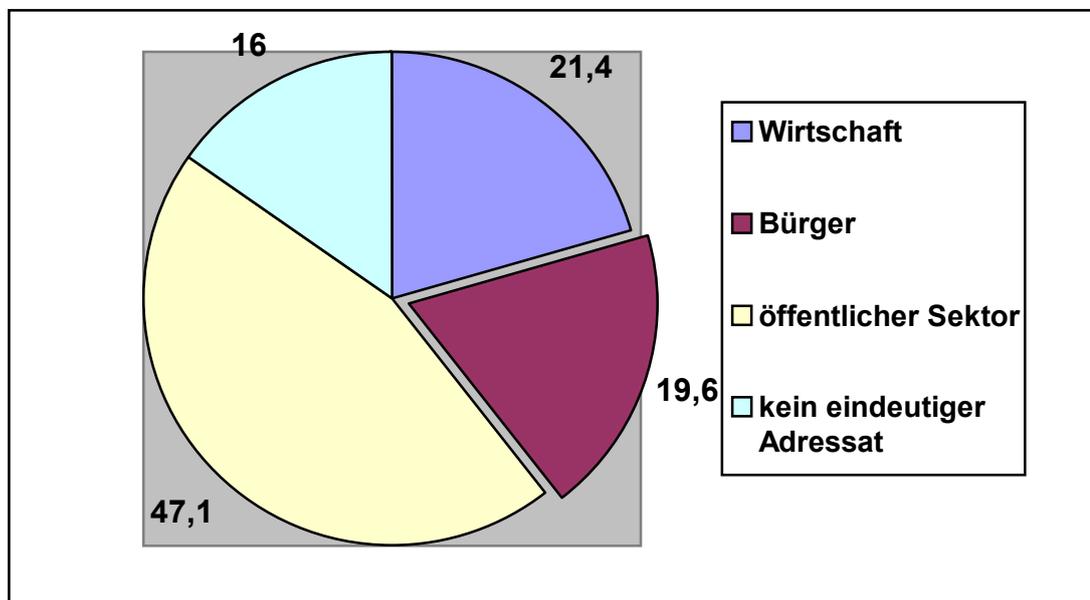
<sup>17</sup> Die Zuordnung des Sektors Ehrenamt zur Adressatengruppe Bürger findet hier in Anlehnung an die Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung statt, bei der ebenfalls eine solche Zuordnung vorgenommen wurde.

Abbildung 11: Adressaten von Bürokratiebelastung in deutschen Medien in %



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 12: Adressaten von Bürokratiebelastung in britischen Medien in %



Quelle: eigene Darstellung

Die Hypothese kann demnach nicht bestätigt werden, da die Anteile der Artikel, die sich auf Bürger beziehen, in beiden Ländern annähernd gleich

sind, wobei der Prozentsatz in Großbritannien sogar etwas über dem in Deutschland liegt. Auffällige Unterschiede sind allerdings hinsichtlich der jeweils größten Adressatengruppe in beiden Ländern zu erkennen, was auf grundlegende Unterschiede in der Wahrnehmung des Problems Bürokratie schließen lässt. Während Bürokratie in Deutschland in den meisten Fällen als Problem für privatwirtschaftliche Unternehmen gesehen wird, konzentriert sich in Großbritannien die Problemwahrnehmung auf Bürokratie im öffentlichen Sektor. Bürokratie wird in Großbritannien demnach vor allem mit dem Phänomen assoziiert, das Hill (2004: 728) als „Neue Bürokratie“ bezeichnet und das bei Hood et al. (1999: 1) „Regulation inside Government“ genannt wird. Vor allem durch die Ausgliederung von Agencies aus den britischen Ministerien und dem darauf folgenden Aufbau eines komplexen Monitoringsystems zur Feststellung der jeweiligen Zielerreichung ist im britischen öffentlichen Sektor ein Dokumentationswesen entstanden, das nun vielfach als bürokratisch empfunden wird.

**Hypothese 4: Die Wahrnehmung des Problems administrativer Lasten, im Vergleich zu anderen Erscheinungsformen von Bürokratie, ist in Deutschland höher als in Großbritannien.**

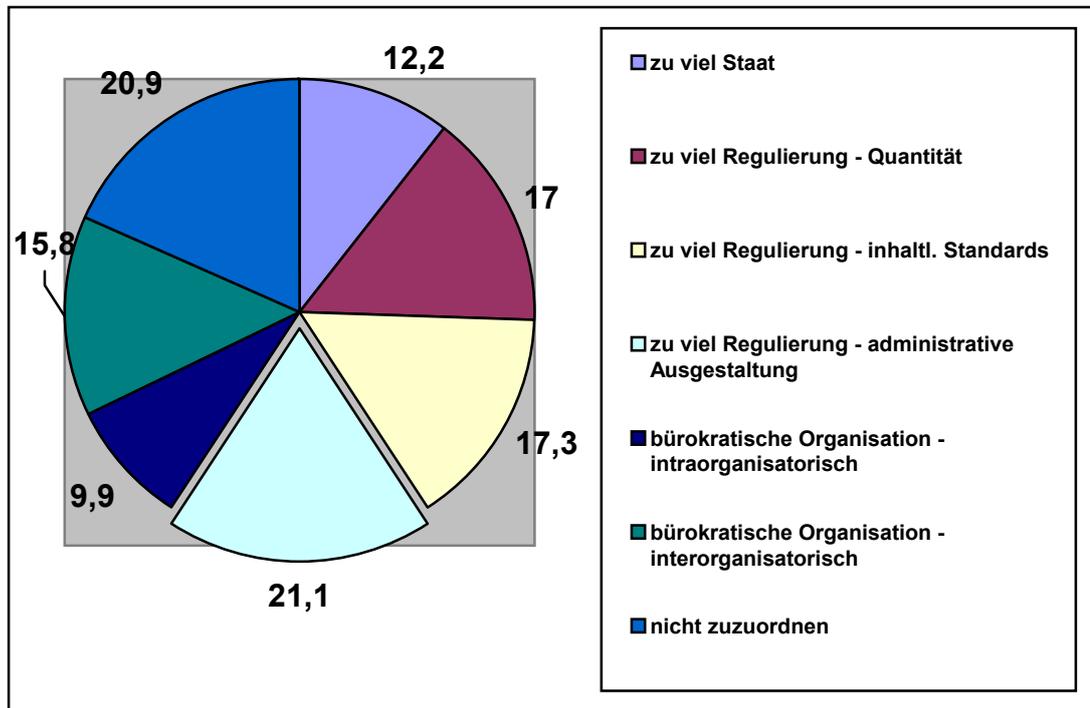
Aufgrund der in 2.1.1 beschriebenen Vielschichtigkeit des Bürokratiebegriffes kann vermutet werden, dass die Wahrnehmung des Problems Bürokratie sich nicht nur, wie oben gezeigt, bezüglich der Adressaten unterscheidet, sondern auch im Hinblick auf die Erscheinungsform der Bürokratie. Eine unterschiedliche Wahrnehmung dessen, was hinsichtlich der Erscheinungsform mit Bürokratie assoziiert wird, wäre ein weiterer Erklärungsfaktor für den unterschiedlichen Agendastatus von *SKM Bürger*. Da das SKM, wie in 2.2 beschrieben, zur Messung und Reduzierung administrativer Lasten genutzt wird, ist eine Koppelung der Policy *SKM Bürger* an das Problem Bürokratie insbesondere dann wahrscheinlich, wenn das Problem Bürokratie in höherem Maße mit administrativen Lasten assoziiert wird. Konzentriert sich die Problemwahrnehmung hingegen auf andere Erscheinungsformen von Bürokratie, ist davon auszugehen, dass im Bereich Bürokratieabbau eher andere Policies auf die Agenda gelangen.

Um herauszufinden, ob zwischen den beiden untersuchten Ländern Unterschiede in der Problemwahrnehmung existieren, die sich auf die Erscheinungsform der Bürokratie beziehen, wurden die identifizierten Artikel in Anlehnung an die in Kapitel 2 vorgestellte Einteilung von Jann et al. unterschiedlichen Ebenen der Bürokratiekritik zugeordnet.<sup>18</sup> Hierbei zeigte sich, dass sich in den untersuchten britischen Medien 12,2% der Artikel auf die Ebene „zu viel Staat“ bezogen, 17% der Artikel waren dem Kritikpunkt „zu viel Regulierung“ mit Bezug auf die Quantität der gesetzlichen Vorschriften zuzuordnen, 17,3% dem Kritikpunkt „zu viel Regulierung“ bezüglich der inhaltlichen Standards, 21,1% bezogen sich auf die administrative Ausgestaltung, das heißt auf die sogenannten administrativen Lasten, 9,9% bezogen sich auf intraorganisatorische Probleme und 15,8% auf interorganisatorische Probleme. In 20,9 % der Fälle war die Bürokratiekritik so allgemein oder so undeutlich formuliert, dass die Artikel keiner Ebene der Bürokratiekritik zuzuordnen waren (siehe Abbildung 13). In den deutschen Medien bezogen sich 15,4% der Artikel auf die Kritikebene „zu viel Staat“, 27,4% auf die Quantität der Regulierung, 21,6% auf inhaltliche Standards, 27,8% auf die administrative Ausgestaltung, 8% auf intraorganisatorische Probleme und 7,4% auf interorganisatorische Probleme. 10,7% der Artikel waren nicht zuzuordnen (siehe Abbildung 14).

---

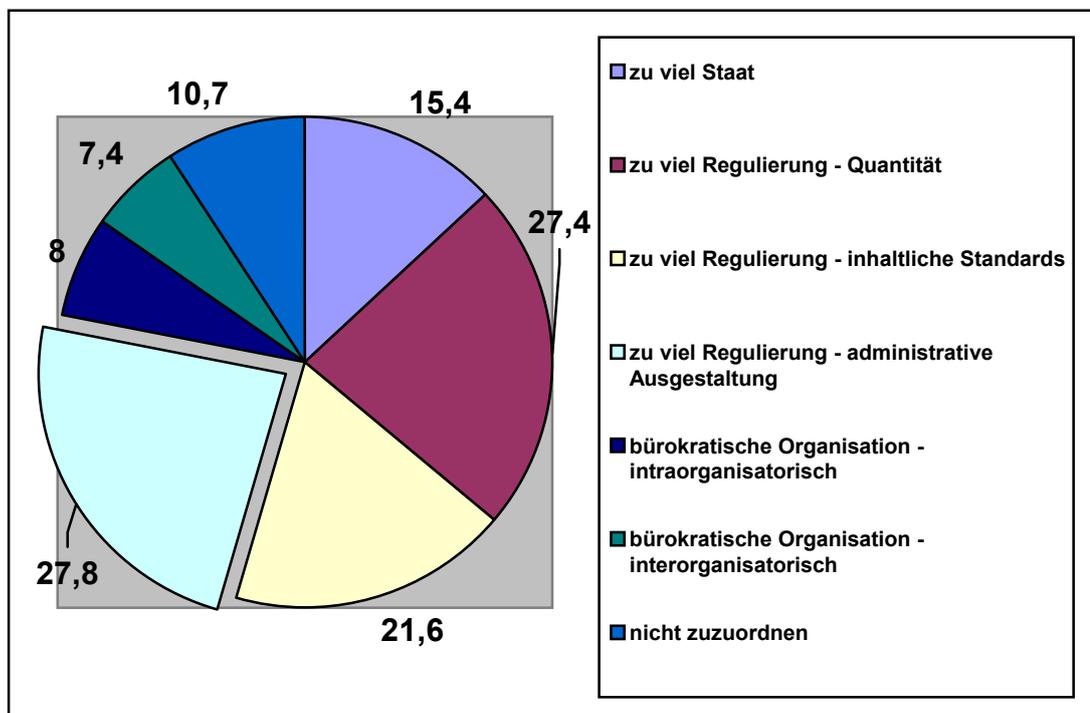
<sup>18</sup> Hierbei können innerhalb eines Artikels mehrere Formen der Bürokratiekritik auftreten, weshalb die Summe der folgenden Prozentangaben über 100 liegt.

Abbildung 13: Ebenen der Bürokratiekritik in britischen Medien in %



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 14: Ebenen der Bürokratiekritik in deutschen Medien in %



Quelle: eigene Darstellung

Der Anteil der Artikel, die sich auf administrative Lasten beziehen, ist zwar in den deutschen Medien etwas höher als in den britischen, mit 6,7 Prozentpunkten ist der Unterschied allerdings nicht so deutlich ausgeprägt, dass hieraus eindeutige Schlüsse gezogen werden können. Es ist allenfalls eine leicht höhere Wahrnehmung des Problems administrativer Lasten für Deutschland festzustellen.

In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass das Problem Bürokratie von den deutschen Medien deutlich häufiger thematisiert wird als von den britischen, was auf eine höhere allgemeine Problemwahrnehmung schließen lässt. Da das Problem Bürokratie hierzulande also stärker präsent ist als in Großbritannien, können zu diesem Problem „passende“ Lösungen wie *SKM Bürger* leichter auf die Agenda gebracht werden. Die Thematisierung von Bürokratie in deutschen und britischen Medien im zeitlichen Verlauf deutet nicht auf das Vorliegen eines „Issue Attention Cycle“ hin, weshalb davon auszugehen ist, dass es sich hierbei um konstante länderspezifische Unterschiede handelt. Dies erklärt allerdings nicht, weshalb gerade die Policy *SKM Bürger* in Deutschland Agendastatus hat und in Großbritannien nicht. Da die Bürokratiebelastung speziell von Bürgern anteilmäßig in den deutschen Medien nicht häufiger thematisiert wird als in Großbritannien und auch im Hinblick auf die Erscheinungsform der kritisierten Bürokratie für Deutschland nur eine leicht höhere Problemwahrnehmung für administrative Lasten zu verzeichnen ist, kann allein durch den *Problems Stream* nicht erklärt werden, warum die britische Agenda auf diese Weise von der deutschen abweicht. Das nächste Kapitel wird sich deshalb der Frage widmen, welchen Erklärungsbeitrag die unterschiedliche Wahrnehmung der „Lösung“ *SKM Bürger* leisten kann.

## 5 Policies – die „Lösung“ SKM Bürger

Die Entwicklung von Lösungsansätzen oder Policies lässt sich laut Kingdon mit biologischen Selektionsprozessen vergleichen. In den „Policy Communities“, die sich aus Spezialisten eines bestimmten Politikfeldes sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung zusammensetzen, bewegen sich Ideen „much as molecules floated around in [...] the ‚primeval soup‘ “ (vgl. Kingdon, 1995: 116f.). Der „Policy-Urschleim“ ist hierbei nicht als rationales Entscheidungssystem zu sehen, in dem es ein paar klar definierte Alternativen gibt, unter denen Entscheidungsträger auswählen, sondern es existiert eine Vielzahl an Ideen und Ansätzen, aus denen sich durch einen evolutionären Selektionsprozess, der Mutationen und Rekombinationen beinhaltet, wenige Policies herausbilden, die es auf die Agenda schaffen (vgl. Kingdon, 1995: 124). Obwohl sich Ideen frei im „Policy-Urschleim“ bewegen, ist dieser Prozess nicht als ungesteuert zu betrachten. Policy- Entrepreneurre versuchen, ihre favorisierten Lösungen auf vielfältige Weise in Diskussionen einzubringen. Durch diesen Prozess des „softening up“ soll Akzeptanz für eine Policy sowohl innerhalb der Policy Community als auch in der Öffentlichkeit aufgebaut werden (vgl. Kingdon, 1995: 127f.). Wenn sich kurzfristig eine Gelegenheit zur Umsetzung der Policy ergibt, so Kingdon (vgl. 1995: 127f.), ist hiermit die Vorarbeit schon geleistet; ist dies nicht der Fall, verstreicht die Gelegenheit oft ungenutzt. Abschnitt 5.1 wird sich der Frage widmen, welche Unterschiede im „softening up“ für *SKM Bürger* in Deutschland und Großbritannien bestehen.

Kingdon (vgl. 1995: 131ff.) identifiziert eine Reihe von Kriterien für das Bestehen von Vorschlägen im Selektionsprozess, durch den aus dem „Policy-Urschleim“ diejenigen Ideen ausgewählt werden, die als Vorschläge auf die Agenda kommen. Hierzu zählen beispielsweise Beschränkungen durch den Haushalt, die Werteakzeptanz eines Vorschlags oder die Umsetzbarkeit einer Policy. Im Rahmen dieser Arbeit soll in 5.2 ein generellerer Ansatz verfolgt werden, indem Unterschiede in der allgemeinen Bewertung der Policy SKM identifiziert werden. Das Existieren länderspezifischer Unterschiede in der Bewertung oder dem „Ruf“ des SKM kann als Erklärungsfaktor für das Bestehen oder Nichtbestehen der Policy

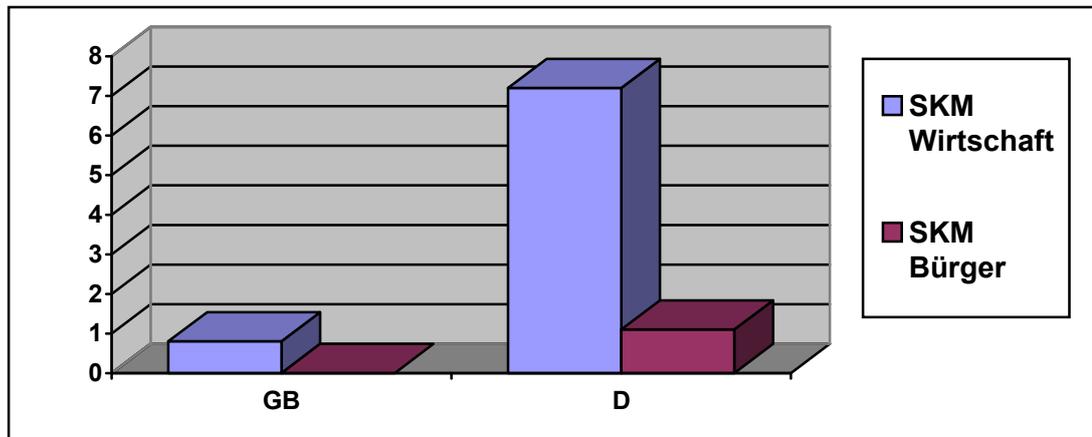
*SKM Bürger* im Selektionsprozess und damit für Unterschiede im Agendastatus dienen.

### 5.1 „Softening Up“ für *SKM Bürger* in Deutschland und Großbritannien

Da die Policy *SKM Bürger*, wie in Kapitel 2 ausgeführt, in den Niederlanden entwickelt wurde und somit als Idee für beide Länder gleichermaßen zur Verfügung stand, steht für die vorliegende Fragestellung die Entwicklung der Policy nicht im Vordergrund. Relevante Unterschiede, die den unterschiedlichen Agendastatus von *SKM Bürger* erklären können, sind folglich in anderen Prozessen zu suchen. Durch den Prozess des „softening up“ soll, wie oben beschrieben, eine Policy innerhalb der Policy Community und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, wodurch die Akzeptanz für diese Policy und damit die Chance auf ihre Umsetzung erhöht werden. Um Unterschiede im „softening up“ festzustellen, muss demnach die Bekanntheit einer Policy untersucht werden. Da sowohl die Policy Community als auch die Öffentlichkeit Ziel des „softening up“ sind, ist die Häufigkeit der Erwähnung einer Policy in den Medien ein geeigneter Indikator für die Bekanntheit der Policy und damit für den „softening up“-Status. Im Rahmen der bereits in Kapitel 3 vorgestellten Medienanalyse wurden 1119 Artikel aus britischen und deutschen Medien zum Thema Bürokratie<sup>19</sup> auf die Erwähnung von SKM Wirtschaft und *SKM Bürger* untersucht. Neben der expliziten Erwähnung des Begriffs „Standardkostenmodell“ wurden hierbei auch Umschreibungen wie etwa „ein in den Niederlanden entwickeltes Modell zur Messung von Bürokratiekosten“ berücksichtigt, solange eindeutig ersichtlich war, dass diese sich auf das SKM beziehen. Diese Analyse ergab, dass in Großbritannien SKM Wirtschaft in 0,8% der Artikel zum Thema Bürokratie erwähnt wird und *SKM Bürger* in keinem Artikel Erwähnung findet. In Deutschland dagegen wird SKM Wirtschaft in 7,2% der untersuchten Artikel erwähnt und *SKM Bürger* in 1,1% (siehe Abbildung 15).

---

<sup>19</sup> Für weitere Details zur methodischen Vorgehensweise siehe 4.2.

**Abbildung 15: Erwähnung SKM und SKM Bürger in Artikeln zu Bürokratie in %**

Quelle: eigene Darstellung

Es wird also deutlich, dass der Bekanntheitsgrad sowohl des SKM auf Wirtschaftsebene als auch des SKM auf Bürgerebene in Deutschland deutlich höher ist als in Großbritannien, was darauf schließen lässt, dass der „softening up“-Prozess hier intensiver betrieben wurde als in Großbritannien. Als relevanter Policy-Entrepreneur ist auf deutscher Seite vor allem die Bertelsmann Stiftung zu erwähnen, die im Rahmen der „Agenda Moderne Regulierung“ das Thema SKM sowie *SKM Bürger* durch Konferenzen, Pilotstudien und andere Beiträge gezielt auf die Agenda gesetzt und über einen längeren Zeitraum Ressourcen investiert hat, um dieses Ziel zu erreichen. Aber auch der NKR hat sich seit seiner Einsetzung 2006 wiederholt für eine Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger ausgesprochen (vgl. NKR, 2007: 42, NKR, 2008a: 49), was nach Ansicht des NKR-Mitglieds Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) erheblich dazu beigetragen hat, das Thema auf der Agenda zu halten und die Regierung zur Umsetzung zu bewegen. In Großbritannien war der relevante Policy-Entrepreneur, der das SKM auf die Agenda gesetzt hat, die BRTF (siehe 2.4.2). Allerdings war das Engagement der BRTF im Vergleich zur Bertelsmann Stiftung und dem NKR eher punktuell und ging nicht über die Veröffentlichung des „Less is more“-Berichtes und die darauf folgende

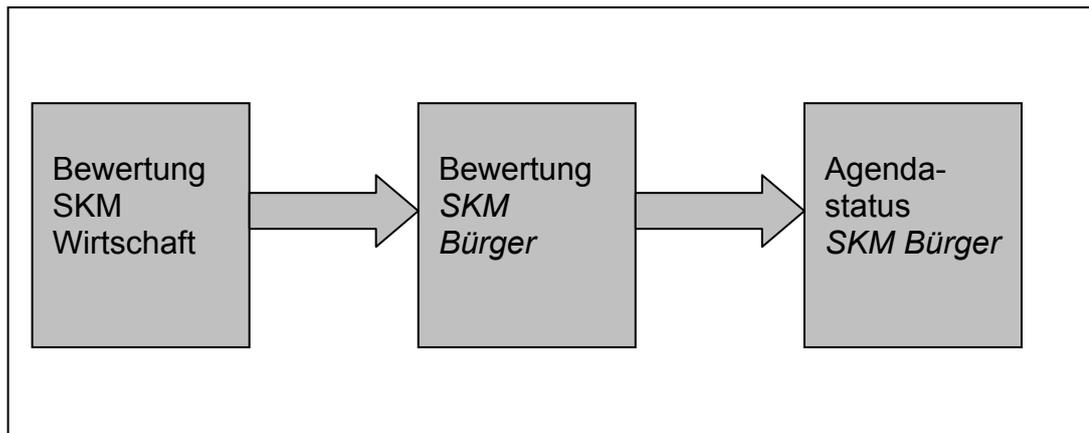
Messung hinaus<sup>20</sup>. Dies wirft die Frage auf, warum das Engagement der Policy-Entrepreneure in Deutschland und Großbritannien so unterschiedlich ausgeprägt war. Im nächsten Teil wird deshalb auf die unterschiedliche Wahrnehmung des Instrumentes SKM als eine mögliche Antwort auf diese Frage eingegangen.

## 5.2 Die Bewertung des Standardkosten-Modells

Wie oben ausgeführt, kann die generelle Bewertung oder der „Ruf“ einer Policy als Kriterium dafür gesehen werden, ob diese Policy auf die Agenda gelangt oder nicht. Policy-Entrepreneure werden mit geringerer Wahrscheinlichkeit Ressourcen in eine Policy investieren, die von den relevanten Akteuren eher kritisch bewertet wird. Da *SKM Bürger* in Großbritannien, wie bereits beschrieben, keinen Agendastatus hat, ist in britischen Dokumenten auch kein Hinweis auf die spezifische Bewertung der Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger zu finden. Aus diesem Grund bezieht sich die folgende Auswertung auf das SKM im Allgemeinen und damit in erster Linie auf dessen Anwendung im Bereich Wirtschaft. Da aber der Bereich Wirtschaft als primäres Anwendungsgebiet des SKM zu betrachten ist, ist die Ausweitung der Policy auf andere Bereiche stets im Zusammenhang mit der Bewertung des ursprünglichen SKM zu sehen (siehe Abbildung 16). Ist die Bewertung der Anwendung auf Wirtschaftsebene positiv, so ist die Chance größer, dass auch die Anwendung auf den Bereich Bürger positiv bewertet wird. Ist die Bewertung für die Anwendung des SKM auf den Bereich Wirtschaft hingegen eher negativ, so ist die Chance, dass eine Anwendung in anderen Bereichen positiv bewertet wird, eher gering.

---

<sup>20</sup> Die BRTF wurde 2005 aufgelöst. Allerdings unterschied sich die Nachfolgeorganisation BRC in ihrer Zielsetzung und personellen Zusammensetzung nicht wesentlich von der BRTF, so dass allein die Auflösung der BRTF als Erklärung für die Nicht-Weiterverfolgung des SKM-Ansatzes nicht plausibel erscheint.

**Abbildung 16: Kausalkette im *Policy Stream***

Quelle: eigene Darstellung

Um Unterschiede in der Bewertung der Policy SKM zwischen Deutschland und Großbritannien zu identifizieren, wird im Folgenden eine Analyse der zum Thema SKM vorgebrachten Kritikpunkte vorgenommen. Um sowohl die Bewertung politischer Akteure wie auch politisch unabhängiger Experten in die Analyse einzubeziehen, werden hierbei zum einen parlamentarische Dokumente und zum anderen die von unabhängigen Akteuren erstellten Jahresberichte zu den jeweiligen SKM-Abbauprogrammen ausgewertet. Für Deutschland sind dies die Jahresberichte der Jahre 2007 und 2008 des Normenkontrollrates, für Großbritannien die Jahresberichte 2007 und 2008 des National Audit Office. Bezüglich der parlamentarischen Dokumente wurde unter allen im Internet verfügbaren Dokumenten des deutschen Bundestages und des britischen Parlaments eine Stichwortsuche zum Stichwort „Standardkostenmodell“ beziehungsweise „standard cost model“ vorgenommen. Als Zeitraum wurde hierbei das Jahr 2008 ausgewählt, da in diesem Jahr die deutsche Bestandsmessung abgeschlossen wurde und sich damit die Bewertung des Instruments SKM in beiden Ländern in höherem Maße auch an Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung orientiert und nicht größtenteils theoriegeleitet ist.

### 5.2.1 Die Relevanz administrativer Lasten

Ein Kritikpunkt, der sowohl in den deutschen als auch in den britischen Dokumenten mit großer Häufigkeit zu finden ist, ist der Hinweis darauf, dass Bürokratieabbau sich nicht nur auf administrative Belastungen, und demnach auf das SKM, beschränken kann, sondern auch andere bürokratische Belastungen, wie etwa „policy costs“ oder „irritation burdens“, umfassen muss. Während diese Haltung also in beiden Ländern gleichermaßen zu finden ist, sind bezüglich der daraus gezogenen Schlussfolgerungen klare Unterschiede zu erkennen. In Deutschland wird in diesem Zusammenhang generell auf die Notwendigkeit ergänzender Maßnahmen hingewiesen, um, so der NKR in seinem Jahresbericht 2007, „nicht beim Abbau und der Vereinfachung von Informationspflichten stehen zu bleiben.“ (NKR, 2007: 48) In Großbritannien dagegen wird hiermit verbunden häufig die Ansicht geäußert, dass andere Formen von Bürokratie für die betroffenen Unternehmen belastender seien als administrative Lasten. So heißt es beispielsweise im fünften Bericht des *Regulatory Reform Committee* (2008: 29): „Too much stress on administrative costs misses the point that other costs might be more burdensome.“ Häufig diskutiert wird in Großbritannien in diesem Zusammenhang auch die Frage, welchen Einfluss administrative Belastungen und deren Reduzierung auf die volkswirtschaftliche Produktivität haben (vgl. NAO, 2008: 7). Eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes um £16 Milliarden gehörte 2005 zu den zentralen Argumenten der BRTF für die Durchführung einer Messung nach dem SKM (vgl. BRTF, 2005: 5). Inzwischen wird dieser Zusammenhang allerdings zunehmend angezweifelt, da, so die Kritiker, die durch administrative Lasten verursachten Kosten im Vergleich zu anderen durch Regulierung bedingten Kosten verschwindend gering seien (vgl. Committee of Public Accounts, 2008: 10).

In Deutschland warnen demnach kritische Stimmen vor allem davor, sich beim Bürokratieabbau nur auf administrative Belastungen zu beschränken, wobei die Sinnhaftigkeit des Abbaus administrativer Belastungen nicht in Frage gestellt wird und lediglich ergänzende Maßnahmen gefordert werden. Die in Großbritannien geäußerte Kritik geht allerdings darüber hinaus.

Sowohl die Behauptung, dass andere Bürokratieförmien für die Wirtschaft belastender seien, als auch die Debatte um den Einfluss administrativer Belastungen auf die volkswirtschaftliche Produktivität lassen erkennen, dass an der generellen Relevanz administrativer Belastungen und damit der Nützlichkeit des SKM gezweifelt wird.

### 5.2.2 Die Spürbarkeit der SKM-Abbaumaßnahmen

Eine weitere Kritik, die in den Dokumenten beider Länder zu finden ist und teilweise mit dem ersten Kritikpunkt zusammenhängt, bezieht sich auf die Spürbarkeit der SKM-Abbaumaßnahmen. Auch hier sind bezüglich der damit verbundenen Empfehlungen und Schlüsse deutliche Unterschiede zu erkennen. In Deutschland ist die am häufigsten geäußerte Handlungsempfehlung in diesem Zusammenhang, bei der Anwendung des SKM nicht nur gesamtwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, sondern auch branchen- und gruppenspezifische Belastungen von Unternehmen durch Informationspflichten zu ermitteln, um die Spürbarkeit der Maßnahmen für die Normadressaten zu erhöhen (vgl. NKR, 2008a: 12; NKR, 2007: 41). In Großbritannien ist die Kritik an der mangelnden Spürbarkeit der Maßnahmen häufig verbunden mit dem Hinweis auf die Erfahrungen anderer Länder, in denen, so die Argumentation, die SKM-Abbauprogramme auch nicht zu spürbaren Entlastungen geführt hätten. So schreibt beispielsweise das *Regulatory Reform Committee* (2008: 29) in seinem fünften Bericht:

„Despite the Netherlands having embarked on a further programme of burdens reduction, with renewed 25% targets, there has yet to be any significant positive feedback from the business sector on the success of the programme.“

Obwohl auf die teilweise ernüchternden Erfahrungen in anderen SKM-Anwenderstaaten auch in deutschen Dokumenten hingewiesen wird (vgl. NKR, 2008a: 23), so geschieht dies mit wesentlich geringerer Häufigkeit als in den britischen Dokumenten und ist zudem mit der oben genannten Handlungsempfehlung verbunden.

In Deutschland bezieht sich die in diesem Zusammenhang geäußerte Kritik demnach in erster Linie auf die Art der Anwendung des SKM, wobei eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des SKM empfohlen wird. In Großbritannien dagegen lässt der Hinweis auf die negativen Erfahrungen anderer Länder ohne das Aufzeigen alternativer Anwendungsmöglichkeiten des SKM wiederum Zweifel an der Sinnhaftigkeit des SKM per se erkennen.

### 5.2.3 Die SKM-Messmethodik

Ein anderer Kritikpunkt, der mit großer Häufigkeit in den britischen Dokumenten zu finden ist, in den deutschen Dokumenten aber nicht vertreten ist, bezieht sich auf die Ungenauigkeit und damit geringe Aussagekraft der Messergebnisse. So wird im fünften Bericht des *Regulatory Reform Committee* die Kritik diverser hochrangiger Berater des Ausschusses, unter anderem Radaelli sowie Experten der *Manchester Business School* und der *London Business School*, mit den folgenden Worten zusammengefasst (2008: 29):

„The standard cost methodology is flawed in that it does not provide statistically reliable data, and therefore savings figures based on it are also flawed;”

Auch das *Committee of Public Accounts* (2008: 5) kommt zu einer ähnlichen Einschätzung:

„The £20 billion estimate of the total administrative burden is not statistically reliable. This calculation is based on small sample sizes and non-random sample selection, and as a result cost estimates are only indicative [...] The Better Regulation Executive should not use these calculations as a baseline against which to quantify the success of the Programme or, if it does so, it should make clear the uncertainty in the estimates.”

Die Forderung, bei den erzielten Reduzierungserfolgen auf die Ungenauigkeit der Methodik hinzuweisen, gehört auch zu den zentralen

Handlungsempfehlungen im aktuellen Bericht des NAO (2008: 6), in dem es heißt:

„The reported reductions in administrative burdens should be treated with caution. The imprecision inherent in the original measurement methodology means that the estimates of administrative burdens are indicative in nature due to the small sample sizes used. [...] While the BRE has always acknowledged the indicative nature of the measurement exercise, it could have done more to make this clear when it reported achievements in December 2007.“

Obwohl die Tatsache, dass es sich bei einer „SKM-Messung“ eher um eine Schätzung als um eine Messung handelt (siehe Kapitel 2) auch in Deutschland bekannt ist, wird dieser Punkt in den untersuchten deutschen Dokumenten nicht erwähnt. Es kann deshalb gefolgert werden, dass dies in Deutschland, anders als in Großbritannien, nicht als Einschränkung der Nützlichkeit der Methode gesehen wird.

#### **5.2.4 Weitere Kritikpunkte**

Darüber hinaus finden sich in den deutschen Dokumenten eine Reihe weiterer Kritikpunkte, zu denen es keine britische Entsprechung gibt. Zu den am häufigsten geäußerten zählt hierbei die Kritik an mangelnden Fortschritten bei Bestandsmessung und Abbaumaßnahmen, die Bemänglung der Tatsache, dass sich die Bundesregierung bisher nicht explizit zu einem Nettoabbauziel bekannt hat, die Beanstandung der Nichteinbeziehung bestimmter Kosten in die Messung sowie Forderungen nach der Ausweitung des SKM auf andere Bereiche. Deutlich zu erkennen ist, dass es sich auch hier bei allen Punkten um Kritik handelt, die nicht das SKM an sich in Frage stellt, sondern sich lediglich auf die konkrete Anwendung bezieht, wobei die Forderung nach der Ausweitung des SKM auf andere Bereiche sogar als Bestätigung der Policy zu bewerten ist.

Es kann also gezeigt werden, dass zwischen den beiden untersuchten Ländern erstens, wie in 5.1 ausgeführt, Unterschiede im Bekanntheitsgrad

der Policy SKM bestehen und zweitens deutliche Unterschiede auch hinsichtlich der Bewertung des SKM existieren. Während sich die Kritik in Deutschland auf Fragen der konkreten Umsetzung des SKM beschränkt, lässt die in Großbritannien geäußerte Kritik darauf schließen, dass dort auch Zweifel an der Methodik selbst bestehen. Auch die Tatsache, dass in Großbritannien 2008 für die Reduzierung der Bürokratiebelastung im öffentlichen Sektor nicht das SKM gewählt wurde (siehe 2.4.2), sondern ein vereinfachter Ansatz (vgl. HM Government, 2007), lässt vermuten, dass das SKM in Großbritannien aktuell zu umstritten ist, um auf andere Bereiche ausgeweitet zu werden. Deutlich wird die unterschiedliche Sichtweise des SKM auch an der unterschiedlichen Darstellung der internationalen Erfahrungen mit dem SKM. So ist auf der Webseite der Bundesregierung (2009) zum Thema SKM zu lesen: „Der methodische Ansatz der Bürokratiekostenmessung mit dem Standardkosten-Modell (SKM) hat sich international bewährt. Das Modell wird in mehreren Ländern bereits erfolgreich praktiziert.“ In Großbritannien dagegen wird auf internationale Erfahrungen mit dem SKM, wie bereits oben ausgeführt, in der Regel dann verwiesen, wenn es darum geht, die Beschränkungen des Ansatzes aufzuzeigen. So sind zum Beispiel im aktuellen Bericht des NAO (vgl. 2008: 21) unter der Überschrift „International Comparisons“ Berichte aus den Niederlanden und Belgien zu lesen, in denen es in erster Linie um die enttäuschenden Ergebnisse der dortigen SKM-Abbauprogramme und um die Notwendigkeit der Verbreiterung des Ansatzes durch die Einbeziehung von Maßnahmen, die über das SKM hinausgehen, geht. Zugespitzt kann demnach resümiert werden, dass das SKM in Deutschland als international erfolgreich und in Großbritannien als international gescheitert gilt.

### **5.3 Weiterführende Hypothesen**

Sowohl hinsichtlich der Unterschiede im „softening up“ als auch hinsichtlich der unterschiedlichen Bewertung des SKM stellt sich die Frage, wodurch diese Unterschiede begründet sind. Aufgrund der im Rahmen dieser Arbeit begrenzten Möglichkeiten können an dieser Stelle zur Beantwortung dieser

Frage nur Hypothesen aufgestellt werden, die durch weiterreichende Studien überprüft werden müssten.

Wie in 5.1 angedeutet, könnten die Unterschiede im „softening up“ durch die in 5.2 festgestellten Unterschiede in der Bewertung des SKM begründet sein, da es vorstellbar ist, dass der Policy-Entrepreneur BRTF beziehungsweise BRC aufgrund der eher negativen Resonanz in Großbritannien beschlossen hat, keine weiteren Ressourcen den „softening up“-Prozess dieser Policy zu investieren. Möglich wäre allerdings auch eine umgekehrte Kausalität, das heißt, die negativere Bewertung des SKM in Großbritannien könnte zumindest zum Teil durch den weniger intensiven „softening up“-Prozess bedingt sein. Im Folgenden werden weitere Hypothesen zur Erklärung der beobachteten Unterschiede diskutiert.

### **5.3.1 Der Verlauf der Bestandsmessung**

Torriti (vgl. 2007: 94ff.) berichtet über eine Reihe von Problemen bei der Bestandsmessung in Großbritannien. Hierzu zählen unter anderem die starke Segmentierung der untersuchten Unternehmen, Unklarheit seitens der Ministerien hinsichtlich der Anzahl der regulierten Unternehmen, eine generell geringe Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft sowie das Problem der „Sowieso-Kosten“, das erst im Verlauf der Messung identifiziert wurde. Hinsichtlich der „Sowieso-Kosten“ hatte Deutschland als SKM-Nachzügler den Vorteil, stärker von den Erfahrungen anderer Länder profitieren zu können, bei den übrigen Problemen kann aber davon ausgegangen werden, dass sie in ähnlicher Form auch bei der deutschen Messung aufgetreten sind. Die Hypothese, dass ein besonders problematischer Verlauf der Bestandsmessung in Großbritannien zu einer negativeren Wahrnehmung des SKM geführt hat, erscheint also nicht plausibel. Zudem beziehen sich die in den britischen Dokumenten identifizierten Kritikpunkte, wie oben ausgeführt, nicht auf den mit der Messung verbundenen Aufwand oder die Kosten, sondern auf die Relevanz des Modells.

### 5.3.2 Die Aussagekraft der Messergebnisse

Das NKR-Mitglied Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) sieht einen der Hauptunterschiede zwischen Deutschland und anderen SKM-Anwenderstaaten in der Genauigkeit der deutschen SKM-Messung und damit verbunden der Aussagekraft der Messergebnisse. Besonders gründlich und intensiv war laut Catenhusen in Deutschland zum einen der Prozess der Messung, zum anderen aber auch die Debatte um die methodische Vorgehensweise, die, so Catenhusen, erst nach einem eineinhalbjährigen Disput mit den verschiedenen Ressorts beigelegt werden konnte. Dies bedeutet nach Ansicht von Catenhusen, dass der Prozess der Bestandsmessung in Deutschland wesentlich länger gedauert hat als in anderen Ländern, es aber nach Abschluss der Bestandsmessung keine Zweifel an der Validität der Messergebnisse gibt und auch die Wirtschaft die Ergebnisse „voll mitträgt“.

In Großbritannien dagegen lagen zwischen dem „Less is more“-Bericht und dem Beginn der Messung lediglich fünf Monate, die Messung selbst wurde innerhalb von neun Monaten vollzogen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Debatte um die methodische Vorgehensweise wesentlich weniger intensiv war als in Deutschland, was sich zumindest teilweise auf Unterschiede des politischen Systems, das in Großbritannien weniger Einspruchsmöglichkeiten vorsieht als in Deutschland, zurückführen lässt. Dies bedeutet zum einen, dass die Bestandsmessung wesentlich zügiger durchgeführt werden konnte, zum anderen aber kann vermutet werden, dass die Ergebnisse aufgrund der weniger konsensorientierten Festlegung der methodischen Vorgehensweise eine weniger breite Akzeptanz finden als in Deutschland. So schreibt beispielsweise das NAO (2007: 33) in seinem ersten Bericht zum SKM-Abbauprogramm der Regierung: „There remains much uncertainty over measurement, including a need to re-perform the original administrative burdens calculations.“

Obwohl die methodische Vorgehensweise nicht zu den zentralen Kritikpunkten in den britischen Dokumenten gehört, sondern sich die Kritik, wie oben dargelegt, hauptsächlich auf das SKM und dessen Relevanz an

sich bezieht, könnte die geringere Akzeptanz der Messergebnisse zu einer generell kritischeren Einstellung gegenüber dem SKM beigetragen haben.

### **5.3.3 Ex-ante-/ Ex-post-Bewertung der Reform**

Ein weiterer möglicherweise relevanter Unterschied zwischen Deutschland und Großbritannien ist der zeitliche Abstand zum Abschluss der Bestandsmessung und das Stadium der mit dem SKM verbundenen Reformmaßnahmen. Während Großbritannien die Bestandsmessung schon vor drei Jahren abgeschlossen hat und sich die Reformmaßnahmen damit in einem schon relativ weit fortgeschrittenen Stadium befinden, wurde die deutsche Bestandsmessung erst vor einigen Monaten abgeschlossen und auch wenn die Abbaumaßnahmen zum Teil schon vor Abschluss der Messung begonnen wurden, ist die „Reform SKM“ in einem weniger weit fortgeschrittenen Stadium als in Großbritannien. Brunsson und Olsen (vgl. 1993: 43) schreiben über die Implementierung von Reformen, dass diese ex-ante generell positiver bewertet würden als ex-post, da die mit einer Reform verbundenen Erwartungen oft sehr hoch seien und die Umsetzung sich häufig als komplexer erweise als ursprünglich angenommen. Damit würden die an eine Reform gestellten hohen Erwartungen im Nachhinein oft enttäuscht, was Reformen ex-ante einen besseren Ruf gebe als ex-post. Im Falle Großbritanniens haben sich viele der ursprünglich mit dem SKM verbundenen Erwartungen, wie etwa die Steigerung des Bruttoinlandsproduktes oder die deutlich spürbare Entlastung von Unternehmen, später nicht erfüllt. Die daraus resultierende Desillusionierung erscheint als Begründung für die kritischere Bewertung des SKM plausibel. Da in Deutschland die mit dem SKM verbundenen Reformen weniger weit fortgeschritten sind, kann hier davon ausgegangen werden, dass zumindest teilweise noch die positivere Ex-ante-Betrachtung vorherrscht.

Ob die unterschiedliche Bewertung des SKM tatsächlich aus den Unterschieden im Reformstadium resultiert, wird sich allerdings erst zeigen, wenn sich in einigen Jahren auch in Deutschland die Ex-post-Betrachtung des SKM einstellt.

Diese Fragen können in dieser Arbeit nicht abschließend geklärt werden, was aber für die Beantwortung der Fragestellung dieser Arbeit festgehalten werden kann, ist, dass der unterschiedliche Agendastatus der Policy *SKM Bürger* zum Teil durch Unterschiede im *Policy Stream* erklärt werden kann. In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass sowohl hinsichtlich des Bekanntheitsgrades der Policy als auch im Hinblick auf deren Bewertung zwischen den beiden Ländern deutliche Unterschiede bestehen. Das nächste Kapitel wird sich der Frage widmen, welchen Erklärungsbeitrag der letzte der drei hier untersuchten Ströme, der *Politics Stream*, leisten kann.

## **6 Politik – der politische Entstehungsprozess des SKM in Deutschland und Großbritannien**

Entbürokratisierungsansätze haben für die Politik traditionell eine besondere Funktion, denn, so Grunow und Strümgmann (2008: 30):

„Für Entbürokratisierungskampagnen lässt sich – im Kontrast zu vielen materiellen Policies – ohne große Schwierigkeiten breite Unterstützung in der Bevölkerung mobilisieren. Dabei erwartet kaum jemand, dass damit die entsprechenden Probleme nachhaltig gelöst werden: Verbesserungen lassen sich dokumentieren, aber dennoch steht der nächsten Entbürokratisierungskampagne nichts im Wege.“

Auch Jann und Wegrich (vgl. 2008: 50) weisen darauf hin, dass in Deutschland spätestens seit den achtziger Jahren in keinem Koalitionsvertrag ein Hinweis auf Bürokratieabbau fehlen dürfe. Die aktuelle Kampagne der britischen Konservativen, die Wählern ein „post-bureaucratic age“ verspricht (vgl. „Fighting bureaucracy: a nice tune, shame about the lyrics“, The Times, 29.01.2008), lässt vermuten, dass Entbürokratisierungsansätze auch für die britische Politik einen besonderen Reiz haben. Obwohl in diesem Punkt also durchaus Ähnlichkeiten zwischen dem deutschen und dem britischen *Politics Stream* zu erkennen sind, sollen in diesem Kapitel diejenigen Unterschiede im *Politics Stream* identifiziert werden, die als Erklärungsfaktoren für den unterschiedlichen Agendastatus von *SKM Bürger* dienen können.

Nach Kingdons (vgl. 1995: 145ff.) Definition besteht der *Politics Stream* aus drei Elementen. Das erste hiervon wird bei Kingdon (vgl. 1995: 146) als „national mood“ bezeichnet und bezieht sich auf die öffentliche Meinung. Wie bereits in 3.4 erläutert, überschneidet sich diese Definition des *Politics Streams* mit dem *Problems Stream* oder dem *Policy Stream*, da kein grundlegender Unterschied zwischen der öffentlichen Meinung und der Problemwahrnehmung beziehungsweise der öffentlichen Wahrnehmung bestimmter Policies besteht. Das zweite Element des *Politics Streams* sind bei Kingdon (vgl. 1995: 150) die „organisierten politischen Kräfte“, also

bestimmte Interessengruppen, die Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Obwohl dieser Faktor für viele politische Entscheidungen von hoher Relevanz ist, ist das SKM eher als „low politics“-Thema zu sehen, das keine großen Bevölkerungsgruppen mobilisiert. Das dritte Element des *Politics Streams* ist laut Kingdon (vgl. 1995: 154) die Besetzung politischer Positionen, die entsprechend der ideologischen Ausrichtung der Regierung bestimmte Policies ermöglicht und andere verhindert. Allerdings sind weder das SKM im Allgemeinen noch *SKM Bürger* eindeutig ideologisch geprägt. Nach Angaben des NKR-Mitglieds Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) gab es in Deutschland von Anfang an Befürworter des SKM auf Bürgerebene unabhängig von Parteizugehörigkeiten. Auch dieses dritte Element scheint also für *SKM Bürger* wenig relevant zu sein. Aus diesem Grund soll für diese Arbeit eine Definition des *Politics Streams* vorgenommen werden, die von Kingdons Definition abweicht.

Um die relevanten Unterschiede im *Politics Stream* zu identifizieren, werden in 6.1 die politischen Entstehungsprozesse des SKM in Deutschland und Großbritannien nachvollzogen. In 6.2 erfolgt dann eine Analyse der Entstehungsprozesse und es wird die Hypothese aufgestellt, dass der relevante Unterschied zwischen Deutschland und Großbritannien hier vor allem im Grad der Politisierung der Entstehung liegt.

Durch diese Definition und die bereits in 3.4 angesprochenen Interdependenzen wird das, was in Kingdons Ansatz zum Öffnen des Policy-Fensters zählt, teilweise antizipiert, da die Faktoren, die im *Politics Stream* für das Agenda Setting relevant sind, nicht ohne die Darstellung der politischen Entscheidungssituationen und damit des Policy-Fensters identifiziert werden können. In Kapitel 7 zu Policy-Fenstern wird dies berücksichtigt, indem für die betreffenden Prozesse nicht nochmals eine eingehende Analyse vorgenommen wird.

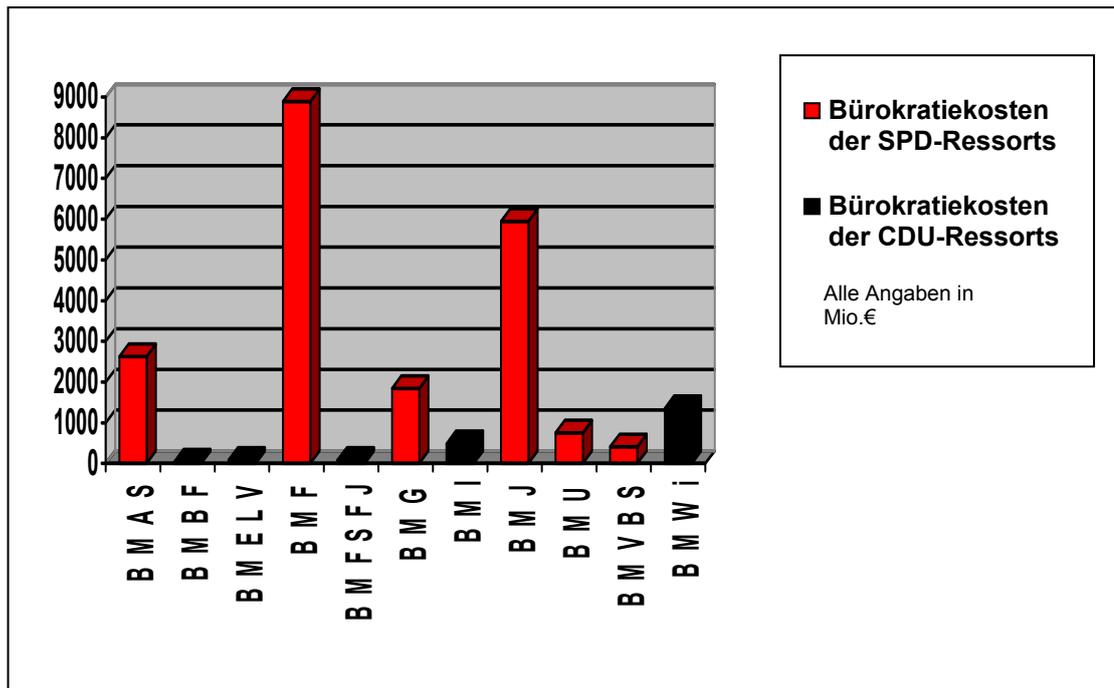
## **6.1 Die politischen Entstehungsprozesse des Standardkosten-Modells in Deutschland und Großbritannien**

Der Grundstein für die Einführung des SKM in Deutschland war der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Jahr 2005 (vgl. CDU, CSU, SPD, 2005: 74). Das SKM war zuvor in den Niederlanden entwickelt und unter anderem von der Bertelsmann Stiftung in Deutschland auf die Agenda gesetzt worden (siehe 5.1). Wie bereits eingangs erwähnt, haben Entbürokratisierungsansätze eine besondere Funktion für die Politik und der angeblich unpolitische Charakter des SKM ließ diesen Ansatz für die Beteiligten besonders attraktiv erscheinen (vgl. Jann, Wegrich, Tiessen, 2007: 58). Die Tatsache, dass diese in Deutschland bis dahin relativ unbekannt Policy in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde, ist nach Ansicht von Jann und Wegrich (vgl. 2008: 50) Ergebnis einer typischen „Garbage Can“-Entscheidungssituation, das heißt die Entscheidungssituation Koalitionsverhandlungen wurde von bestimmten Akteuren genutzt, um die „Lösung“ SKM für das „Dauerproblem“ Bürokratie einzubringen. Die konkrete Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen erfolgte dann durch das am 25.04.2006 beschlossene Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ (vgl. Bundesregierung, 2006b) und das „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ vom 14.08.2006. Hierbei wurde bereits im Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ auch die spätere Anwendung des Instruments auf den Bereich Bürger in Aussicht gestellt (vgl. Bundesregierung, 2006b: 3). Dass das SKM nicht so unpolitisch ist, wie anfangs vermutet, wurde spätestens klar, als im Verlauf der deutschen Bestandsmessung deutlich wurde, dass der größte Anteil der Bürokratiekosten und damit der größte Beitrag zur Erreichung des Abbauziels von 25 Prozent auf die SPD-geführten Ressorts, also vor allem Justiz, Finanzen, Arbeit und Soziales sowie Gesundheit, entfällt (vgl. Jann, Wegrich, 2008: 50). Abbildung 17 stellt die durch die Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten je Ressort dar.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Gemäß der Einteilung der Bundesregierung in administrative Lasten, die aus nationalem Recht resultieren, und solche, die aus internationalem und EU-Recht resultieren, werden hier nur die sich aus nationalem Recht ergebenden administrativen Lasten dargestellt. Aufgrund ihrer geringen Relevanz werden die Bürokratiekosten des Auswärtigen Amtes, des

Abbildung 17: Verteilung der Bürokratiekosten auf SPD- und CDU-Ressorts



Quelle: eigene Darstellung nach Bundesregierung (vgl. 2008: 9)

Nach Ansicht des NKR-Mitglieds Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) kann diese Problematik in Zusammenhang gebracht werden mit einem zeitweilig verstärkten Engagement der SPD-Ressorts für *SKM Bürger* im Frühjahr 2008. Obwohl diese Befürwortung des Instruments *SKM Bürger* dann später durch methodische Zweifel eingetrübt wurde, so Catenhusen, sei dies doch einer der Gründe dafür gewesen, dass das SKM auch auf Bürgerebene, zumindest im Ex-ante-Verfahren, umgesetzt wurde. Mit der Festlegung des Staatssekretärsausschusses auf ein SKM-Messverfahren für den Bereich Bürger am 19. März 2008 wurde dann, nachdem in vorangegangenen Berichten der Bundesregierung stets nur generell die Intention zur Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger zum Ausdruck gebracht worden war, der erste konkrete Schritt zur Umsetzung des Verfahrens gemacht. Seit dem 1. Januar 2009 ist die Ex-ante-Abschätzung auch für den Bereich Bürger vorgeschrieben, das übrige Vorgehen der Bundesregierung ist allerdings noch unklar. Im Bericht der Bundesregierung

Bundeskanzleramtes, des Bundesverteidigungsministeriums und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit nicht dargestellt.

zur Anwendung des SKM 2008 wird eine vollständige Bestandsmessung für den Bereich Bürger zwar als Ziel bezeichnet (vgl. Bundesregierung, 2008: 11), nach Aussage von Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) ist dies allerdings noch „völlig offen“. Der Entscheidungsprozess im Bereich Bürger ist also noch nicht abgeschlossen.

Der britische Entstehungsprozess des SKM begann im Oktober 2004, als der Premierminister das Expertengremium BRTF beauftragte, Informationen über den neuen „Dutch approach“ einzuholen. Als Antwort hierauf veröffentlichte die BRTF im März 2005 den „Less is more“-Bericht, in dem sie der Regierung die Einführung des SKM empfahl (vgl. BRTF, 2005). Noch im gleichen Monat kündigte die Regierung ihren Entschluss an, diese Empfehlung zu akzeptieren (vgl. BRE, 2005: 7) und begann im September 2005 mit der Bestandsmessung, die im Mai 2006 abgeschlossen wurde. Neben dem Wirtschaftssektor berücksichtigt die britische Messung auch die Bürokratiekosten für Wohlfahrtsorganisationen, eine Messung auf Bürgerebene ist aber nicht vorgesehen und war nie Gegenstand öffentlicher Debatten.

## **6.2 Grad der Politisierung der Entstehung**

Beim Vergleich der Entstehungsprozesse beider Länder wird zum einen deutlich, dass das SKM in Großbritannien sehr viel schneller umgesetzt wurde als in Deutschland, was in erster Linie auf Unterschiede des politischen Systems, insbesondere hinsichtlich der in Großbritannien geringeren Einspruchsmöglichkeiten, zurückgeführt werden kann, zum anderen scheint der Entstehungsprozess in Deutschland stärker politisiert zu sein als in Großbritannien. Dies ist vor allem an zwei Punkten festzumachen: der Einführung des SKM durch den Koalitionsvertrag und dem SKM als Gegenstand späterer koalitionspolitischer Auseinandersetzungen.

Während das SKM in Großbritannien durch die Empfehlung eines Expertengremiums eingeführt wurde und damit der Entscheidungsprozess eher technokratisch geprägt war, wurde das SKM in Deutschland durch den

Koalitionsvertrag und damit durch eine Entscheidung auf der politischen Ebene eingeführt. Formulierungen im „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats“ lassen vermuten, dass das SKM auch in Deutschland auf der Expertenebene teilweise als ein rein wirtschaftspolitisches Instrument gesehen wurde. So ist in §2 (3) des Gesetzes von der „Durchführung der Messung bei Unternehmen“ die Rede, die Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger oder Verwaltung wird aber nicht erwähnt. Auf der politischen Ebene aber war nach Aussage von Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) die Anwendung des Instruments auch auf den Bereich Bürger von Anfang an klar, um die politische Akzeptanz des SKM zu sichern und sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, beim Bürokratieabbau mit einem hohem Kostenaufwand Messungen durchzuführen und dabei nur die Interessen der Wirtschaft zu berücksichtigen. Die im Vergleich zu Großbritannien stärkere Politisierung der Entscheidung bei der Einführung des SKM hat demnach *SKM Bürger* begünstigt und hat dafür gesorgt, dass *SKM Bürger* in Deutschland auf die Agenda gelangte. Die eher technokratische Umsetzung des SKM wie in Großbritannien scheint dagegen die Wahrnehmung des SKM als ein rein wirtschaftspolitisches Instrument zu begünstigen.

Der zweite Punkt, an dem die in Deutschland höhere Politisierung deutlich wird, ist, wie oben angeführt, die Auseinandersetzung innerhalb der großen Koalition um die Verteilung der Abbaulasten. Das in Folge dieser Problematik erhöhte Engagement der SPD-Ressorts für *SKM Bürger* kann als politisches Ausweichmanöver bewertet werden. Über Strategien zur Verhinderung von Reformen schreiben Brunsson und Olsen (1993: 47): „Promising a new reform may even be the only practical way of halting one already under way.“ In diesem Fall kann *SKM Bürger* als die neue Reform betrachtet werden, mit der die in der Umsetzung befindliche Reform des SKM auf Wirtschaftsebene abgewehrt werden sollte. Obwohl dies nur auf eine zeitlich begrenzte Phase zutrifft und die SPD-Ressorts inzwischen nach Angabe von Catenhusen (persönliches Gespräch, 05.02.09) „zu ihrer eigenen Verblüffung“ festgestellt haben, dass das Abbauziel für den Bereich Wirtschaft erreicht werden kann, gibt es Grund zu der Annahme, dass diese politische Auseinandersetzung,

wie oben beschrieben, einer der Faktoren war, die die Umsetzung von *SKM Bürger* maßgeblich vorangetrieben haben.

Es kann also die Hypothese aufgestellt werden, dass die stärkere Politisierung des Entstehungsprozesses des SKM in Deutschland dessen Anwendung auf den Bereich Bürger begünstigt hat, indem *SKM Bürger* zunächst durch die stärker politisierte Einführung des SKM auf die Agenda gelangte und dann die Umsetzung durch politisches Taktieren innerhalb der großen Koalition begünstigt wurde. Nach Kingdons Definition haben der Koalitionsvertrag und das daraus resultierende Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ dafür gesorgt, dass *SKM Bürger* auf die „governmental agenda“ gelangte, also zu den Themen zählte, die generell von der Regierung beachtet wurden. Unter anderem durch das verstärkte Engagement der SPD-geführten Ressorts in Folge der Auseinandersetzung um die Verteilung der Abbaulasten gelangte das Thema *SKM Bürger* dann auf die „decision agenda“, also auf die Agenda derjenigen Themen, zu denen eine konkrete Entscheidung der Regierung ausstand. In Großbritannien dagegen war der Entscheidungsprozess eher technokratisch geprägt, da die grundlegende Entscheidung für das SKM nicht wie in Deutschland auf der politischen Ebene getroffen wurde, sondern das SKM auf Empfehlung eines Expertengremiums von der Regierung übernommen und umgesetzt wurde. Dieser geringere Grad an Politisierung kann, wie oben beschrieben, als Grund für die Betrachtung des SKM als rein wirtschaftspolitisches Instrument gesehen werden. Es kann demnach gezeigt werden, dass länderspezifische Unterschiede im *Politics Stream* einen maßgeblichen Erklärungsbeitrag für die Unterschiede im Agendastatus von *SKM Bürger* leisten können.

## 7 Policy-Fenster für SKM Bürger

Wenn sich ein Policy-Fenster öffnet, ergibt sich die Gelegenheit zur Umsetzung einer Policy. Ein Policy-Fenster öffnet sich laut Kingdon (vgl. 1995: 168) entweder durch einen Wandel im *Politics Stream*, etwa durch einen Regierungswechsel, oder weil durch den *Problems Stream*, zum Beispiel durch eine Krise oder einen Skandal, die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger auf ein bestimmtes Problem gelenkt wird. Kingdon betont allerdings, dass keines der politischen Ereignisse oder Probleme, durch die sich ein Policy-Fenster öffnen kann, genau bestimmt, was getan wird. Hierdurch werden lediglich generelle Themen vorgegeben, die durch bestimmte Vorschläge konkretisiert werden müssen. Akteure nutzen diese Fenster, um ihre favorisierten Lösungsvorschläge einzubringen (vgl. Kingdon, 1995: 168). Entscheidend ist hierbei, dass Fenster nicht lange geöffnet bleiben. Wenn nicht schnell gehandelt wird, verstreicht die Chance ungenutzt und das Fenster schließt sich wieder (vgl. Kingdon, 1995: 169). Aus diesem Grund müssen Policy-Entrepreneure ihre Ideen schon lange vor der Öffnung des Fensters vorbereitet haben. Ohne den „softening-up“-Prozess (siehe 5.1) können Policy-Fenster also nicht genutzt werden (vgl. Kingdon, 1995: 181), aber auch die Entwicklung in den anderen beiden Strömen muss günstig sein und die Ströme müssen von Akteuren gekoppelt werden. Wenn sich ein Policy-Fenster ungenutzt wieder schließt, bedeutet dies in der Regel, dass sich in näherer Zukunft keine Gelegenheit zur Umsetzung der entsprechenden Policy mehr bietet (vgl. Kingdon, 1995: 184). Wenn sich ein Fenster für ein Thema öffnet, begünstigt dies die Öffnung eines Fensters für ähnliche Themen. Diese sogenannten „spillovers“ begründet Kingdon (vgl. 1995: 192f.) dadurch, dass Argumente von einem Thema auf ein ähnliches übertragen werden können und der Erfolg des ersten Themas ein Argument für ähnliche Ansätze darstellt. Zudem stellt der politische Erfolg eines Themas einen Anreiz dar, mit ähnlichen Themen weitere Erfolge zu erzielen (vgl. Kingdon, 1995: 192). Allerdings muss auch in diesem Fall schnell gehandelt werden, bevor sich das Fenster wieder schließt.

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die drei Ströme und deren Erklärungsbeitrag für den unterschiedlichen Agendastatus von *SKM Bürger* thematisiert wurden, wird in diesem Kapitel der Schlusspunkt des Agenda-Setting-Prozesses, die politische Entscheidung für eine Policy, anhand von Kingdons Ansatz analysiert. Die Frage ist auch hier, inwieweit sich die bestehenden Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien durch diesen Ansatz erklären lassen. Da die erfolgreiche Nutzung eines Policy-Fensters auf das Agenda Setting folgt, baut die Erklärung hierfür auf der bereits erfolgten Analyse der Ströme auf. In 7.1 wird der Frage nachgegangen, was dazu geführt hat, dass sich in Deutschland ein Policy-Fenster für *SKM Bürger* geöffnet hat und weshalb dieses Fenster genutzt wurde. In 7.2 wird argumentiert, dass es in Großbritannien kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* gab, wobei eine Begründung dargestellt wird, die sich auf den *Politics Stream* stützt und eine Begründung, die auf Entwicklungen im *Policy Stream* aufbaut.

### 7.1 Deutschland – die Öffnung des Policy-Fensters für *SKM Bürger*

*SKM Bürger* kann als „spillover“ des SKM auf Wirtschaftsebene betrachtet werden, deshalb ist das Policy-Fenster für *SKM Bürger* mit dem Fenster für die Anwendung des SKM auf den Bereich Wirtschaft verbunden. Sowohl für das SKM auf Wirtschaftsebene als auch für *SKM Bürger* ist davon auszugehen, dass sich das Policy-Fenster durch einen Wandel im *Politics Stream* geöffnet hat, da das Problem Bürokratie eher dauerhaft vorhanden ist und keine besonderen Ereignisse im *Problems Stream* die Aufmerksamkeit der Politik und der Öffentlichkeit auf dieses Problem gelenkt haben<sup>22</sup>. Im Fall des SKM auf Wirtschaftsebene stellten die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD im Herbst 2005 das politische Ereignis dar, das ein Policy-Fenster für Entbürokratisierungsansätze geöffnet hat (siehe 6.1). Am Anfang einer Legislaturperiode, „during an administration’s

---

<sup>22</sup>Zwar war die Wahrnehmung des Problems Bürokratiebelastung, wie in Kapitel 4 gezeigt, 2005 in Deutschland höher als in den Folgejahren, zu den Ereignissen im *Problems Stream*, durch die sich ein Policy-Fenster öffnen kann, zählen aber, wie oben ausgeführt, eher Skandale und andere Auslöser plötzlicher Veränderungen der Wahrnehmung eines Problems.

honeymoon period“ (Kingdon, 1995: 185), ist mehr Platz als sonst auf der Agenda, insbesondere auch auf der „decision agenda“, und Policy-Fenster öffnen sich besonders leicht. Da, wie in 5.1 gezeigt, bereits ein „softening up“ für die Policy SKM stattgefunden hatte, waren die Policy-Entrepreneure, die sich für die Policy SKM engagiert hatten, bereit, dieses Fenster zu nutzen. Obwohl *SKM Bürger* als „spillover“ des SKM auf Wirtschaftsebene betrachtet werden kann, wurde das Policy-Fenster nicht sofort auch für *SKM Bürger* genutzt. Als die Umsetzung des SKM für den Bereich Wirtschaft beschlossen wurde, kam das Thema *SKM Bürger*, wie in Kapitel 6 gezeigt, zunächst auf die „governmental agenda“. Die Chance von der „governmental agenda“ auf die „decision agenda“ zu kommen, ist laut Kingdon (vgl. 1995: 178) wesentlich davon abhängig, ob es gelingt, die drei Ströme miteinander zu koppeln. Gelingt dies nicht, so Kingdon, wird sich die Aufmerksamkeit anderen Themen zuwenden und das Policy-Fenster wird sich ungenutzt wieder schließen. Durch die Notwendigkeit des gleichzeitigen Zusammenspiels der drei Ströme lässt sich erklären, warum *SKM Bürger* als „spillover“ nicht sofort beim Öffnen des Fensters für das SKM auf Wirtschaftsebene beschlossen wurde. Das Vorhandensein des Problems Bürokratie ist, wie bereits ausgeführt, als mehr oder weniger konstant zu betrachten. Allerdings bezieht sich in Deutschland, wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, die Wahrnehmung dieses Problems in erster Linie auf den Bereich Wirtschaft, was die Tatsache, dass das SKM zunächst auf diesen Bereich angewandt wurde, auch aus dieser Sicht logisch erscheinen lässt. Auch in der Entwicklung des *Policy Streams* lassen sich Erklärungsansätze dafür finden, dass *SKM Bürger* nicht sofort auf die „decision agenda“ kam. Denn auch wenn durch die schon im Jahr 2002 begonnene Messung auf Bürgerebene in den Niederlanden (vgl. Last van de overheid, 2009) das Bewusstsein für das Existieren dieser Policy im Jahr 2005 bereits vorhanden war, hatte sich das „softening up“ in Deutschland zu diesem Zeitpunkt vor allem auf den Bereich Wirtschaft bezogen. Das „softening up“ für die Anwendung des SKM auf Bürgerebene wurde besonders durch die Ende 2007 vorgestellte Pilotstudie der Bertelsmann Stiftung vorangetrieben (vgl. Bertelsmann Stiftung, Nord West Consult, Rambøll Management, 2007). Obwohl für diesen Zeitpunkt also ein besonders starkes Engagement der

Policy-Entrepreneure für *SKM Bürger* zu verzeichnen ist, wurde auch hier noch keine Entscheidung für die Umsetzung der Policy getroffen. Erst die in Kapitel 6 beschriebene koalitionsinterne Auseinandersetzung um das SKM auf Wirtschaftsebene bewirkte eine Änderung im *Politics Stream*, wodurch auch in diesem Strom ein günstiges Klima für *SKM Bürger* entstand. Hierdurch konnten alle drei Ströme miteinander gekoppelt werden und *SKM Bürger* kam von der „governmental agenda“ auf die „decision agenda“. Einige Monate später wurde dann das immer noch offene SKM-Policy-Fenster genutzt, um die Ex-ante-Abschätzung für den Bereich Bürger zu beschließen.

Da bisher in Deutschland also nur die Ex-ante-Abschätzung für *SKM Bürger* eingeführt ist und das weitere Vorgehen der Bundesregierung noch nicht feststeht, bleibt abzuwarten, ob das SKM-Policy-Fenster für einen weiteren Schritt genutzt wird, beziehungsweise ob sich ein neues Policy-Fenster für *SKM Bürger* öffnet, zum Beispiel im Rahmen der nächsten Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene, und ein Beschluss über die Ex-post-Nutzung dieser Policy getroffen wird.

## **7.2 Großbritannien – Kein Policy-Fenster für *SKM Bürger***

An dieser Stelle soll dargestellt werden, dass es in Großbritannien, anders als in Deutschland, kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* gab. Hierfür sollen zwei Begründungen diskutiert werden, wobei die eine auf dem *Politics Stream* und die andere auf dem *Policy Stream* basiert. Aufgrund der bereits in Kapitel 6 erwähnten Überschneidungen wird bei der Politics-Stream-basierten Begründung auf eine eingehende Darstellung verzichtet, um Wiederholungen zu vermeiden.

### **7.2.1 Kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* – der *Politics-Stream*-basierte Erklärungsansatz**

Wie in Kapitel 6 gezeigt, war die Einführung des SKM in Großbritannien eher technokratisch, das heißt, der Entstehungsprozess der Policy war im Vergleich zu Deutschland wenig politisiert. Während in Deutschland die Entscheidung für das SKM mit dem Koalitionsvertrag auf politischer Ebene

getroffen wurde, wurde das SKM in Großbritannien aufgrund der Empfehlung eines Expertengremiums ohne Beteiligung des Parlaments eingeführt. Ein höherer Grad an Politisierung scheint sich, wie am Beispiel Deutschlands gezeigt, positiv auf die Ausweitung des SKM auf den Bereich Bürger auszuwirken. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass durch einen stärker politisierten Entstehungsprozess ein größerer Druck entsteht, auch andere Interessengruppen als die Wirtschaft am SKM-Prozess und damit an den Entlastungen durch den Abbau von Informationspflichten teilhaben zu lassen. Durch die geringe Politisierung wurde das SKM in Großbritannien als ein rein wirtschaftspolitisches Instrument betrachtet, was „spillovers“ auf andere Bereiche von Anfang an unwahrscheinlicher machte. Im *Politics Stream* sind demnach Anhaltspunkte dafür zu finden, dass das Policy-Fenster des SKM von vornherein nicht für „spillovers“ auf andere Bereiche intendiert war und es somit in Großbritannien kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* gab.

### **7.2.2 Kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* – der *Policy-Stream*-basierte Erklärungsansatz**

Wie Kingdon (vgl. 1995: 192) betont, muss bei der Öffnung eines Policy-Fensters schnell gehandelt werden, damit eine Policy als „spillover“ einer anderen Policy umgesetzt werden kann. Denn nach der ersten Implementationsphase, so Kingdon, werden die mit einer Policy verbundenen Probleme bewusst. Zu diesem Zeitpunkt schließt sich das Policy-Fenster, deshalb muss eine Idee möglichst schnell auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Die in Großbritannien inzwischen sehr kritische Bewertung des SKM wurde bereits in Kapitel 5 thematisiert. In einer Bewertung des britischen SKM-Abbauprogramms schreibt das *Committee of Public Accounts* des britischen Unterhauses (2008: 5):

“The Better Regulation Executive introduced the Administrative Burdens Reduction Programme on the basis of the potential benefits for business estimated in a similar exercise undertaken by the Dutch Government. It did so before any assessment of the actual outcomes of the Dutch exercise, and evaluations of the Dutch experience now show that businesses have not noticed the full impact of changes.”

Hier wird deutlich, dass, wie von Kingdon beschrieben, nach der ersten Implementationsphase eine Desillusionierung hinsichtlich des Potentials der Policy erfolgt und die Bewertung kritischer wird. Nach Brunsson und Olsen (vgl. 1993: 43) setzt zu diesem Zeitpunkt die Ex-post-Betrachtung der Reform ein. Da, wie in 6.1 gezeigt, die Umsetzung des SKM in Großbritannien sehr viel zügiger erfolgte als in Deutschland, setzte dort die Ex-post-Betrachtung der Policy zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt ein. Dies bedeutet wiederum, dass das Policy-Fenster, das für die Umsetzung des SKM auf Wirtschaftsebene genutzt wurde, sich dementsprechend früh wieder schloss. Eine Policy muss, wie in 5.1 beschrieben, vor ihrer Umsetzung durch einen „softening up“-Prozess vorbereitet und publik gemacht werden. Auch wenn „spillovers“, wie oben beschrieben, von der Umsetzung einer ähnlichen Policy profitieren, kann davon ausgegangen werden, dass es auch hier einer gewissen Phase der Bekanntmachung und Werbung für die Policy bedarf. Aufgrund der schnellen Umsetzung des SKM in Großbritannien, der dadurch bedingten früheren Ex-post-Betrachtung der Policy und des sich rascher wieder schließenden Policy-Fensters ergab sich dort kaum Gelegenheit für einen „softening up“-Prozess für „spillover“-Policies wie *SKM Bürger*.

Die Öffnung von Policy-Fenstern wird, wie oben dargelegt, durch den *Problems Stream* und den *Politics Stream* bestimmt. Die Analyse des *Policy Streams* an dieser Stelle zeigt, dass Entwicklungen in diesem Strom dafür sorgen können, dass sich ein Fenster wieder schließt, wenn, wie hier demonstriert, die generelle Bewertung einer Policy sich verschlechtert.

In Deutschland war durch den längeren Vorbereitungs- und Messprozess des SKM auf Wirtschaftsebene die Zeitspanne, in der die Ex-ante-Betrachtung des SKM vorherrschte und damit das Policy-Fenster für „spillovers“ geöffnet war, wesentlich länger. Diese Zeit wurde von Policy-Entrepreneuren genutzt, um „softening up“ für die „spillover“-Policy *SKM Bürger* zu betreiben und damit auf ihre Umsetzung hinzuwirken, was durch die Entscheidung für die Ex-ante-Abschätzung auf Bürgerebene bereits teilweise gelungen ist.

Es kann also gezeigt werden, dass sowohl im *Policy Stream* als auch im *Politics Stream* Erklärungsansätze dafür zu finden sind, dass es in Großbritannien kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* gab. Während der relativ unpolitische Entstehungsprozess des SKM, wie oben gezeigt, „spillovers“ von vornherein weniger wahrscheinlich machte, wurde diese Tendenz dann durch die Entwicklung des *Policy Streams*, die ein relativ frühes Schließen des SKM-Policy-Fensters bewirkte, zusätzlich verstärkt. Inzwischen gibt es eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass das Fenster für das SKM in Großbritannien sich endgültig geschlossen hat. So merkte das NAO bereits in seinem Jahresbericht 2007 (vgl. NAO, 2007: 30) an, dass innerhalb der Ministerien Personal aus dem Bereich administrative Lasten abgezogen würde und dass hiermit verbunden das Risiko entstünde, dass der Abschluss der Bestandsmessung als Abschluss des gesamten SKM-Abbauprogramms betrachtet würde und nicht als dessen Anfang. Ein weiterer Hinweis ist die Tatsache, dass es nach der Auflösung der Better Regulation Commission dem NAO (vgl. 2008: 16) zufolge keinen Akteur gibt, der die von der BRC bis dahin wahrgenommenen Aufgaben im SKM-Abbauprozess, insbesondere die unabhängige Evaluierung der Abbaupläne, übernimmt. Dieser Abzug von Ressourcen aus dem Bereich SKM lässt auf eine veränderte Schwerpunktsetzung der britischen Regierung schließen und darauf, dass das Fenster für das SKM und hiermit verbundene „spillover“-Policies inzwischen definitiv geschlossen ist.

Kingdons Ansatz ist, wie oben gezeigt, ebenfalls dafür geeignet, die politische Entscheidung für eine Policy als Endpunkt des Agenda-Setting-Prozesses zu analysieren und für den vorliegenden Fall Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien zu erklären. Es konnte begründet werden, warum sich in Deutschland ein Policy-Fenster für *SKM Bürger* geöffnet hat und die Policy somit von der politischen Agenda zur Umsetzung gelangen konnte. Durch Entwicklungen im *Politics Stream* und im *Policy Stream* konnte gezeigt werden, warum sich in Großbritannien kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* geöffnet hat und warum es somit keine Gelegenheit für die Umsetzung dieser Policy gab.

## 8 Schlussbetrachtung

### 8.1 Gründe für Unterschiede im Agendastatus von *SKM Bürger*

Forschungsfrage 1 lautete: Wodurch erklärt sich der zwischen Deutschland und Großbritannien zu beobachtende Unterschied im Agenda Setting hinsichtlich der Anwendung des SKM auf den Bereich Bürger?

Zur Beantwortung dieser Frage wurden in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an den von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatz die Ströme Probleme, Policies und Politik als unabhängige Variablen untersucht. Hierbei konnten in allen drei Strömen Unterschiede identifiziert werden, die einen Erklärungsbeitrag für den unterschiedlichen Agendastatus der Policy *SKM Bürger* leisten können.

So ergab die Untersuchung des *Problems Streams*, dass hinsichtlich der Wahrnehmung des Problems Bürokratie zwischen Deutschland und Großbritannien signifikante Unterschiede bestehen. Diese beziehen sich vor allem auf die Intensität der Wahrnehmung des Problems, angezeigt durch die Häufigkeit der Erwähnung in den Medien. Wenn die Problemwahrnehmung, wie von Kingdon postuliert, einer der Faktoren ist, die das Agenda Setting bestimmen, kann hieraus geschlossen werden, dass Policies, die sich auf das Problem Bürokratie beziehen, in Deutschland leichter auf die Agenda gelangen als in Großbritannien. Dies ist allerdings nur einer von mehreren Faktoren, die das Agenda Setting beeinflussen, und da sich die Problemwahrnehmung zwischen Deutschland und Großbritannien in Bezug auf den Adressaten Bürger und auf die Erscheinungsform der administrativen Lasten nicht wesentlich unterscheidet, kann der *Problems Stream* allein nicht erklären, warum gerade *SKM Bürger* in Deutschland auf der Agenda steht und in Großbritannien nicht.

Durch die Analyse des *Policy Streams* konnte ein weiterer Beitrag zur Beantwortung der eingangs formulierten Forschungsfrage gewonnen werden. So lassen zum einen die Ergebnisse der Medienanalyse darauf schließen, dass das „softening up“, also die Bekanntmachung und Werbung

für die Policies SKM und *SKM Bürger*, in Deutschland, insbesondere durch das Engagement der Bertelsmann Stiftung und des Normenkontrollrates, wesentlich intensiver betrieben wurde als in Großbritannien, wo das SKM in Artikeln zum Thema Bürokratie kaum Erwähnung findet. Zum anderen sind auch hinsichtlich der Bewertung der Policy SKM zwischen den beiden untersuchten Ländern Unterschiede auszumachen. Während sich in Deutschland Kritik in der Regel auf Fragen der konkreten Umsetzung des SKM bezieht, wird in Großbritannien auch das SKM per se, insbesondere dessen Relevanz und Aussagekraft, kritisiert. Die Gründe für diese Unterschiede können in dieser Arbeit nicht hinreichend untersucht werden, es kann jedoch die Hypothese aufgestellt werden, dass eine breitere Akzeptanz der Messergebnisse aufgrund der Genauigkeit der Messung und der breiteren Involvierung von Stakeholdern einerseits und die Ex-ante-Bewertung der Reform SKM andererseits zu den Faktoren zählen, die für die in Deutschland positivere Bewertung des SKM sorgen.

Die Analyse des *Politics Streams* erfolgte anhand des politischen Entstehungsprozesses des SKM in den beiden in dieser Arbeit untersuchten Ländern. Unterschiede zwischen Deutschland und Großbritannien werden hier vor allem im Grad der Politisierung der Entstehung gesehen. Es wurde gezeigt, dass die Entstehung des SKM in Großbritannien eher technokratisch geprägt war, was die Einordnung des SKM als ein ausschließlich wirtschaftspolitisches Instrument begünstigt hat. In Deutschland dagegen war der Entstehungsprozess des SKM stärker politisiert, erstens durch die Einführung des SKM durch den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, was eine Ausweitung auf andere Stakeholdergruppen wahrscheinlicher machte als bei einer technokratischen Einführung, und zweitens durch die koalitionsinterne Auseinandersetzung um die Verteilung der SKM-Abbaulasten, die dazu beigetragen hat, dass *SKM Bürger* von der „governmental agenda“ auf die „decision agenda“ gelangen konnte.

*SKM Bürger* kann als „spillover“ des SKM auf Wirtschaftsebene betrachtet werden. Trotzdem bedurfte es für die Nutzung des Policy-Fensters in Deutschland des Zusammenspiels aller drei Ströme, das bedeutet, der mehr

oder weniger konstanten Wahrnehmung des Problems Bürokratie, des „softening up“ für die Policy *SKM Bürger* sowie der generell positiven Bewertung derselben und der stärkeren Politisierung des SKM-Prozesses in Deutschland, wodurch ein politisch günstiges Klima für *SKM Bürger* entstand.

Es kann davon ausgegangen werden, dass es in Großbritannien kein Policy-Fenster für *SKM Bürger* gab. Der Politics-Stream-basierte Erklärungsansatz hierfür lautet, dass durch die geringere Politisierung des Entstehungsprozesses des SKM in Großbritannien dieses als ein rein wirtschaftspolitisches Instrument betrachtet wurde, was eine Ausweitung auf andere Bereiche von Anfang an unwahrscheinlicher machte. Diese Tendenz wurde durch die Entwicklung des *Policy Streams* verstärkt, da durch die zügigere Umsetzung des SKM auf Wirtschaftsebene ein schnelleres Einsetzen der Ex-post-Betrachtung der Reform SKM erfolgte, was für ein relativ schnelles Schließen des SKM-Policy-Fensters ohne Möglichkeiten für „spillovers“ sorgte.

Für Großbritannien weisen die Entwicklungen der letzten Jahre darauf hin, dass Risikomanagement als neuer Reformansatz die Better-Regulation-Debatte bestimmt und das Policy-Fenster für SKM-Policies sich endgültig geschlossen hat. Für Deutschland bleibt abzuwarten, ob sich, etwa im Zuge der Koalitionsverhandlungen nach der nächsten Bundestagswahl, ein weiteres Policy-Fenster öffnen wird, das die Ex-post-Anwendung des SKM auf Bürgerebene ermöglicht.

## **8.2 Eignung des von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatzes für Ländervergleiche**

Forschungsfrage 2 bezog sich auf die Eignung des von Kingdon entwickelten Agenda-Setting-Ansatzes für die Erklärung länderspezifischer Unterschiede im Agenda Setting. Aufgrund der erfolgreichen Anwendung des Ansatzes zur Beantwortung von Forschungsfrage 1, wie oben dargelegt, kann die Frage nach der Eignung des Ansatzes für eine solche Fragestellung hiermit ebenfalls positiv beantwortet werden, obwohl der Ansatz, wie in Kapitel 3

ausgeführt, auch Schwachstellen aufweist, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzbarkeit der Ströme. Darüber hinaus ist, wie in dieser Arbeit gezeigt, bei der Definition der Ströme eine Anpassung an den konkreten Fall erforderlich.

Insbesondere bei Ländervergleichen kann davon ausgegangen werden, dass Kingdons Ansatz nicht alle für das Agenda Setting relevanten Faktoren erfasst, sondern lediglich einen Ausgangspunkt für Untersuchungen darstellt. So stellt sich für jeden der drei hier analysierten Ströme die Frage, wodurch die festgestellten Unterschiede bedingt sind. Für den *Policy Stream* wurden Ansätze zur Erklärung dieser Unterschiede vorgestellt, eine eingehende Untersuchung der Hintergründe der im *Policy Stream* sowie in den anderen beiden Strömen identifizierten Unterschiede ist im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht möglich und für die Beantwortung der vorliegenden Forschungsfrage auch nicht unmittelbar notwendig. Für breitere Fragestellungen zu länderspezifischen Unterschieden bei der Umsetzung des SKM wäre eine tiefergehende Untersuchung der jeweiligen nationalen Hintergründe allerdings sinnvoll. Denn obwohl das SKM ein Ansatz mit internationalem Hintergrund ist, ist im Sinne einer kulturbestimmten Pfadabhängigkeit (vgl. Hage, 2000) davon auszugehen, dass auch international verbreitete Ansätze vor dem Hintergrund bestehender nationaler Institutionen bewertet und umgesetzt werden. Für eine weiterführende Analyse bestehender Unterschiede müsste folglich eine Untersuchung der relevanten nationalen Institutionen erfolgen, wobei sowohl die regulative als auch die normative und die kulturell-kognitive Ebene (vgl. Scott, 2001: 47ff.) berücksichtigt werden müssten.

## Quellenverzeichnis

- Actal (2007). *How to measure administrative burdens of citizens?*. Vortrag auf der International Regulatory Reform Conference am 10.12.07
- Baldwin, Robert (2005): Is Better Regulation Smarter Regulation?, In: *Public law* (autumn), 485-511.
- BERR (2007). *Next Steps on Regulatory Reform*. London: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform
- BERR (2008). *Better Regulation*. Zugang am 03.11.08 unter: <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/>
- Bertelsmann Stiftung, NordWest Consult, Rambøll Management (2007). *Schlussbericht Ermittlung von Bürokratie-Zeit-Kosten von Bürgern mit Hilfe des Standardkostenmodells – SKM Bürger*. Bielefeld/Hamburg: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (2008). *Alltag zwischen den Aktendeckeln – drei Menschen, drei Leben mit Bürokratie*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Better Regulation Commission (2006). *Risk, Responsibility and Regulation – Whose Risk is it anyway?* London: BRC
- Better Regulation Commission (2008). *Public Risk – The Next Frontier for Better Regulation*. London: BRC
- Better Regulation Executive (2005). *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*. London: Cabinet Office
- Better Regulation Task Force (2005). *Less is More*. London: Cabinet Office Publications and Publicity Team
- Beus, H.B. (2007). Der Abbau von Bürokratie als politisches Ziel – die Maßnahmen der Bundesregierung. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 5 (1), 68-77
- Black, J. (2005). The emergence of risk-based regulation and the new public risk management in the United Kingdom, *Public Law*, Autumn, 512-548
- Bohne, E. (2005). *Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus*. FÖV Discussion Papers. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., Kampen, J. (2005). Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration, *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 229-240
- Brunsson, N., Olsen, J.P. (1993). *The reforming organization*. London: Routledge
- Bull, H.P. (2005). Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge. *Die Verwaltung*, 38, 285-314

- Bundesregierung (1999). *Moderner Staat – moderne Verwaltung: das Programm der Bundesregierung*. Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999. Berlin: Bundesregierung
- Bundesregierung (2006a). *Einführung des Standardkosten-Modells – Methodenhandbuch der Bundesregierung*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Bundesregierung (2006b). *Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 – Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*. Berlin: Bundesregierung
- Bundesregierung (2007). *Bürokratiekosten: Erkennen, Messen, Abbauen – Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
- Bundesregierung (2008). *Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume – Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus*. Berlin: Bundesregierung
- Bundesregierung (2009). *Die Erfahrungen anderer Länder nutzen*. Zugang am 13.02.09 unter:  
[http://www.bundesregierung.de/nn\\_151820/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Rreformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-von-den-erfahrungen-anderer-laender-lernen.html](http://www.bundesregierung.de/nn_151820/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Rreformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-von-den-erfahrungen-anderer-laender-lernen.html)
- CDU, CSU, SPD (2005). *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*. Rheinbach: Union Betriebs-GmbH
- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25
- Committee of Public Accounts - House of Commons (2008). *Reducing the cost of complying with regulations: The Delivery of the Administrative Burdens Programme 2007. 32<sup>nd</sup> Report of Session 2007-08*. London: The Stationary Office Ltd.
- Crafts, N. (2006). Regulation and Productivity Performance. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), 186-202
- Derlien, H.U. (2004). Entbürokratisierung. In A. Voßkuhle (Hrsg.), *Entbürokratisierung und Regulierung* (S. 64-65). Baden-Baden: Nomos
- Deutscher Bundestag (2004). *Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Bürokratieabbau“ am 28. Juni 2004*. BT-Drucksache 15/1006
- Deutscher Bundestag (2008). *Plenarprotokoll 148. Sitzung. 6. März 2008*. Berlin: Deutscher Bundestag
- Dose, N. (2008). Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. *Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(1), 99-120
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *The Public Interest*, 28 (summer), 38-50

- Eine Art Hassliebe zur Bürokratie. (16.05.2007). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*
- Enste, D.H., Hardege, S. (2006). *IW-Regulierungsindex: Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs*. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln
- Fighting bureaucracy: a nice tune, shame about the lyrics (29.01.2008). *The Times*.
- Frick, F. (2007). *How to measure administrative burdens of citizens?* Vortrag auf der International Regulatory Reform Conference am 10.12.07
- Frick, F., Dreß, M. (2008). Stand und Ergebnisse der Bürokratiekostenmessung in Deutschland – Bezahlte Rechnungen kommen der Wirtschaft teuer zu stehen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg). *Vom Bürokratieabbau zu moderner Regulierung* (S. 2-4). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006.*
- Grunow, D., Strüngemann, D. (2008). Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen? *Der moderne Staat*, 1, 121-140
- Gwartney, J., Lawson, R. mit Norton, S. (2008). *Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report*. Vancouver B.C.: Economic Freedom Network
- Hage, J. (2000). Path dependencies of education systems and the division of labour within organizations. In M. Maurice & A. Sorge (Hrsg.), *Embedding Organizations* (S. 311-324). Amsterdam: Philadelphia
- Hampton, P. (2005). *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. London: HM Treasury
- Helm, Dieter (2006): Regulatory reform, capture and the regulatory burden, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 2, 169-185
- Heritage Foundation (2008). *Index of Economic Freedom 2008*. Zugang am 07.11.08 unter: <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>
- HM Government (2007). *Cutting bureaucracy for our public services*. London: Cabinet Office
- HM Revenue and Customs (2006). *Progress towards a new relationship: How HMRC is working to make life easier for business*. London: HMRC
- HM Treasury (2001). *Management of Risk: A Strategic Overview*. London: HM Treasury
- Hill, H. (2004). Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, *Die Öffentliche Verwaltung*, 57 (17), 721-729
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press

- Hüper, E. (2004). Entbürokratisierung in der Bundesrepublik. In: A. Voßkuhle (Hrsg.). *Entbürokratisierung und Regulierung – Jahrestagung der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften vom 18. bis 19. Nov. 2004 in Bonn* (S. 41-48). Baden-Baden: Nomos
- Jann, W. (2003). Reform als Daueraufgabe – mit neuen Schwerpunkten Akzente setzen. In BMI (Hrsg.), *Reformen aktiv gestalten – weniger Bürokratie, mehr Freiräume* (S. 38-45). Berlin: BMI
- Jann, W. (2005). Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte. *Wirtschaftsdienst*, 85 (10), 627-631
- Jann, W., Wegrich, K., Tiessen, J. (2007). „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Jann, W., Jantz, B. (2008): Bürokratiekostenmessung und Nationaler Normenkontrollrat – erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“, In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 23, 51-68
- Jann, W., Wegrich, K. (2008). Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? – Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1 (1), 49-72
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007*. Washington D.C.: The World Bank Group
- Keyworth, T. (2006). Measuring and Managing the Costs of Red Tape – A Review of Recent Policy Developments. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), 260-273
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Harper Collins
- Last van de overheid (2009). *Programme on reducing AB for citizens 2004-2007*.
- Lenk, K. (2007). Abschied vom Zuständigkeitsdenken – Bürokratieabbau durch vernetzte Erstellung von Verwaltungsleistungen. *Verwaltung und Management*, 13 (5), 235-242
- Lindblom, C. E. (1975). Inkrementalismus. Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“. In: W. D. Narr & C. Offe (Hrsg.). *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität* (S. 161-177). Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Lohmann, B. (2004). Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung: Stand und Entwicklung. In: E. Bohne (Hrsg.), *Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik*. (S. 21-32) Berlin: Dunker & Humblot
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). *Final Report*. Zugang am 29.04.09 unter:  
[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)

- Mayntz, R. (1980). *Gesetzgebung und Bürokratisierung – Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung*. Bonn: Bundesministerium des Innern
- National Audit Office (2000). *Supporting Innovation: Managing risk in government departments*. London: The Stationary Office
- National Audit Office (2004). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04*. London: The Stationary Office
- National Audit Office (2005). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05*. London: The Stationary Office
- National Audit Office (2006). *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06*. London: The Stationary Office
- National Audit Office (2007). *Reducing the Cost of Complying with Regulations: The Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme, 2007*. London: The Stationary Office
- National Audit Office (2008). *The Administrative Burdens Reduction Programme 2008*. London: The Stationary Office
- Nationaler Normenkontrollrat (2007). *Kostenbewusstsein stärken – für eine bessere Gesetzgebung. Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates*. Berlin: NKR
- Nationaler Normenkontrollrat (2008a). *Bürokratieabbau – Jetzt Entscheidungen treffen. Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates*. Berlin: NKR
- Nationaler Normenkontrollrat (2008b). *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus vom 10. Dezember 2008*. Berlin: NKR
- Nationaler Normenkontrollrat (2009). *Pressemitteilung. Bürokratieabbau: Einfacher zu Wohngeld und Elterngeld – Kanzleramt und Normenkontrollrat geben Startschuss zu Pilotprojekten*. Berlin: NKR
- Nationaler Normenkontrollrat und Geschäftsstelle Bürokratieabbau (2008). *Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (2. überarbeitete Version)*. Berlin
- Noelle-Neumann, E., Köcher, P. (Hrsg.) (2002). *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998 – 2000. Balkon des Jahrhunderts*. Allensbach am Bodensee: Verlag für Demoskopie
- OECD (2002). *Regulatory Reform in the United Kingdom – Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: OECD
- OECD (2004). *OECD Reviews of Regulatory Reform – Regulatory Reform in Germany – Government Capacity to Ensure High Quality Regulation*. Paris: OECD

- OECD (2005). *Main Issues for Discussion – Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level, Rotterdam, 27-28 Nov. 2005*. Paris: OECD
- Radaelli, C. (2007). Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?. *Journal of European Public Policy*, 14 (2), 190-207
- Rambøll Management (2008). *Anwendung des Standardkostenmodells zur Messung und Reduktion der bürokratischen Belastungen von Bürgern – als Baustein einer wertschätzenden Regulierungsinitiative*. Hamburg: Rambøll
- Regulatory Reform Committee - House of Commons (2008). *Getting Results: the Better Regulation Executive and the Impact of the Better Regulation Agenda. Fifth Report of Session 2007-08*. London: The Stationary Office Ltd.
- Rutjens, J. (2008a). *Bürokratieentlastung bei Bürgern – Erfolgskriterien*. Zugang am 15.08.08 unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-DFB531EB/bst/hs.xsl/5036\\_84986.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-DFB531EB/bst/hs.xsl/5036_84986.htm)
- Rutjens, J. (2008b). *Bürokratieentlastung bei Bürgern – Erfolgskriterien*. Vortrag auf der Veranstaltung „SKM-Messung bei Bürgern“ der Bertelsmann Stiftung am 28.01.08
- Scharpf, F.W. (2000). *Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske & Budrich
- Schubmann-Wagner, D. (2008). *Das Pilotprojekt SKM Messung bei Bürgern in besonderen Lebenslagen*. Vortrag auf der Veranstaltung „SKM-Messung bei Bürgern“ der Bertelsmann Stiftung am 28.01.08
- Schuppert, G.F. (2004). Bürokratisches Regieren – eine governancetheoretische Perspektive. In: A. Voßkuhle (Hrsg.). *Entbürokratisierung und Regulierung – Jahrestagung der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften vom 18. bis 19. Nov. 2004 in Bonn (S. 6-40)*. Baden-Baden: Nomos
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations (2<sup>nd</sup> ed.)*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications
- Toritti Jacopo (2007): The Standard Cost Model: when better regulation fights against red tape, In: Weatherill, Stephen (Hrsg.): *Better Regulation (S. 83-106)*. Oxford: Hart Publishing
- Van de Walle (2007). Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison. In: K. Schedler & I. Proeller (Hrsg.). *Cultural Aspects of Public Management Reforms. (S. 171-201)* Amsterdam: Elsevier
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft (5. Aufl.)*. Tübingen: J.C.B. Mohr
- Wegrich, K. (2007). *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated Policy Learning, Blind Copying or Bureaucratic Politics?*. Papier für die EGPA-Konferenz 2007 (Madrid)
- Weltbank (2008). *Doing Business 2009*. Washington D.C.: The World Bank Group

Wierda, H. (2007). *How to measure administrative burdens of citizens?* Vortrag auf der International Regulatory Reform Conference am 10.12.07

World Values Survey (1999). *The Values Surveys 1981 – 2004*. Zugang am 03.08.08 unter: <http://www.jdsurvey.net/bdasepjds/QuestionMarginals.jsp>



## Auswertung Medienanalyse – Großbritannien Teil 2

Medien GB	Adressat			Erwähnung SKM	
	Wirtschafts- unternehmen	Bürger und Ehrenamt (voluntary sector)	öffentlicher Sektor	kein eindeutiger Adressat	SKM Wirtschaft SKM Bürger
Economist	2	2	8	5	
Economist.com	1	0	0	3	
Guardian	25	34	95	19	1
Times	56	41	82	36	2
Anzahl	84	77	185	63	3
%	21,4	19,6	47,1	16	0,8



## Auswertung Medienanalyse – Deutschland Teil 2

Medien D	Adressat				Erwähnung SKM	
	Wirtschaftsunternehmen	Bürger und Ehrenamt (voluntary sector)	öffentlicher Sektor	kein eindeutiger Adressat	SKM Wirtschaft	SKM Bürger
Spiegel	21	15	10	12	4	1
Spiegel_Online	77	18	7	18	14	3
Taz	63	32	10	49	5	0
Welt	253	64	61	60	29	4
Anzahl	414	129	88	139	52	8
%	57	17,8	12,1	19,1	7,2	1,1

## **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
- Band 4** Dittrich, Matthias: Folgenabschätzung von Gesetzen in Großbritannien / Matthias Dittrich. – 31 S.  
2009 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-31948
- Band 5** Holthusen, Imeke: Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger : Agenda Setting in Deutschland und Großbritannien. – 97 S.  
2009 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-36430