

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

9-2011 84. Jahrgang

Sonderdruck

Monatsthema

Administrative Entlastung von Unternehmen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Monatsthema

- 3 Editorial
Johann N. Schneider-Ammann
- 4 Die administrative Entlastung von Unternehmen in der Schweiz:
Eine Bilanz
Martin Godel und Markus Willmann
- 9 Indikatoren der administrativen Belastung: Die Position
der Schweiz im internationalen Vergleich
Wolfram Kägi und Harald Meier
- 13 Stossrichtungen für den Abbau administrativer Hürden
Nicolas Wallart
- 17 Messung der Regulierungskosten für die KMU
Hans-Ulrich Bigler
- 22 Mit amtlichem Rat zur eigenen Firma
Danni Härry
- 24 Administrative Hürden für Unternehmen – eine ordnungspolitische
Betrachtung
Urs Fueglistaller und Christoph A. Müller
- 27 Weshalb ist administrative Entlastung so kompliziert?
Daniel Trnka



Stellungnahmen

- 31 Das KMU-Forum muss aufgewertet werden
Bruno Zuppiger
- 32 Die neue Selbstbeherrschung der Gesetzgebung
Esther Gassler
- 33 Regulierungen stiften Nutzen
Martin Flügel

Impressum

Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Fachauskünfte

Markus Willmann
Stv. Leiter Ressort KMU-Politik
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Telefon: 031 324 98 10
markus.willmann@seco.admin.ch

Redaktion

Die Volkswirtschaft
Holzikofenweg 36, 3003 Bern
Telefon: 031 322 29 39
redaktion@dievolkswirtschaft.ch
www.seco.admin.ch

Editorial

Administrative Entlastung von Unternehmen als Daueraufgabe

Das internationale wirtschaftspolitische Umfeld ist vom zunehmenden Wettbewerb unter den Staaten geprägt. In diesem Wettbewerb spielt die Schweiz ihre Trümpfe gekonnt aus: Dies sind etwa ihre Qualitätsprodukte, der offene Arbeitsmarkt, eine gute Infrastruktur, angemessene Steuern und gute rechtliche Rahmenbedingungen. Zu den wichtigsten Standortvorteilen der Schweiz gehört auch die vergleichsweise schlanke Administration: Tiefe administrative Belastung und gute Regulierung stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft. Die administrative Entlastung ist deshalb ein wichtiger Pfeiler der Wachstumspolitik des Bundes, gerade im Umfeld des starken Frankens. Der Wachstumsbeitrag liegt in der direkten Steigerung der Arbeitsproduktivität: Je weniger Stunden für die Bewältigung administrativer Auflagen eingesetzt werden müssen, desto mehr können die Unternehmen das tun, was die Basis ihres Erfolgs ist, nämlich wertschöpfend tätig sein.

Bestrebungen zur administrativen Entlastung von Unternehmen geniessen in den meisten Ländern der OECD und der EU einen hohen Stellenwert. Im Vergleich mit ähnlichen Ländern ist die Position der Schweiz durchaus vorteilhaft. Der insgesamt gute Ruf der Schweiz in Sachen administrative Entlastung der Unternehmen gründet darin, dass in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen umgesetzt wurden. Ich denke an die elektronische Lohndatenübertragung oder die Richtlinie zur Arbeitssicherheit. Weiter hat die Schweiz eine einheitliche Unternehmensidentifikationsnummer eingeführt.

Verfehlt wäre es allerdings, sich auf den Lorbeeren auszuruhen, bleibt doch noch vieles zu tun. Nach wie vor gibt es nämlich eine Reihe von berechtigten Anliegen der Unternehmen. Ich denke etwa an weitere Vereinfachungen bei der Mehrwertsteuer, die Harmonisierung im Planungs- und Baurecht oder Erleichterungen im Bereich Rechnungslegung und Revision. Administrative Entlastung ist denn auch eine Daueraufgabe! Wir müssen bestehende Regulierungen weiter vereinfachen und straffen sowie das E-Government vorantreiben.

Um die Unternehmen spürbar zu entlasten und ihnen den Alltag zu erleichtern, reichen in unserem föderalen Staatssystem die Bemühungen auf Bundesebene nicht aus. Kantone und Gemeinden sind gleichermassen gefordert, die bürokratische Last für die Unternehmen möglichst gering zu halten. Nur gemeinsam wird es uns gelingen, den wichtigen Standortvorteil der Schweiz auch in Zukunft zu bewahren.



Johann N. Schneider-Ammann

Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann
Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements EVD

Die administrative Entlastung von Unternehmen in der Schweiz: Eine Bilanz

Regulierungen erfordern administrative Abläufe zu deren Durchsetzung. Dabei gilt es, die administrativen Kosten möglichst gering zu halten. Liegen die Kosten im Verhältnis zum Nutzen der Regulierung zu hoch, wird nicht nur das eigentliche Ziel der Regulierung verfehlt. Den betroffenen Unternehmen werden auch Ressourcen entzogen, die produktiver eingesetzt werden könnten. Bei Unternehmen, die im Wettbewerb mit Konkurrenten stehen, welche günstigere Rahmenbedingungen haben, wirken sich die administrativen Kosten sogar in mehrfacher Hinsicht nachteilig aus: Im globalen Standortwettbewerb spielt die administrative Belastung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Verminderung dieser Kosten kommt folglich direkt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft zu Gute.

¹ Der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) führte 2010 eine Untersuchung zu den Regulierungskosten in verschiedenen Bereichen durch; die FDP lancierte eine Volksinitiative.



Bei der administrativen Entlastung geht es in erster Linie darum, die unnötige administrative Belastung abzubauen, ohne die Ziele einer Regulierung zu beeinträchtigen.

Illustration: Stephan Bornick

Eine spezifische Charakteristik der administrativen Belastung sind die abnehmenden Durchschnittskosten. Dies führt zu Skaleneffekten, welche grösseren Unternehmungen eine im Verhältnis tiefere administrative Belastung beschert, während kleinere Unternehmen tendenziell stärker betroffen sind. Die Struktur der Schweizer Wirtschaft mit über 300 000 kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und etwa 1000 Grossunternehmen ist dabei besonders anfällig auf Auswirkungen hoher administrativer Belastung. Aus diesen Gründen räumt der Bundesrat dem Thema einen hohen Stellenwert ein. Auch Verbände und Parteien haben die Be-

deutung der Anstrengungen zur Senkung administrativen Belastung erkannt.¹

Vereinfachung der Regulierung und administrative Entlastung

Unbestritten ist das Interesse des Staates, die Kosten der administrativen Abläufe zu minimieren. Es ist verständlich, dass Unternehmen administrative Arbeiten als belastend empfinden. Dabei geht es sowohl um gesetzliche Anforderungen als auch um Kontrollen, Komplikationen von administrativen Verfahren oder zusätzliche Investitionen. Diesen Klagen steht allerdings in der Regel ein öffentliches Interesse gegenüber. Deshalb muss in erster Linie die unnötige administrative Belastung abgebaut werden, ohne die Ziele einer Regulierung zu beeinträchtigen.

Üblicherweise verursachen Regulierungen verschiedene Arten von Kosten für die Unternehmen:

- *Administrative Kosten oder sogenannte Informationspflichten:* Verfahren und Kontrollen, Erhebung oder Verarbeitung von Daten, Formalitäten wie das Ausfüllen



Martin Godel
Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Markus Willmann
Stv. Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

- von Formularen sowie Beschaffung von Informationen über die Regulierung;
- *Kosten für die Einhaltung der Regulierung:* Änderung der Herstellungsprozesse, zusätzliche Investitionen etc.;
- *indirekte Kosten, u.a. im Zusammenhang mit der Einschränkung des Handlungsspielraums der Unternehmen:* verpasste Gelegenheiten, weil Märkte aufgrund der Regulierung unzugänglich sind;
- *weitere mikro- oder makroökonomische Kosten:* zum Beispiel Einfluss auf Wettbewerb oder Preise.

Administrative Entlastung bedeutet vor allem, die administrativen Kosten zu senken, wobei die Grenze zwischen den administrativen Kosten und den Kosten für die Einhaltung der Regulierung nicht immer klar gezogen werden kann.

Unter den Massnahmen zur administrativen Entlastung kann auch die Vereinfachung der Regulierungen aufgeführt werden. Regulierungen, die einfacher zu verstehen und anzuwenden sind, senken die Informationskosten für die Unternehmen. Je komplexer die Regulierungen sind, desto eher werden sie bürokratisch, unterschiedlich (besonders in einem föderalistischen System) oder überhaupt nicht angewendet. Eine positive Folge der Vereinfachung ist also, dass die Einhaltung des Gesetzes zunimmt.

Administrative Entlastung und Vereinfachung sind Antworten auf die wahrgenommene administrative Belastung und die zunehmende Komplexität der Regulierungen. Sie können jedoch nicht mit Deregulierung gleichgesetzt werden. Die Deregulierung (Aufhebung von Regeln oder ihr Ersatz durch weniger strenge Regeln) beabsichtigt die Liberalisierung der Märkte, während die administrative Entlastung auf eine möglichst effiziente, kostengünstige und mit wenig Aufwand verbundene Umsetzung der Regulierung abzielt. Die administrative Entlastung ist deshalb meistens politisch wenig umstritten.

Institutionen und Instrumente zur administrativen Entlastung

Zur Reduktion der administrativen Belastung von Unternehmen hat der Bundesrat *verschiedene Institutionen* ins Leben gerufen:

- Die *ausserparlamentarische Kommission «KMU-Forum»* existiert seit 1998. Seine Mitglieder bestehen in erster Linie aus Unternehmerinnen und Unternehmern. Das KMU-Forum, dessen Sekretariat vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) geführt wird, prüft bestehende Regulierungen und gibt im Rahmen von Vernehm-

lassungen mit Auswirkungen auf die administrative Belastung der KMU Stellungnahmen ab. In der laufenden Amtsperiode hat das KMU-Forum zu 18 Rechtssetzungsvorlagen 92 Empfehlungen zur Verminderung der administrativen Belastung und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU formuliert. Die Erfolgsquote pro Empfehlung liegt nach abgeschlossenem legislativen Verfahren bei 65% bis 70%. Die Arbeiten der Kommission können damit erheblich dazu beitragen, die administrative Belastung zu reduzieren und – je nach Rechtsgebiet und Vorlage – Entlastungen von schätzungsweise mehreren 100 Mio. Franken pro Jahr zu erzielen.

- Weiter setzte der Bundesrat 2006 ein *Koordinationsorgan für die KMU-Politik des Bundes* (KP-KMU) ein, in dem die Direktoren oder deren Stellvertreter von elf Bundesämtern versammelt sind. Spezifische Ämter übergreifende Fragestellungen – wie z.B. die Unternehmensidentifikationsnummer – wurden durch das Koordinationsorgan bearbeitet.
- Zur Stärkung und Koordination der Bemühungen um administrative Entlastung wurde eine *Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Kantonen und des Seco* eingesetzt. Acht Kantone nehmen gegenwärtig teil. Dadurch wird der Gedankenaustausch zwischen den Kantonen gefördert, und erfolgreiche Initiativen zur administrativen Entlastung werden verbreitet.

Daneben stehen dem Bund *verschiedene Instrumente* zur Reduktion der administrativen Belastung und der Kontrolle der KMU-Verträglichkeit der Regulierungen zur Verfügung:

- Die *Regulierungsfolgeabschätzung (RFA)* erfasst die ausgelösten volkswirtschaftlichen Auswirkungen einschliesslich der administrativen Belastung. Gleichzeitig werden Vorschläge zur Reduktion der administrativen Belastung gemacht, wie z.B. bei der Revision der ASA-Richtlinie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (Ekas), welche zu Einsparungen bei Klein- und Kleinstbetrieben von über 40 Mio. Franken führte.
- Zur Messung der administrativen Belastung wurde bisher das *Standardkostenmodell (SKM)* benutzt. Es beschränkt sich auf administrative Kosten im engeren Sinne, insbesondere den Kosten der Informationspflichten. In Zukunft soll es vom *Regulierungskostenmodell (RKM)* abgelöst und im Rahmen der RFA benützt werden, da Letzteres über die Informationspflichten hinaus auch die subjektive Belastung

von Unternehmen in Form von qualitativen Fragen zur Verständlichkeit, Umsetzbarkeit, Akzeptanz und Gesamtbelastung erfasst.

- Der *KMU-Test* ist ein weiterer Bestandteil des Instrumentariums zur Analyse der administrativen Belastung. Der Test besteht aus einer Umfrage mit sorgfältig ausgewählten betroffenen Unternehmen zur Erhebung der praktischen Auswirkungen neuer oder bestehender Regulierungen. Bisher führte das Seco KMU-Tests im Auftrag des KMU-Forums durch. In Zukunft soll der KMU-Test in die RFA integriert werden.

Massnahmen der letzten fünf Jahre

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um Unternehmen von administrativen Aufgaben zu entlasten oder neue Belastungen zu vermeiden. Am 18. Januar 2006 hat der Bundesrat im Rahmen der Wachstumspolitik den Bericht *Vereinfachung des unternehmerischen Alltags* verabschiedet, der 128 Massnahmen zur Vereinfachung und zur administrativen Entlastung enthält.² Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung waren bereits 16 der 128 Massnahmen realisiert.

Der Bericht hatte die Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren vom 8. Dezember 2006³ zur Folge. Die Botschaft enthält ihrerseits 83 Massnahmen zur admi-

nistrativen Entlastung: die 8 wichtigsten Massnahmen des Pakets sowie die Aufhebung oder Vereinfachung von 75 Bewilligungsverfahren. Die Massnahmen im Bericht und in der Botschaft überschneiden sich grösstenteils, so dass es – Bericht und Botschaft zusammengerechnet – 125 neue Massnahmen gibt, die umgesetzt werden sollten (ohne Doppelzählung).

Von den total 125 Massnahmen, die vom Bundesrat 2006 verabschiedet wurden, sind bis heute 115 realisiert, teilweise realisiert oder eingeleitet. Unter den nicht realisierten Massnahmen finden sich lediglich Projekte von mittlerer oder geringer Bedeutung. 72 von 75 Bewilligungsverfahren konnten aufgehoben oder vereinfacht werden. Zudem sind 7 der 8 wichtigsten Massnahmen des Pakets komplett und eine teilweise realisiert (siehe *Kasten 1*). Das Massnahmenpaket 2006 zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags hat in den verschiedensten Bereichen zu spürbaren Entlastungen geführt.

E-Government

Ein wirksames Mittel, um die administrative Belastung der Unternehmen zu reduzieren und die Produktivität der öffentlichen Verwaltungen zu steigern, ist das E-Government: Mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) soll die Verwaltungstätigkeit so bürgernah und wirtschaftlich wie möglich gestaltet werden. Was bisher auf dem Papierweg von einer Amtsstelle zur anderen und schliesslich zum Verwaltungskunden getragen wurde, soll elektronisch abgewickelt und übermittelt werden.

Von Seiten der Wirtschaft ist die Nachfrage nach elektronischen Behördenleistungen besonders gross. Ein wichtiger Beitrag zum Abbau von Bürokratie wird durch vereinfachte Bewilligungs-, Antrags- und Meldeverfahren geleistet – wobei das Augenmerk nicht bloss auf der Digitalisierung der Prozesse, sondern auf deren Vereinfachung und stärkerer Kundenorientierung der Verwaltungen liegt. Eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung der zukünftig vernetzten Behörden geht damit einher. Bund und Kantone erachten daher die Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit im Bereich E-Government als strategisch wichtig.

Das 2001 lancierte *KMU-Portal* war eines der ersten E-Government-Produkte, das in erster Linie der Information der Unternehmen diente. Das KMU-Portal ist eine Informationsquelle für die klassischen unternehmerischen Fragestellungen. Abgedeckt werden Themen aus den Bereichen Firmen-gründung, Finanzierung, Buchhaltung, Personal, Sozialversicherungen, Marketing, Ver-

Kasten 1

Umsetzung der wichtigsten Massnahmen zur administrativen Entlastung

Von den acht wichtigsten Massnahmen des Pakets wurden sieben komplett realisiert und eine teilweise:

Das KMU-Portal (One-Stop-Government Lösung) wurde realisiert. Relevante Informationen sind im KMU Portal (www.kmu.admin.ch) vorhanden und von dort führen Verlinkungen zu den zuständigen Stellen.

Die einheitliche Unternehmensidentifikationsnummer (UID) wurde realisiert. Das Bundesgesetz über die Unternehmensidentifikationsnummer trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

Die technischen Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung der Lohndaten wurden realisiert. Mit einer swissdec-zertifizierten Lohnbuchhaltungssoftware können Unternehmen ihre Lohndaten sicher und zeitsparend übermitteln.

Der Formularserver wurde teilweise realisiert. Mit dem Projekt «Reference eGov» wird die gemeinsame Nutzung und Verwaltung von Prozes-

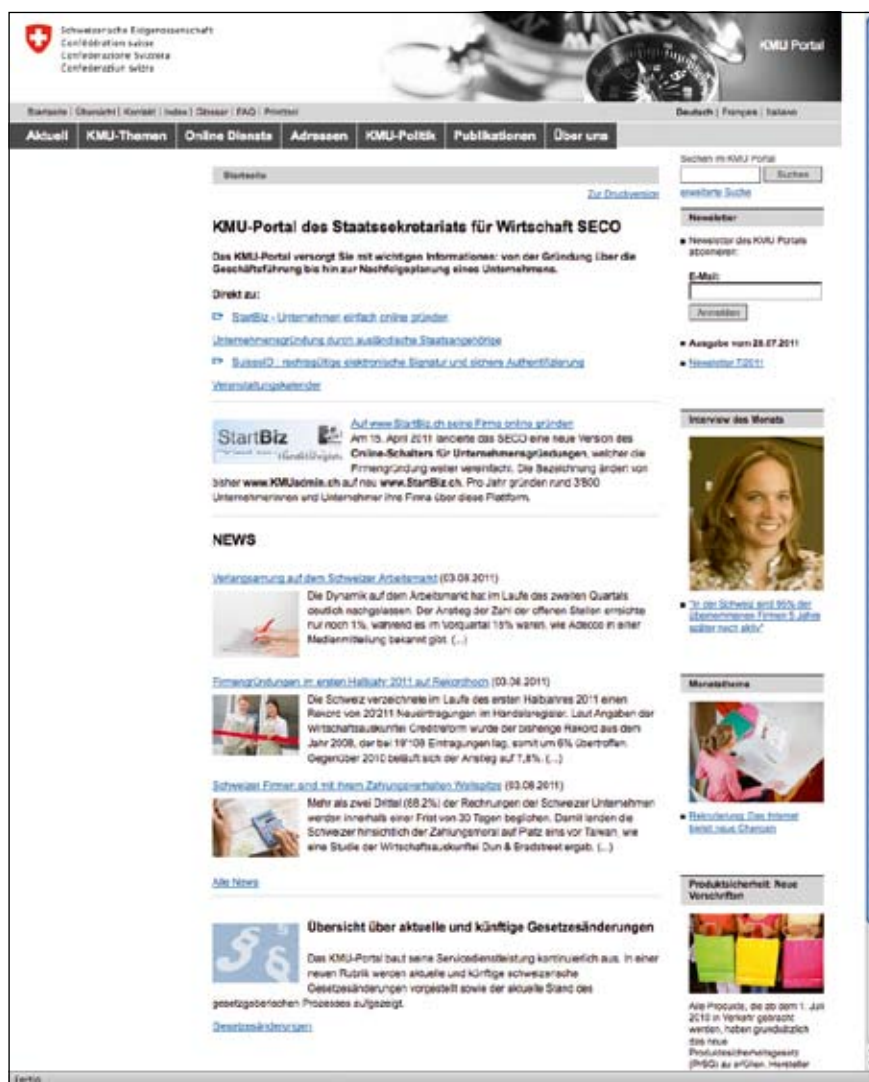
sen und Inhalten auf allen föderalen Stufen ermöglicht.

Das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) online wurde realisiert. Mit der Einführung der digitalen Signatur per 1.3.2006 erfolgte die elektronische Veröffentlichung des Schweizerischen Handelsamtsblattes.

Die Beglaubigung von nicht-präferenziellen Ursprungszeugnissen auf elektronischem Wege wurde realisiert. Die Verordnung wurde total-revidiert und trat am 1. Mai 2008 in Kraft.

Die Revision der Ekas-Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA) und die Revision der KMU-Wegleitung wurden realisiert. Seit 1. Februar 2007 gilt die revidierte ASA-Richtlinie, die für rund 260'000 KMU nennenswerte administrative Erleichterungen bringt.

Die Revision der Mehrwertsteuer wurde realisiert. Das überarbeitete Mehrwertsteuergesetz (Teil A) ist seit dem 1. Januar 2010 in Kraft.



Eine Evaluation der Universität St.Gallen kommt zum Schluss, dass es dank der auf dem KMU-Portal verfügbaren Informationen bei rund der Hälfte der Unternehmen zu Zeiteinsparungen gekommen ist.

Quelle: www.kmu.admin.ch / Die Volkswirtschaft

trieb, Auslandsgeschäfte, Steuern, IT und Bürokommunikation, Innovation, Forschung bis hin zur Nachfolgeplanung. Das Informationsangebot auf dem KMU-Portal wird ergänzt durch Interviews mit Führungspersonen und durch Themendossiers zu aktuellen Brennpunkten.

Eine Evaluation der Universität St. Gallen kommt zum Schluss, dass es bei rund der Hälfte der Unternehmen zu Zeiteinsparungen dank der auf dem Portal verfügbaren Informationen gekommen ist. Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass Unternehmen den verschiedenen Angeboten auf dem KMU-Portal unterschiedliche Nutzenpotenziale zuordnen. Dabei erfreuen sich transaktionsorientierte E-Government-Anwendungen (z.B. der elektronische Strafregisterauszug oder die papierlose Mehrwertsteuer) höherer Zustimmung als reine Informationsfunktionen.

Neben dem KMU-Portal wurden in den letzten Jahren verschiedene andere E-Government-Projekte umgesetzt oder befinden sich

in Umsetzung, die zu administrativen Erleichterungen führen, so zum Beispiel das *einheitliche Lohnmeldeverfahren (ELM)*, die *Unternehmensidentifikationsnummer (UID)* oder *Reference eGov*. Letzteres ist ein priorisiertes Vorhaben der E-Government-Strategie, das die föderalistische Online-Zusammenarbeit im Rahmen einer Referenzdatenbank und Dienstleistungen ermöglicht.

Weiter wurde 2010 die *SuisseID* lanciert. Die SuisseID ist der erste standardisierte elektronische Identitätsnachweis der Schweiz, mit dem sowohl eine rechtsgültige elektronische Signatur wie auch eine sichere Authentifizierung möglich sind. Der Nutzer kann sich damit bei einem Online-Service sicher authentisieren sowie ein Dokument rechtsverbindlich elektronisch unterschreiben. Bei Bedarf schaffen Funktionsregister die notwendige Transparenz unter den Teilnehmern, z. B. Handlungsvollmachten, Zugehörigkeit zu Verbänden und Berufsregister. Die Anwendungsmöglichkeiten werden laufend ausgebaut. Unter den Nutzungsanbietern befinden sich nicht nur öffentliche Verwaltungsstellen, sondern auch zahlreiche Unternehmen.

Administrative Entlastung bleibt Daueraufgabe

Auch wenn die Schweiz international mit ihrer vergleichsweise schlanken Verwaltung gut dasteht, versteht es der Bundesrat dennoch als Daueraufgabe, den durch neue Regulierungen verursachten administrativen Mehraufwand auf das Notwendige zu reduzieren und bestehende Regulierungen zu verbessern. Die Bestrebungen zum Abbau der administrativen Belastung sind eine Herausforderung, die auf Stufe des Bundes von sämtlichen Departementen und Bundesämtern mitgetragen werden muss. Die administrative Entlastung ist eine Knochenarbeit, welche auch Kantone und Gemeinden fordert. Es sind gemeinsame Anstrengungen über alle föderalen Stufen notwendig, damit die Schweiz diesen Trumpf im internationalen Standortwettbewerb auch in Zukunft bewahren und weiter verbessern kann.

2 Vgl. «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags: Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung», SECO: Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 13D, Bern 2006.

3 Vgl. Botschaft 06.103 zum Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren (Vereinfachung des unternehmerischen Alltags) vom 8. Dezember 2006.

«Bei der **Wahl** der
Krankentaggeld-Versicherung
achten wir auf den **Preis** sowie auf
eine hohe **Servicequalität.**»

Nina Jordi
Stellvertretende Geschäftsführerin
RailAway AG

Atupri – auch im Bereich Firmenkunden
eine führende Qualitäts-Krankenkasse
für Firmentaggeld, Krankenpflege,
Unfallergänzung und Mutterschaft

Atupri Krankenkasse
Firmenkunden
Zieglerstrasse 29
3000 Bern 65
Tel. 031 555 09 11
firmenkunden@atupri.ch

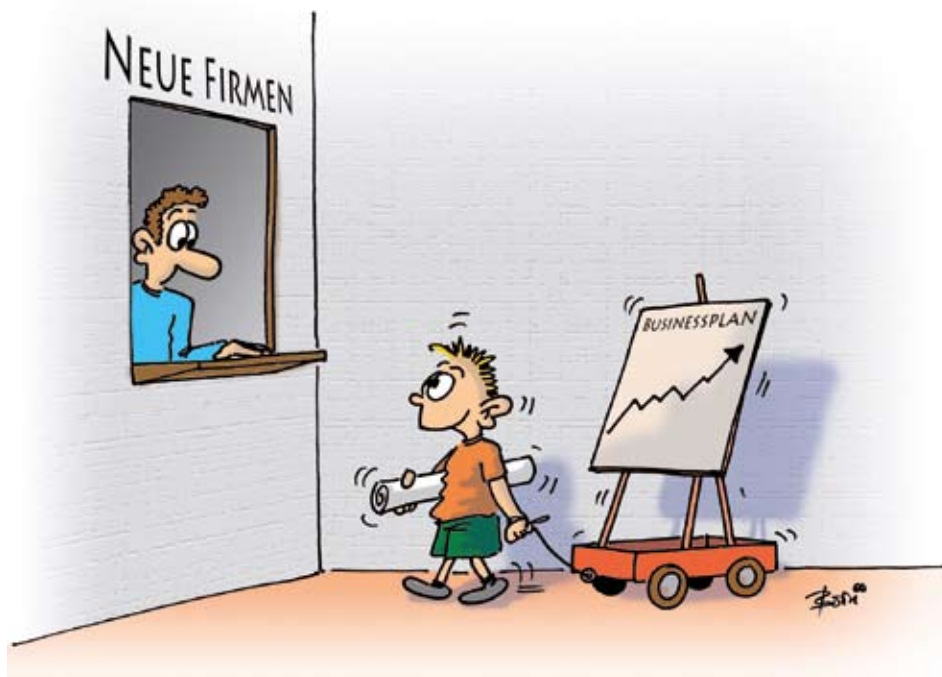
Krankenkasse

atupri

Indikatoren der administrativen Belastung: Die Position der Schweiz im internationalen Vergleich

Ob die Bonität von Staaten, die Qualität von Universitäten oder die Pünktlichkeit der Eisenbahn – Rankings aller Art sind en vogue. Auch die administrative Belastung aufgrund staatlicher Regulierung und die Standortattraktivität verschiedener Länder werden in Rankings abgebildet. Häufig kann sich die Schweiz über gute Platzierungen freuen. Doch es gibt auch schlechtere Bewertungen, die auf den ersten Blick erstaunen mögen. Was aber bedeuten diese Rankings? Was steckt hinter den Zahlen? Und vor allem: Bedeutet ein schlechter Rang, dass zwingend die Standortpolitik überdacht, Regulierungen geändert und Institutionen reformiert werden müssen?¹

¹ Dieser Artikel fusst auf einer vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) finanzierten Studie, die die Autoren verfasst haben.



Gemäss dem Ease of Doing Business Index besteht in der Schweiz Verbesserungspotenzial insbesondere bei den Teilindikatoren Firmengründung, Baubewilligung und internationaler Warenverkehr.

Illustration: Stephan Bornick

In Rankings zur Standortattraktivität kommt dem Thema administrative Belastungen, denen Unternehmen ausgesetzt sind, regelmässig zentrale Bedeutung zu. Ein schlechtes Ranking der Schweiz ist demnach zunächst ein Warnzeichen, dem nachgegangen werden muss. Es zeigt möglicherweise an, dass Firmen in der Schweiz mit hohen Hürden konfrontiert sind, während andere Länder den Unternehmen – überspitzt formuliert – den roten Teppich ausrollen.

Indikatorensysteme

Wir stellen im Folgenden drei bekannte Rankings vor und zeigen die Position der Schweiz auf.



Wolfram Kägi
Geschäftsführer, B,S,S.
Volkswirtschaftliche
Beratung, Basel



Harald Meier
Senior Berater, B,S,S.
Volkswirtschaftliche
Beratung, Basel

Growth Competitiveness Index

Der Global Competitiveness Report (GCR) des World Economic Forum (WEF) betrachtet die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft insgesamt. In der aktuellen Fassung des Berichts werden 139 Länder bewertet. Kernstück des GCR ist der Growth Competitiveness Index (GCI), der die Wettbewerbsfähigkeit auf Basis unterschiedlicher Faktoren wie Infrastruktur, Arbeitsmarkt und Innovationskraft beurteilt. Die Schweiz nimmt bereits seit zwei Jahren den ersten Platz ein. Dahinter folgen Schweden, Singapur, USA, Deutschland und Japan (siehe *Tabelle 2*).

Die Schweizer Wirtschaft wird insbesondere im Bereich Innovation sehr gut bewertet. Hervorgehoben werden unter anderem Forschung und Entwicklung sowie das Renommee der Schweizer Forschungseinrichtungen. Die öffentlichen Einrichtungen der Schweiz werden zu den effektivsten und transparentesten gezählt (Rang 5). Bezüglich administrativer Belastung figuriert die Schweiz auf Rang 14.

World Competitiveness Yearbook

Das vom IMD World Competitiveness Center jährlich herausgegebene World Com-

Tabelle 1

Verschiedene Indikatorensysteme – Rang der Schweiz

Indikatorensystem/Ranking	Jahr	Fokus	Rang	Staaten	Indikatoren
Global Competitiveness Index (WEF)	2010	Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum	1	139	112
World Competitiveness Yearbook (IMD)	2011	Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstandsschaffung	5	59	331
Ease of Doing Business (Weltbank)	2011	Unternehmensregulierung, Beschäftigung, Wachstum	27	183	41
Economic Freedom of the World (Fraser Institute)	2010	Ökonomische Freiheit, Wachstum, Lebensstandard	5	141	42
Government at a Glance (OECD)	2009	Verwaltungshandeln	n/a	32	31
Integrated PMI (OECD)	2008	Regulierungstätigkeit	n/a	32	28

Quelle: Kägi, Meier / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Global Competitiveness Index:
Länder- und Rangvergleich zum Vorjahr

	2010 – 2011	2009 – 2010	Rang +/-
Schweiz	1	1	0
Singapur	3	3	0
Deutschland	5	7	2
Dänemark	9	5	-4
Frankreich	15	16	1
Österreich	18	17	-1

Quelle: WEF / Die Volkswirtschaft

petitiveness Yearbook (WCY) vergleicht die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft von 59 Staaten. In der jüngsten Ausgabe des WCY 2011 liegen Hongkong, die USA, Singapur und Schweden auf den ersten Plätzen. Die Schweiz belegt Rang 5 (2010: Rang 4), gestützt auf gute ökonomische Basisdaten und eine kompetitive Infrastruktur. Der Indikator umfasst vier Wettbewerbsfaktoren: Wirtschaftsleistung, staatliche Verwaltungseffizienz, Wirtschaftseffizienz und Infrastruktur. Diese werden in je 5 Subindikatoren und wiederum in insgesamt 331 Kriterien unterteilt werden. Zur Berechnung des Indikators werden sowohl quantitative Daten als auch qualitative Umfragedaten mit einbezogen. Auch der WCY enthält Einzelindikatoren, welche die administrative Belastung bewerten; diese sind in *Tabelle 3* aufgeführt. Die Schweiz ist in diesen Indikatoren grundsätzlich gut positioniert.

Ease of Doing Business

Mitunter das bekannteste Indikatorensystem ist der Ease of Doing Business Index der Weltbank, der 183 Länder in Bezug auf das regulative Umfeld für Unternehmen und Wirtschaft untersucht. Der Index analysiert den Lebenszyklus eines Unternehmens – von seiner Gründung bis zu seiner Auflösung – anhand von neun Teil- resp. 30 Einzelindikatoren. Bildungsstand der Bevölkerung, Qualität der Infrastruktur, makroökonomische Stabili-

tät oder Korruptionswerte im jeweiligen Land werden nicht berücksichtigt. Er unterscheidet sich daher wesentlich von den oben beschriebenen Indikatorensystemen. Die Schweiz nimmt im Jahr 2011 den 27. Gesamtrang ein und hat sich im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um drei Plätze verschlechtert.

Bereiche mit Verbesserungspotenzial

Gemäss dem Ease of Doing Business Index besteht Verbesserungspotenzial insbesondere bei den Teilindikatoren Firmengründung, Baubewilligung und internationaler Warenverkehr, die nachstehend kurz beleuchtet werden.

Firmengründung

Der Teilindikator *Starting a Business* berücksichtigt die bürokratischen und rechtlichen Hürden, die bei der Gründung und Registrierung einer GmbH zu meistern sind. Die Schweiz nimmt hier Rang 80 ein und liegt dabei beispielsweise vor Deutschland (Rang 88) und Österreich (Rang 125), aber deutlich hinter Dänemark (Rang 27) und Frankreich (Rang 21). Innerhalb der OECD liegt die Schweiz bei diesem Teilindikator auf Rang 23. Verantwortlich hierfür sind die Dauer des Verfahrens (20 Tage) sowie das notwendige Mindestkapital (20 000 Franken voll liberiertes Stammkapital). Bei der Anzahl der Prozeduren (6) bewegt sich die Schweiz nahe am OECD-Durchschnitt (5,6). Hingegen sind die Gründungskosten mit 2,1 % des Pro-Kopf-Einkommens deutlich günstiger im Vergleich zum OECD-Durchschnitt (5,3 %).

Baubewilligung

Dauer, Kosten und Formalitäten zum Erhalt einer Baubewilligung werden beim Teilindikator *Dealing with Construction Permits* gemessen. Im Vergleich zum Vorjahr rutscht die Schweiz von Platz 32 auf Platz 37 ab. Damit ist sie zwar weiterhin vor den Nachbarländern Österreich (Rang 57) und Italien

Kasten 1

Administrative Entlastung als
Instrument der KMU-Politik

Administrative Aufgaben treffen nicht alle Unternehmen in gleicher Weise. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben beschränkte Ressourcen und leiden daher mehr unter legislativen und administrativen Belastungen. Anders als Grossunternehmen haben sie oftmals keinen Zugang zu den neusten Technologien, um ihre Verwaltungsaufgaben zu vereinfachen. Ebenso wenig verfügen sie über eigenes, mit Regulierungsfragen vertrautes Fachpersonal. Der dadurch entstehende zeitliche Aufwand sowie die durch administrative Aufgaben resultierenden Kosten senken letztendlich die Rentabilität der Unternehmen. Die administrative Entlastung wird vor diesem Hintergrund zu einem wichtigen Instrument der KMU-Politik.

Tabelle 3

Relevante Einzelindikatoren des WCY, 2011

	Rang 2011 (von 59)	Rang 2010 (von 58)
Legal and Regulatory Framework	12	10
Bureaucracy	4	5
Ease of Doing Business	8	10
Creation of Firms	10	8
Start-up Days ^a	39	34
Start-up Procedures ^a	19	19

a Werte für 2010 aus Ease of Doing Business. Quelle: WCC, Weltbank / Die Volkswirtschaft

Tabelle 4

Ease of Doing Business Index:
Länder- und Rangvergleich zum Vorjahr

	2010 – 2011	2009 – 2010	Rang +/-
Singapur	1	1	0
Dänemark	6	6	0
Deutschland	22	21	-1
Frankreich	26	28	2
Schweiz	27	24	-3
Österreich	32	31	-1

Quelle: Weltbank / Die Volkswirtschaft

(Rang 92) platziert, aber hinter Deutschland (Rang 19) und Frankreich (Rang 18). Als belastend erweisen sich die Anzahl der Formalitäten und die Dauer des Verfahrens mit 154 Tagen (Deutschland 100 Tage). Auffallend ist wiederum, dass die Verfahrenskosten in der Schweiz relativ niedrig sind, liegen sie doch unter dem OECD-Durchschnitt.

Internationaler Warenverkehr

Im internationalen Warenverkehr stellen Transaktionskosten, Zollprozeduren und damit verbundene Wartezeiten einen nicht zu vernachlässigenden Kostenfaktor dar. Hier setzt der Ease of Doing Business Index im entsprechenden Indikator *Trading Across Borders* an. Die Schweiz figuriert gegenwärtig auf Rang 43. Insbesondere belastend wirken die Schweizer Import- und Exportkosten pro Container in der Höhe von 1540 bzw. 1537 US-Dollar, die in beiden Fällen um 45 % über dem OECD-Durchschnitt liegen. In den anderen Komponenten zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede zu den OECD-Ländern.

Analyse der Wertungen

Eine Analyse der Indikatorensysteme lässt drei zentrale Aspekte zutage treten:

- Manche der Regulierungen in der Schweiz sind zwar tatsächlich etwas restriktiver und verschlechtern das Ranking der

Schweiz in einem bestimmten Indikator. Sie haben aber teilweise ihre guten Gründe. Ein Beispiel: Alleine mit der Reduzierung des für eine GmbH benötigten Stammkapitals von 20 000 auf 1 Franken – ähnlich der Staaten auf den vordersten Rängen – liessen sich 53 Ränge gutmachen. Doch die Regulierung wurde bewusst im Sinne des Gläubigerschutzes so gewählt; sie trägt ihren Teil zur gesamthaften Stabilität des Schweizer Wirtschaftssystems bei. Ein schlechter Rang in einem Indikator muss daher nicht gleichbedeutend mit schlechter Regulierung, sondern kann auch Ausdruck einer ganz bestimmten Güterabwägung sein.

- Bei einigen Indikatoren ist es die Art der Messung, die zum schlechten Ergebnis der Schweiz führt. Im Doing-Business-Ranking wird zum Beispiel immer nur die Situation der bevölkerungsreichsten Stadt gemessen, was nicht zwingend repräsentativ für das jeweilige Land ist. So werden etwa 20 Tage für eine Firmengründung in Zürich aufgeführt, während in anderen Städten resp. Kantonen hierfür deutlich weniger Tage benötigt werden. Zwar wurden für einzelne Länder so genannte subnationale Indikatoren entwickelt; dies ist für die Schweiz jedoch (noch) nicht der Fall. Weiter wird der zeitliche Aufwand jeder Formalität mit mindestens einem Tag bewertet, selbst wenn der tatsächliche Aufwand nur einige Stunden beträgt. Ebenso werden parallel durchgeführte Formalitäten separat gewertet. Dementsprechend widerspiegeln die Indikatoren nicht zwingend die Praxis.
- Die Schweiz nimmt insbesondere bei jenen Rankings die vordersten Ränge ein, die sich nicht ausschliesslich auf die administrative Belastung beziehen, sondern Faktoren wie politische und wirtschaftliche Stabilität, Bildung, Gesundheit, öffentliche Infrastruktur oder Forschung und Entwicklung in die Bewertung der Standortattraktivität bzw. die Leistung einer Volkswirtschaft mit berücksichtigen.

Handlungsoptionen

Indikatorensysteme erlauben, komplexe Systeme über Grenzen hinweg vergleichbar zu machen. Sie dienen als Benchmark im internationalen Vergleich und bieten die Möglichkeit, Relevanz und Potenziale von Reformen zu erkennen sowie vom Beispiel anderer zu lernen. Schliesslich kommt ihnen – nicht zuletzt aufgrund der Aufmerksamkeit, die ihnen in den Medien zuteil wird – eine Bedeutung beim Anstoss von Reformprozessen zu. Dabei ist selbstverständlich eine detail-

Kasten 2

Methodik des Ease of Doing Business Rankings

Die Methodik des Rankings wurde in den vergangenen Jahren mehrfach geändert. So wurde zum Beispiel der Teilindikator *Employing Workers* aus der Berechnung des aktuellen Rankings herausgenommen. Es ist daher nur bedingt mit jenen der Vorjahre vergleichbar. Die zur Berechnung erforderlichen Daten werden grösstenteils mittels Umfragen bei lokalen Expertinnen und Experten sowie aus Gesetzen und Gebührenordnungen erhoben. Der Erhebung wird dabei ein einfaches, standardisiertes Szenario zugrunde gelegt, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten. Der Rang ist – verkürzt ausgedrückt – das Ergebnis der Bündelung der Mittelwerte der neun Teil- resp. Einzelindikatoren. Dabei hat nicht jeder dieser Indikatoren die gleiche Gewichtung. Das bedeutet, dass sich Verbesserungen in den einzelnen Teilindikatoren in ungleichem Masse auf das Gesamtranking auswirken.

lierte Analyse der Reformvorhaben geboten, bevor überstürzt Aktivitäten zur (vermeintlichen) Verbesserung initiiert werden.

Der jeweilige Rang, den die Schweiz einnimmt, hängt stark von der entsprechenden Methodik sowie den inhaltlichen Schwerpunkten der Rankings ab. Ausgehend von der Annahme, dass den Rankings eine bedeutende Rolle bei der Standortwahl zukommt, drängt sich die Frage auf, ob nicht bestimmte Regulierungen oder administrative Abläufe im Hinblick auf eine gezielte Verbesserung des Rankings verändert werden sollten. Tatsächlich konnte in der Vergangenheit etwa bei Indikatoren zu E-Government durch einfache Massnahmen – wie das Setzen von Links auf entsprechenden Websites – eine deutliche Verbesserung im Ranking erreicht werden. Manche Länder scheinen auch gezielt ihre Position verbessert zu haben. Es ist jedoch fraglich, inwieweit solche «kosmetischen» Massnahmen sinnvoll sind, da unklar ist, ob bzw. welche relevanten Entscheidungsträger die Rankings tatsächlich beachten oder gar ihre Standortentscheide davon abhängig machen. Wichtig hingegen sind Massnahmen, die real zur administrati-

ven Entlastung beitragen und gleichsam dem Standort Schweiz insgesamt dienlich sind. In manchen Fällen kann daher eine schlechte Platzierung unumgänglich sein: Eine möglichst schnelle und unkomplizierte Firmen Gründung ginge möglicherweise auf Kosten der Kreditwürdigkeit der Firmen. Im internationalen Wettbewerb ist es daher wichtig, auf diesen Umstand hinzuweisen. Unsere Analyse zeigt, dass die Schweiz bei den umfassenden Rankings besonders gut positioniert ist, was der Wirtschaftspolitik der Schweiz gesamthaft gesehen ein gutes Zeugnis ausstellt.

Mit Blick auf die von Bund und Kantonen in den vergangenen Jahren getroffenen und den in Planung befindlichen Massnahmen zur administrativen Entlastung von Unternehmen² sind Verbesserungen auch in den Rankings durchaus zu erwarten.

Kasten 3

Weblinks

www.doingbusiness.org
www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm
www.weforum.org/issues/global-competitiveness

2 Vgl. den Artikel von Nicolas Wallart auf S. 13 der vorliegenden Ausgabe.

Preiswert tagen in der schönsten Barockstadt der Schweiz.

Solothurn: zentral – preiswert – charmant!

Solothurn Services bietet Anlassplanung aus einer Hand

- Schnell, massgeschneidert und kostenlos
- Individuelle Beratung und Evaluation der optimalen Lokalität
- Wir unterstützen Sie bei der Gestaltung von Rahmenprogrammen
- Profitieren Sie von unseren Kenntnissen der Region
- Sie haben im Vorfeld nur eine Kontaktperson

Solothurn
SERVICES

Solothurn Services
 Region Solothurn Tourismus
 Hauptgasse 69 · CH-4500 Solothurn
 Telefon +41 32 626 46 66
info@solothurnservices.ch
www.solothurnservices.ch



Stossrichtungen für den Abbau administrativer Hürden

Der vorliegende Artikel präsentiert die Schwerpunkte des Massnahmenpakets 2011 zum Abbau administrativer Hürden, das auf die Massnahmen von 1999, 2003 und 2006 folgt. Einen bedeutenden Platz nimmt dabei das E-Government ein. Zudem werden die wichtigsten Bewilligungsverfahren überprüft. Schliesslich nimmt eine Analyse die Regulierungskosten in fünfzehn Bereichen unter die Lupe. Ziel ist es, die Kosten zu senken und das System zu vereinfachen.

1 Siehe Artikel von Martin Godel und Markus Willmann auf S. 4 ff. der vorliegenden Ausgabe.

2 Dies veranschaulicht der Artikel von Daniel Trnka auf Seite 27 ff. dieser Ausgabe.



Die administrative Belastung hat die Tendenz, dass sie ständig zunimmt, wenn nicht konsequent dagegen angekämpft wird. Wie die OECD bestätigt, gibt es dafür leider keine einfache Lösung.

Illustration: Stephan Bornick

Den administrativen Aufwand für Unternehmen zu verringern, gehört seit Langem zu den Prioritäten des Bundes. 1999 und 2003 sorgten entsprechende Massnahmenpakete für eine Entlastung. Seit 2006 folgten im Rahmen der Wachstumspolitik 125 teilweise substanzielle Schritte zum Abbau administrativer Hürden.¹ Im Rahmen der Wachstumspolitik 2008–2011 wurden diese Bestrebungen fortgesetzt. Ergänzt wird das Massnahmenpaket durch die derzeit realisierte Strategie der Schweiz im Bereich E-Government. Auch sie trägt in verschiedensten Punkten dazu bei, den Aufwand der Unternehmen zu reduzieren.



Dr. Nicolas Wallart
Leiter Ressort
Regulierungsanalyse,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Genügen diese Anstrengungen? Nicht für die FDP (die Partei hat eine Volksinitiative mit dem Titel «Bürokratie-Stopp» lanciert), und auch nicht für den Schweizerischen Gewerbeverband (SGV), bei dem die Senkung der Regulierungskosten zu den Eckpfeilern der neuen Strategie gehört. Tatsächlich besteht leider die Tendenz, dass die administrative Belastung ständig zunimmt, wenn nicht konsequent dagegen angekämpft wird. Mit diesem Problem sind sämtliche Länder konfrontiert, und es gibt dafür keine einfache Lösung. Zu diesem Schluss ist kürzlich auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gekommen.²

Zur Eindämmung des administrativen Aufwands braucht es ein ganzes Arsenal von Massnahmen. Dieses umfasst im Allgemeinen drei Bereiche:

- ein *Instrumentarium* mit Werkzeugen, die aufzeigen, wo neue Belastungen entstehen und wie sie zu vermeiden sind;
- einen *Themenkatalog* mit Massnahmen zur Senkung des Aufwands in Bereichen, die für die Unternehmen besonders pro-

- blematisch oder kostspielig sind. Teil der Lösung ist hier das E-Government;
- *Institutionen* in Form von Fachstellen, deren Hauptaufgabe darin besteht, administrative Hürden abzubauen.

Neues länderspezifisches Kostenmodell

Mit der Annahme der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592) zur Messung der Regulierungskosten haben der Bundesrat und anschliessend das Parlament die Verwaltung beauftragt, die Regulierungskosten bis 2013 in rund 15 Bereichen zu messen.

Mit dieser Entscheidung sollen aktuelle Entwicklungen und internationale Erfahrungen mit Instrumenten zur administrativen Vereinfachung genutzt werden. Vor rund zehn Jahren entwickelten die Niederlande das sogenannte Standardkostenmodell (SKM) zur detaillierten Messung der durch die Gesetzgebung verursachten administrativen Kosten. Dieses Modell kommt in zahlreichen Ländern – so auch in der Schweiz – häufig zum Einsatz. Es wurde aber auch kritisiert, vor allem, weil die administrativen Kosten allein nicht die gesamten Regulierungskosten abdecken, die gemäss Schätzungen im Allgemeinen 4- bis 5-mal höher sind.

Aus diesem Grund wurde das SKM auf weitere Kostenkategorien erweitert. Entstanden ist ein neues, länderspezifisches Modell. In den Niederlanden heisst es «Substantive Compliance Cost Model», in Deutschland

«Regulierungskostenmodell» und «Ermittlung des Erfüllungsaufwands», in Australien «Business Cost Calculator».

Konkret werden 15 Bereiche unter die Lupe genommen. Diese decken die wichtigsten Elemente der administrativen Belastung für die Unternehmen ab und reichen von den Steuern über die Arbeitssicherheit und die Umweltbestimmungen bis zu den Sozialversicherungen (siehe *Kasten 2*).

Die Analyse soll sich zudem nicht auf die Messung der Kosten beschränken, sondern auch Vorschläge dazu liefern, wie sich die Gesetzgebung vereinfachen lässt, ohne ihre Ziele infrage zu stellen. Ausser in Einzelfällen geht es nämlich nicht darum, den von den Bestimmungen ausgehenden Schutz abzubauen, sondern darum, Verbesserungen in Bereichen anzubringen, von denen viele Unternehmen betroffen sind und die hohe Kosten verursachen.

Die Überprüfung betrifft die *geltenden Bestimmungen*. Vorgesehen ist auch, regelmässige Umfragen bei den Unternehmen durchzuführen und auf dieser Grundlage ein eigentliches «Bürokratie-Barometer» zu erstellen. Im Gegensatz zur Kostenmessung, die objektive Informationen liefern muss, sollen diese Umfragen in Erfahrung bringen, wie die Unternehmen die administrative Belastung *wahrnehmen*. Die Bemühungen zur Verringerung des administrativen Aufwands können so künftig einerseits bei den kostspieligen Bereichen und andererseits bei denjenigen Bereichen ansetzen, die von der Wirtschaft als problematisch wahrgenommen werden.

Bei der Einführung *neuer Vorschriften* werden die bestehenden Instrumente weiterhin verwendet und optimiert. Es handelt sich dabei insbesondere um:

- die Kapitel zu den wirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften ans Parlament;
- vertiefte Regulierungsfolgenabschätzungen zu ausgewählten Themen;
- die KMU-Verträglichkeitstests (zum Thema KMU-Forum siehe nachfolgend unter «Institutionen»).

Diese verschiedenen Instrumente müssen so weiterentwickelt werden, dass sie die Regulierungskosten besser integrieren und berücksichtigen.

Wo den administrativen Aufwand prioritär senken?

Als dieser Artikel verfasst wurde, hatte der Bundesrat den definitiven Massnahmenkatalog noch nicht festgelegt. Aus diesem Grund beschränken wir uns hier darauf, nach der

Kasten 1

Regulierungskosten messen: Weshalb und wie?

Die Messung der Regulierungskosten ist komplex und aufwändig. Aus praktischen Gründen ist es unabdingbar, den Anwendungsbereich der Messung einzuschränken und methodische Kompromisse einzugehen.

Im Vorfeld der Arbeiten stellt sich die Frage nach dem Ziel. Denn eine Messung der Regulierungskosten bewirkt an sich noch nichts, sondern ist lediglich ein Mittel, um aufzuzeigen, wo sich die administrative Belastung mit gezielten Massnahmen verringern liesse.

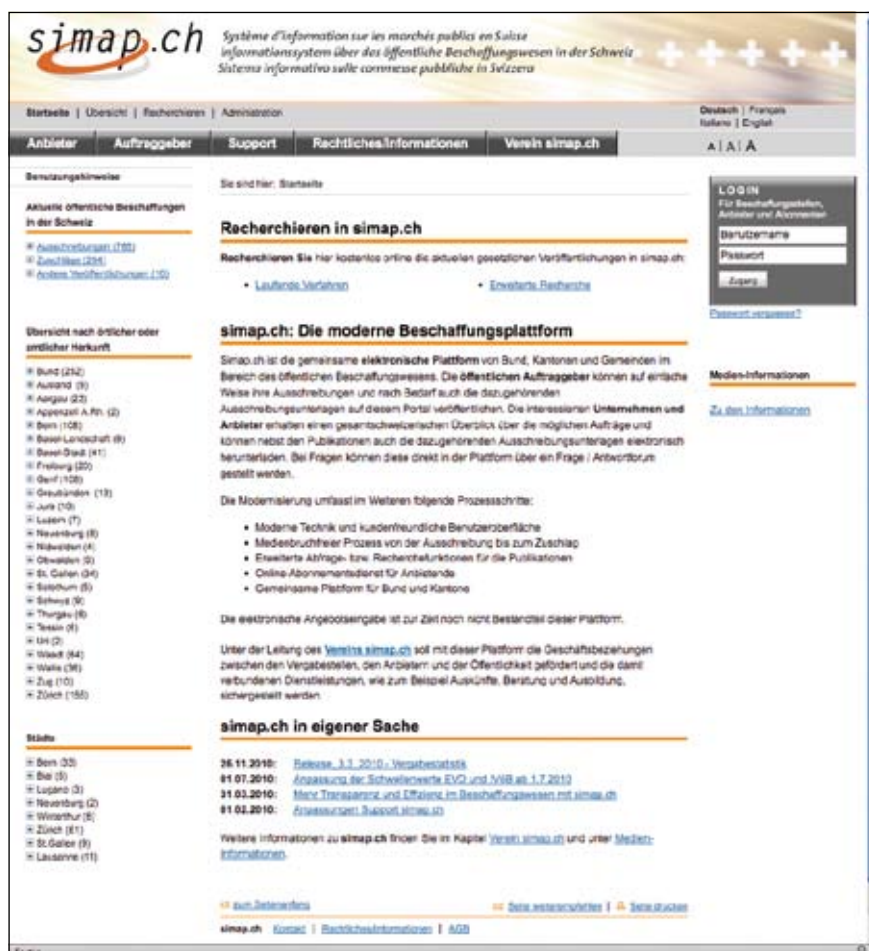
Praktisch umsetzbar ist eine Messung nur, wenn sich die Methodik auf Kostenkategorien konzentriert, die stark ins Gewicht fallen und messbar sind. Dies ist der Fall bei den direkten Regulierungskosten für Unternehmen, die einfacher zu bestimmen sind als die den Unternehmen entstehenden indirekten Aufwendungen oder andere mikro- und makroökonomische Kosten. Sie betreffen Personal-, Investitions-, Sach- und finanzielle Kosten.

Gewisse Fragen sind so komplex, dass man sich nicht allein auf die Ergebnisse von Umfragen mittels Fragebogen stützen kann. In diesen Fällen braucht es Gespräche mit Unternehmensvertretern für genaue Informationen über die Produkti-

onsprozesse, die damit verbundenen Kosten und die Auswirkungen gesetzlicher Vorschriften. Deshalb beschränkt sich die Analyse gezwungenermassen auf eine begrenzte Zahl von Unternehmen. Es wurde entschieden, in einem ersten Schritt auf Expertenschätzungen abzustellen und diese dann durch detaillierte Gespräche mit einigen Unternehmen zu ergänzen. Das Ergebnis dieses Prozesses ist nicht eine Kostenmessung im statistischen Sinn, sondern eher eine Schätzung der Kosten, ergänzt durch eine Diskussion über mögliche Verbesserungen.

Der Anwendungsbereich der Messung muss sich auf Bereiche beschränken, die für die Unternehmen eine substanzielle Belastung bedeuten. Danach ist der Fokus auf die aufwändigsten Verpflichtungen zu legen. Falls es sich um eine Vorschrift handelt, die hohe Kosten verursacht (mehrere 100 Mio. Franken pro Jahr), lohnt es sich, mit den verschiedenen Akteuren detailliert nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen.

Diese Punkte hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) ausführlich in einem Handbuch beschrieben, das bei der Messung der Regulierungskosten als Referenzwerk dienen wird.



Quelle: simap.ch

Die Erweiterung der Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen simap (im Bild) gehört zu den prioritären Massnahmen im Bereich E-Government. Bisher sind bereits rund 22 000 Anbieter registriert, und täglich erfolgen rund 3000 Abfragen.

Kostenmessung in 15 Bereichen auf zwei Themen einzugehen, die für die Senkung des administrativen Aufwands ebenfalls massgeblich sind: die Projekte im Bereich E-Government für Unternehmen und die Einführung von Fristen für Bewilligungsverfahren.

Verschiedene *prioritäre Massnahmen im Bereich E-Government* sollen die Unternehmen substanziell entlasten:

- ein *Einheitsportal für die Zollformalitäten*: Davon werden insbesondere die rund 42 000 Exportfirmen profitieren. Die äusserst hohe Zahl von Zollanmeldungen (über 20 Mio. jährlich in den Bereichen Export, Import und Transit) führt das Potenzial eines solchen Einheitsschalters vor Augen, umso mehr, als heute die Ausfuhrzollanmeldungen bei weitem nicht immer elektronisch erfasst werden (im Gegensatz zu den Versandanmeldungen im Transit);
- ein *MWST-Portal*: Auch hier ist das Entlastungspotenzial angesichts der Zahl der mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen hoch (über 300 000);
- die *elektronische Steuererklärung* für die Gewinn- und Kapitalsteuer der Unternehmen;
- die *Erweiterung der Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen simap*: Bisher sind bereits rund 22 000 Anbieter registriert, täglich erfolgen rund 3000 Abfragen.

Ein weiteres *prioritäres Thema* betrifft die Bewilligungsverfahren. Mit der Verabschiedung der Verordnung über Grundsätze und Ordnungsfristen für Bewilligungsverfahren (*Ordnungsfristenverordnung, OrFV*) am 25. Mai 2011 hat der Bundesrat entschieden, dass für bundesrechtliche Verfahren stets genau festgelegte Fristen zur Anwendung kommen. Diese Frist beträgt 10 Tage bei einfachen Fällen und 40 Tage bei komplexeren Fällen. In sehr aufwändigen Fällen teilt die Behörde die Bearbeitungszeit schriftlich mit. Die Unternehmen wissen somit, dass ihr Gesuch innerhalb einer bestimmten Frist bearbeitet wird. Dies verringert ihre Unsicherheit und die damit verbundenen Kosten.

Ausserdem werden 19 für die Wirtschaft wichtige, besonders lange Bewilligungsverfahren in den nächsten drei Jahren überprüft. Konkret wird abgeklärt, ob:

- sie für die Gesuchstellenden so einfach und kurz wie möglich ausgestaltet sind;
- sie durch ein Widerspruchs- oder Meldeverfahren ersetzt werden können;
- alle notwendigen Schritte bezüglich E-Government getroffen wurden;

Kasten 2

Schwerpunktbereiche für die Analyse der Regulierungskosten

Auf der Grundlage der bestehenden Studien und einer Umfrage bei den Wirtschaftsverbänden wurden folgende 15 Themen als prioritär für eine Reduktion der administrativen Belastung und der Regulierungskosten bestimmt:^a

- AHV/IV/EO;
- Zweite Säule;
- Rechnungslegungs- und Revisionsrecht;
- Zollverfahren, Import/Export;
- Baurecht, Baubewilligungen;
- Mehrwertsteuer;
- Unternehmensbesteuerung;
- Statistiken;
- Unfallversicherungsgesetz, Suva;

- Arbeitssicherheit;
- Berufsbildung;
- Arbeitsrecht und -bedingungen;
- ausländische Arbeitnehmende;
- Umweltrecht;
- Lebensmittelhygiene.

Bei gewissen Themen ist zu berücksichtigen, dass bereits Kostenmessungen existieren oder die Messung in den Zeitraum einer Gesetzesrevision fällt.

^a Die Reihenfolge der hier aufgeführten Bereiche richtet sich nicht nach der Höhe der administrativen Belastung.

- Ordnungsfristen in Anzahl Tagen angegeben sind;
- die erforderlichen Formulare einfach, klar und leicht zugänglich sind.

Zu den 19 überprüften Verfahren gehören namentlich gewisse Zollverfahren sowie Verfahren in den Bereichen Arbeitsrecht, Arzneimittel oder Strassenfahrzeuge.

Wichtige Rolle der Institutionen

Seit der Vergabe mehrerer Wirtschafts-Nobelpreise³ für Arbeiten zu institutionellen Fragen ist allgemein bekannt, dass die Institutionen für die Wirtschaftsentwicklung eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt auch für den Abbau administrativer Hürden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass es Institutionen braucht, die sich explizit mit der Problematik des administrativen Aufwands befassen.

Mit dem *KMU-Forum* und dem *Organ zur Koordination der Politik des Bundes zugunsten kleinerer und mittlerer Unternehmen (KP-KMU)* verfügt der Bund über zwei solche Institutionen – eine verwaltungsinterne und eine externe. Diese haben den Auftrag, die administrative Belastung der Unternehmen in Schach zu halten. Künftig wird sich das KMU-Forum vermehrt auf die Überwachung der Messung der Regulierungskosten konzentrieren, sowohl bei den bestehenden als auch bei neuen Vorschriften.

Der Bund ist jedoch nicht allein für die administrative Belastung der Unternehmen verantwortlich. Deshalb wurde eine Arbeitsgruppe Bund-Kantone ins Leben gerufen. Sie soll das Problem auf diesen beiden politischen Ebenen koordiniert lösen. Diese Gruppe soll künftig gestärkt werden, insbesondere durch den Einbezug weiterer Kantone oder die Übertragung eines formellen Mandats. Zudem ist festzustellen, dass immer mehr Kantone ein Instrumentarium zum Abbau administrativer Hürden aufbauen. In vier Kantonen existiert bereits ein KMU-Forum; fast die Hälfte erstellt Folgenabschätzungen oder plant ein solches System.

Durch die bilateralen Abkommen ist die Schweiz auch von der europäischen Gesetzgebung betroffen. In der Europäischen Kommission beschäftigt sich ebenfalls eine Stelle mit der Vereinfachung und dem Abbau der administrativen Anforderungen.

Fazit

Das beschriebene Arsenal von Massnahmen und dessen schrittweise Stärkung auf allen Ebenen ist zwar Voraussetzung zum Abbau administrativer Hürden. Diese Mass-

nahmen allein sind aber nicht ausreichend. Denn die administrative Vereinfachung steht in Konkurrenz zu anderen staatlichen Zielen, und es wird ihr nicht immer Vorrang eingeräumt.

Zwei Beispiele: Es besteht eindeutig Potenzial für eine Senkung der administrativen Belastung im Baurecht, wo unterschiedlichste kantonale und kommunale Regelungen die Aufgabe jener Unternehmen erschweren, die in mehreren Kantonen oder Gemeinden tätig sind. Bisher wurde jedoch die föderalistische Vielfalt höher gewichtet als die administrative Vereinfachung. Bei der Mehrwertsteuer würde ein Einheitssatz den administrativen Aufwand erwiesenermassen senken. Die Frage wurde im Teil B der Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer aufgenommen und wird derzeit noch diskutiert.

Ein wirksamer Kampf gegen administrative Hürden bedingt somit, dass alle Akteure – exekutive und legislative Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden – am gleichen Strick ziehen. ■

³ Fogel und North im Jahr 1993, Ostrom und Williamson im Jahr 2009.

Messung der Regulierungskosten für die KMU

Möglichst tiefe administrative Belastungen, die durch die Befolgung gesetzlicher Normen entstehen, sind – neben einem attraktiven Steuersystem und gesunden öffentlichen Finanzen – die wohl wichtigste Voraussetzung zur Schaffung von KMU-freundlichen Rahmenbedingungen. In seiner Strategie 2010–2014 strebt der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) die Reduktion von gesetzlichen Normen und Vorschriften an und engagiert sich für eine markante administrative Entlastung der KMU. Der Gesetzgebungsprozess soll sich konsequent an der Maxime «KMU-Verträglichkeit» orientieren. Er muss mittels kontinuierlicher Messung der Regulierungskosten überprüft und wenn nötig korrigiert werden.

Obwohl im Prinzip alle Unternehmen von staatlichen Regulierungen gleich stark betroffen sind, leiden in der Praxis die KMU am meisten unter deren Auswirkungen. Denn die von der öffentlichen Hand auferlegten Lasten hängen weder von der Anzahl der beschäftigten Personen noch von der Grösse des Unternehmens ab; Kleinstunternehmen haben also die gleichen Auflagen zu erfüllen wie Grosskonzerne. Doch die KMU verfügen mangels personeller und finanzieller Ressourcen nicht über die gleichen Möglichkeiten wie grosse Unternehmen, um die gesetzlichen Vorschriften umzusetzen.

Messung der Regulierungskosten in der Schweiz

Dieses strategische Ziel kann nur mit einem verlässlichen und standardisierten Messinstrumentarium erreicht werden, das so in der Schweiz leider nicht existiert. Ein Vergleich der in den letzten Jahren publizierten Studien zeigt, dass von den einzelnen Autoren im konkreten Fall unterschiedliche Kostendefinitionen eingesetzt werden.

Neben Studien mit klarem Fokus auf das Standardkostenmodell (Lohnausweis, Mehrwertsteuer) finden sich auch Studien mit stärker individuellen Definitionen (Epidemiengesetz, REACH, Unternehmensidentifikationsnummer, Beschaffungswesen). Diese Uneinheitlichkeit erschwert die Vergleichbarkeit und Zusammenführung der einzelnen Messergebnisse. Somit können die vorliegenden Studien nur im Einzelfall für die Ableitung von Schlussfolgerungen herangezogen werden.

Die sich aus dieser Tatsache ergebende Konsequenz ist offenkundig: Obschon die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes im Artikel 170 der Bundes-

verfassung verankert ist, besteht in der Schweiz noch immer keine Klarheit über die tatsächliche Höhe der Belastung durch Regulierungskosten. Laut Bundesrat beläuft sie sich auf jährlich rund 7 Mrd. Franken. Die Zahl wurde 2003 veröffentlicht und basierte auf einer Studie der Universität St. Gallen aus dem Jahr 1998. Soviel zur Aktualität und Realitätsnähe dieses Betrags.

Um klarer zu sehen, hat der SGV im August 2009 der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG Deutschland den Forschungsauftrag erteilt, eine Regulierungskostenmessung in den Schweizer KMU durchzuführen. Dabei wurden nicht mehr nur Kosten gemessen, die durch Administrativpflichten anfallen, sondern neu zusätzlich auch jene, die durch alle weiteren gesetzlichen Handlungspflichten entstehen (siehe *Kasten 1*). Zu diesem Zweck haben die KPMG und die Bertelsmann-Stiftung ein Regulierungskostenmodell (RKM) entwickelt.

Auch wenn zurzeit ambitionierte Messprojekte zum Beispiel in Schweden, in den Niederlanden und auch auf EU-Ebene laufen, stellt die Studie der KPMG im Auftrag des SGV die weltweit erste umfassende Messung mit diesem neuen Modell dar. Damit schliesst diese Studie eine grosse, gravierende Informationslücke, um die effektiven Kosten der Umsetzung der Regulierungen zu messen.

Das Regulierungskostenmodell

Das RKM ist ein Modell zur umfassenden Messung von bestehenden oder zukünftigen Regulierungskosten einzelner, mehrerer oder

Kasten 1

Begriffsbestimmung

Der Begriff Regulierungskosten, wie er in diesem Artikel verwendet wird, umfasst die beiden folgenden Kosten:

- *Administrative Kosten:* Kosten für Verfahren und Kontrollen, Kosten für die Erhebung oder die Verarbeitung von Daten, Formalitäten wie das Ausfüllen von Formularen, aber auch Kosten, um sich über die Regulierung zu informieren; dies ist der bürokratische oder «Papierkram»-Aspekt.
- *Kosten für die Einhaltung der Regulierungen:* Kosten für Änderungen der Herstellungsprozesse, zusätzliche Investitionen usw.



Hans-Ulrich Bigler
Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes
sgv

Grafik 1

Übersicht über die verschiedenen Kostenbegriffe

Personalkosten	+	}	= Regulierungskosten I
Sachkosten	+		
Finanzielle Kosten	+		
Sowieso-Kosten	-	}	= Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)
Opportunitätskosten	+		

Quelle: sgV / Die Volkswirtschaft

aller Normadressaten. Regulierungskosten sind dabei definiert als Kosten, die bei Normadressaten durch die Einhaltung oder Befolgung von gesetzlichen Handlungspflichten entstehen. Das RKM baut auf dem bereits seit längerem angewandten Standardkostenmodell (SKM) auf und erweitert dieses auf Informationspflichten reduzierte Modell um weitere Handlungspflichten. Dabei handelt es sich um Pflichten, die dem Normadressaten vorschreiben, dass dieser gewisse Aktivitäten entfalten muss, um sich normkonform zu verhalten (siehe *Kasten 2*).

Darüber hinaus verwendet das RKM verschiedene Kostenbegriffe, die sich in Kostenarten (Personal-, Sach- und finanzielle Kosten) und spezifische Kosten unterscheiden:

- Die *Personalkosten* errechnen sich durch die Multiplikation des Tarifs mit dem Zeitaufwand. Der Tarif stellt dabei den Lohnsatz (Löhne und Gehälter und soziale Abgaben) je Zeiteinheit für die Erledigung regulierter Massnahmen dar. Der Zeitaufwand umfasst die Arbeitszeit der Mitarbeitenden im Unternehmen für die Erledigung der Verpflichtung.
- Die *Sachkosten* umfassen Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, für bezogene Waren, für bezogene Leistungen und für Finanzierung sowie sonstige betriebliche Aufwendungen. Darüber hinaus werden Abschreibungen von Investitionen zur betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer berücksichtigt.
- Die *finanziellen Kosten* sind öffentlich-rechtliche Abgaben. Sie können in Steuern und sonstige Abgaben (z.B. Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben) unterteilt werden.

Die Summe der Personal-, Sach- und finanziellen Kosten ergibt die Regulierungskosten I. Hinzu kommen die spezifischen

Kosten, bei denen folgende Unterscheidungen gemacht werden:

- *Sowieso-Kosten*: Kosten, die auch ohne die gesetzliche Pflicht beim Normadressaten (z.B. Unternehmen) entstehen würden, d.h. wenn er den jeweiligen Prozess ganz oder teilweise unabhängig vom Bestehen der Pflicht ausführen würde. Sie können aus Personal- und/oder Sachkosten bestehen.
- *Zusätzliche Kosten*: Kosten, die für Aufgaben und Tätigkeiten anfallen, die das Unternehmen ausschliesslich aufgrund der gesetzlichen Pflicht ausführt. Die zusätzlichen Kosten können aus Personal-, Sach- und/oder finanziellen Kosten zusammengesetzt sein.

Die zusätzlichen Kosten entsprechen den Regulierungskosten II, die sich aus den Regulierungskosten I minus der Sowieso-Kosten ergeben. Die Regulierungskosten II bilden die Grundlage für die Berechnung der Opportunitätskosten.

- *Opportunitätskosten*: Gewinne, die dem Unternehmen dadurch entgehen, dass gesetzliche Pflichten erfüllt werden müssen und Ressourcen deshalb nicht optimal genutzt werden können. Deren Ermittlung erfolgt in diesem Modell in der Schweiz generell über die Berechnung von kalkulatorischen Zinsen auf Grund der *London Interbank Offered Rate (Libor)* für ein Jahr.

Die Summe der Regulierungskosten II und der Opportunitätskosten ergibt die Regulierungskosten III (siehe *Grafik 1*).

Vorteile des Regulierungskostenmodells

Das RKM ist das Ergebnis von jahrelanger Erfahrung in europäischen Ländern. Es bietet mehrere Vorteile:

- *Hohe Genauigkeit*: Das RKM ergibt relativ genaue Schätzungen der Regulierungskosten für einzelne, mehrere oder alle Normadressaten.
- *Erweiterung des SKM*: Das RKM zeichnet sich durch einen umfassenden Anwendungsbereich aus. Es baut auf dem bereits seit längerem angewandten Standardkostenmodell auf und erweitert dieses auf Informationspflichten reduzierte Modell um weitere Handlungspflichten.
- *Methodisch fundiert*: Das RKM ist eine kostengünstige Methode, die hohe, plausible Ergebnisse in ausführlichen Interviews mit einigen Dutzend von Unternehmen (typischerweise 30–50) bietet. Im Gegensatz zu einer in der Regel anonymen schriftlichen Befragung für Vollerhebungen weist das RKM in der Vorgehens-

Kasten 2

Handlungspflichten

Das Regulierungskostenmodell unterscheidet zwischen den folgenden Typen von Handlungspflichten, die für die einzelnen Messungen relevant sein können:

- Handlungspflichten;
- Informationspflichten;
- Zahlungspflichten;
- Kooperationspflichten;
- Überwachungspflichten;
- Qualifikationspflichten;
- Ziel- und sonstige Auflagenerfüllungspflichten.

Tabelle 1

Kostengrößen für die Themenfelder: Arbeitsrecht, Sozialversicherungen und Lebensmittelhygiene

	Gesamtkosten in CHF
Regulierungskosten I (Total)	4 780 534 422
davon Sowieso-Kosten	1 028 705 370
Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	3 751 829 051
Opportunitätskosten (0,8035%)	30 145 946
Regulierungskosten III	3 781 974 998

Quelle: sgV / Die Volkswirtschaft

weise zwei entscheidende Vorteile auf: Erstens wird nicht nur auf abgefragte Ergebnisse zurückgegriffen, sondern auf eigens empirisch in den KMU erhobene Daten. Zweitens wird eine anschliessende Validierung der Daten im Rahmen von Workshops durchgeführt. Hier wird die Datenqualität und -plausibilität beurteilt. Dieses Vorgehen – Primärdatenerhebung beim Normadressaten und Plausibilisierung im Expertenworkshop – ist internationaler Standard.

- *Transparent und überprüfbar:* Die Beteiligung der verschiedenen Partner (Unternehmen und Experten) am Prozess sichert die Akzeptanz der Ergebnisse. Alle Prozesse und Ergebnisse der Messung der Kosten sind transparent und überprüfbar.
- *Flexibel:* Das RKM ist kein statisches, sondern ein flexibles Modell. Es ist eine Art «Toolkit», das unabhängig von der Komplexität der Messung und der zur Verfügung stehenden Ressourcen angepasst werden kann. Das RKM kann sowohl ex post (für bestehende Bestimmungen) als auch ex ante (bei neuen Vorschriften) angewendet werden.
- *Praktikabel:* Das Ziel der Messung ist nicht nur die Ermittlung der Regulierungskosten, sondern mittelfristig auch eine Reduktion dieser Kosten. Obschon das RKM nicht direkt eine Reduzierung der Regulierungskosten vorsieht, identifiziert es die gesetzlichen und auf Verordnungsstufe basierenden Bestimmungen, die hohe Regulierungskosten verursachen. Das RKM bietet deshalb den politischen Behörden eine wertvolle und zuverlässige Auslegung, um die Regulierungskosten zu senken.

Die KPMG-Studie

Um die Regulierungskosten, die den KMU durch die Bundesgesetzgebung entstehen, messen zu können, führte die KPMG zwischen September 2009 und April 2010 eine Umfrage mithilfe der RKM-Methode bei 30

KMU durch.¹ Ein Projekt-Vorgehen in zehn Schritten wurde gewählt.² Untersucht wurden wichtige Teilbereiche – d.h. belastende Handlungspflichten – der drei Themenfelder Arbeitsrecht, Sozialversicherungen sowie Lebensmittelhygiene.

Die Ergebnisse der Regulierungskostenmessung im Bereich *Arbeitsrecht und -sicherheit* ergaben Regulierungskosten von total rund 480 Mio. Franken. Beziffert wurden die Investitionen zur Arbeitssicherheit, die Mitarbeiterqualifikationen im Rahmen der Arbeitssicherheit, die Meldung respektive Genehmigung von Arbeitszeiten und deren Dokumentation zur Berechnung der Lohnzuschläge.

Im Bereich *Sozialversicherungen* läppern sich Regulierungskosten von knapp 2 Mrd. Franken zusammen. Dieser hohe Betrag setzt sich zusammen aus den jährlichen Abrechnungen mit den Versicherern zur AHV/IV/EO/ALV, Familienzulagen, Krankentaggeld, BVG und UVG sowie der Meldung von Berufsunfällen, Nicht-Betriebsunfällen und Krankheitsabsenzen.

Schliesslich wurden im Bereich *Lebensmittelhygiene* Regulierungskosten von mehr als 1,3 Mrd. Franken ausgemacht. Sie bestehen aus der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln im Rahmen der Selbstkontrolle, der Erstellung des Selbstkontrollkonzepts mit Festlegung kritischer Kontrollpunkte, der Aktualisierung des Selbstkontrollkonzepts mit Festlegung kritischer Kontrollpunkte, der Schulung und Überwachung von Mitarbeitenden im Bereich Lebensmittelhygiene sowie aus der Anwendung des Hygiene-Konzepts und Aufzeichnen von eigenen Kontrollergebnissen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Regulierungskosten in den KMU in der Schweiz nur schon in den untersuchten Teilbereichen der drei betrachteten Themenfelder auf insgesamt 4 Mrd. Franken belaufen, unter Berücksichtigung der Sowieso-Kosten sogar 5 Mrd. Franken. Die Ergebnisse belegen eindrücklich, dass ein reines Abstellen auf die Informationskosten der Regulierungen, wie es bislang getan wurde, zu unvollständigen Schlussfolgerungen führt. Vielmehr sind zwingend alle Regulierungskosten, wie sie eingangs systematisch dargestellt wurden, aus Sicht eines KMU zu betrachten. Erst diese Gesamtbetrachtung verdeutlicht, welche Gesamtbelastungen KMU zu tragen haben.

Allgemeine Folgen

Auch wenn ein Vergleich schwierig ist, stellt dieser hohe Betrag die Einschätzung des Bundesrates, wonach sich die administrativen Belastungen für die ganze Wirt-

1 Die Studie «Messung der Regulierungskosten für schweizerische KMU» steht im Internet zum Herunterladen zur Verfügung: www.sgV-usam.ch.

2 Die zehn Schritte sind: 1) Projektauftrag; 2) Auswahl der Unternehmen; 3) Telefonische Vorabfrage; 4) Identifikation der belastenden Handlungspflichten; 5) Durchführung von Interviews; 6) Auswertung und Aufbereitung der Interviews; 7) Durchführung von Validierungsworkshops; 8) Berechnung der Regulierungskosten; 9) Vorstellung der Ergebnisse und Diskussion; 10) Abschlussdokumentation und -bericht.

schaft in unserem Land auf rund 7 Mrd. Franken pro Jahr belaufen, mit aller Deutlichkeit mehr als nur in Frage.

Es ist davon auszugehen, dass sich auch in der Schweiz – wie in Studien zu anderen Ländern ermittelt wurde – die Kosten der Regulierung auf rund 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder sogar noch mehr belaufen.³ Dementsprechend dürften sich die Regulierungskosten in der Schweiz auf insgesamt über 50 Mrd. Franken jährlich belaufen, denn:

- In der Systematischen Rechtssammlung (SR) des Bundes sind über 4000 Rechtstexte zu finden. Dazu kommen noch Richtlinien und andere Normen, welche nicht in der SR enthalten sind. Sehr wichtig sind in der Schweiz ausserdem die Regulierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene.
- In dieser Zahl sind sämtliche Kosten auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene enthalten, die sowohl Unternehmen als auch Bürger und Verwaltung betreffen;
- Gemäss einer inoffiziellen Schätzung der Regulatory Reform Group in Holland belaufen sich die Kosten gesetzlicher Vorschriften in den Niederlanden auf rund 100 Mrd. Euro (+/-20%). Das entspricht etwa 17% des niederländischen BIP im Jahr 2009 (584 Mrd. Euro).

Neben den einzelnen Kostenarten bietet das RKM auch die Möglichkeit, die subjektive Belastung des Normadressaten zu erfassen. Die KPMG-Studie zeigt, dass in den drei untersuchten Bereichen in der Schweiz die staatlichen Regulierungen extrem kompliziert sind. Zur Umsetzung dieser äusserst komplexen Anforderungen müssen jene KMU, die ihre «Hausaufgaben» noch selbst erledigen, einen sehr hohen Zeitaufwand in Kauf nehmen, um die gesetzlichen Bestimmungen und Regulierungen zu verstehen und umzusetzen, sich weiterzubilden oder zwingend notwendige Auskünfte einzuholen.

Eine immer grössere Anzahl von KMU kapituliert angesichts dieser fast unüberwindbaren Schwierigkeiten und überträgt diese Aufgaben – der Not gehorchend – einem externen Experten. Die externe Abwicklung dieser Aufgaben führt allerdings wiederum zu erheblichen Zusatzkosten. Es stellt sich mit aller Deutlichkeit die Frage, ob ein Rechtssystem akzeptabel und tragbar ist, das die KMU zwingt, externe Experten für die Abwicklung und Umsetzung der staatlichen Regulierungspflichten – mit entsprechend massiven Kostenfolgen – beizuziehen und/oder elektronische Hilfsmittel – ebenfalls verbunden mit massiven Kostenfolgen – einzusetzen.

Konkrete Forderungen

Angesichts dieser alarmierenden Fakten verabschiedeten die Delegierten des Schweizerischen Gewerbekongresses vom 28. Mai 2010 in Lugano die Resolution «Für eine Wachstumspolitik durch nachhaltige KMU-Entlastung». Die unzulässig hohe Regulierungsdichte in der schweizerischen Gesetzgebung auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden behindert nachhaltiges Wachstum, gefährdet Arbeitsplätze und missachtet den unverzichtbaren, gesellschaftspolitischen Beitrag, den die KMU Tag für Tag leisten.

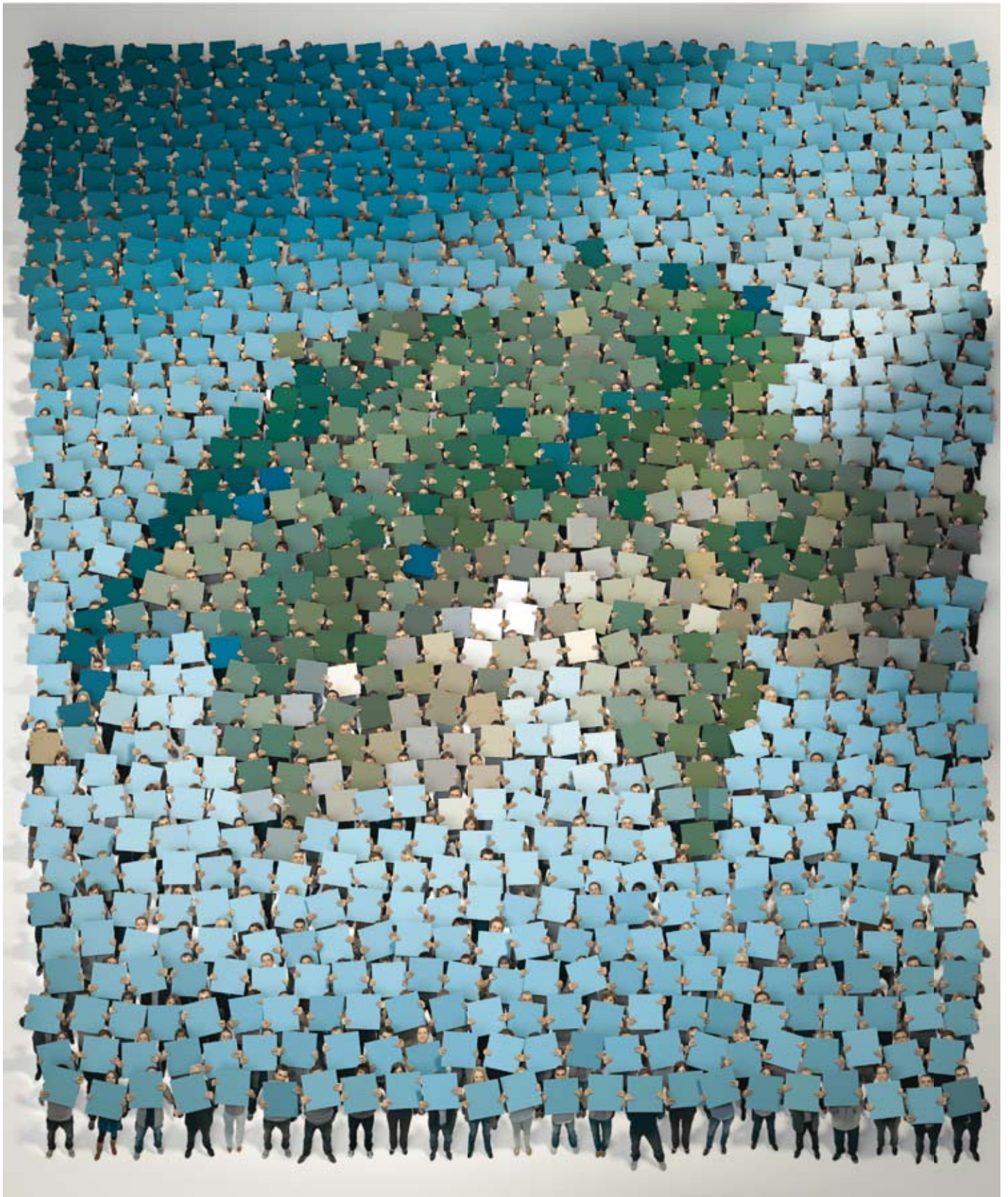
Der Schweizerische Gewerbekongress fordert deshalb den Abbau drückender Regulierungskosten für KMU, um dadurch die schweizerische Volkswirtschaft nachhaltig auf Wachstumskurs zu bringen und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Konkret verlangt der SGV die Reduktion der Regulierungskosten um netto 20% (bzw. um 10 Mrd. Franken) bis 2018: Bestehende Regelungen dürfen nicht länger durch neue ersetzt werden, ohne dass dadurch eine Netto-Reduktion der Regulierungsdichte realisiert wird.⁴

Um dieses Ziel zu erreichen, wird der SGV konkrete Änderungs- und Abbauvorschläge von Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen in der drei untersuchten Bereichen formulieren, die für die KMU sehr belastend sind. Das RKM erleichtert diese Aufgabe, da es die genauen Regulierungskosten jeder Handlungspflicht angibt. Oder anders ausgedrückt: Es identifiziert die Pflichten und Gesetzbestimmungen, die den überwiegenden Teil der Regulierungskosten auf sich vereinen.

Ausgehend von der KPMG-Studie schlägt der SGV im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) insbesondere vor, dass zu Beginn des LMG ein Grundsatzartikel eingefügt wird, der gemeinsame Richtlinien für weniger Regulierung im Lebensmittelbereich vorsieht. Zudem ist der Art. 23a Rückverfolgbarkeit anzupassen, wo sich gemäss KPMG-Studie die Regulierungskosten auf etwa 580 Mio. Franken belaufen. ■

3 Vgl. Bericht des Bundesrates «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» vom 18. Januar 2006, Seite 7: «Studien zu anderen Ländern haben geschätzt, dass sich die Kosten der Regulierung auf zwischen 2% und 10% des BIP belaufen oder gar noch mehr».

4 Ein ähnliches Ziel verfolgen sowohl die EU als auch Deutschland. Die EU-Kommission geht insgesamt von administrativen Kosten durch europäische und nationale Vorschriften in der Höhe von rund 360 Mrd. Euro aus. Im Rahmen der Lissabon-Strategie strebt diese bis 2012 eine Verringerung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 25% an. In Deutschland sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode eine Reduktion «des gesamten messbaren Erfüllungsaufwands um durchschnittlich 25 Prozent netto» vor..



WIR BIETEN IHNEN 1000 STÄRKEN.
UND EINEN, DER SIE BÜNDELT.

 **SWISSprinters**

Unsere schweizweit 1000 Mitarbeitenden glänzen durch verschiedenste Kompetenzen. Ihr persönlicher Berater und Ansprechpartner kümmert sich darum, genau die Leistungen zu einem Paket zusammenzuschnüren, mit denen Ihr Projekt am besten umgesetzt werden kann. Für die optimale Erfüllung Ihrer Wünsche. So individuell sie auch sein mögen. www.swissprinters.ch

Mit amtlichem Rat zur eigenen Firma

Der Ratgeber sind viele – zur Tat aber schreitet man allein. Wer sich in der Schweiz mit einer eigenen Firma selbständig macht, findet vorab im Internet eine reichhaltige Palette von Hinweisen, Tipps und Checklisten für angehende Unternehmer. Die auf unzähligen amtlichen und privaten Websites dargebotenen Hilfestellungen sind willkommen und durchaus brauchbar. Dennoch: Bei der Firmengründung fühlt man sich im Umgang mit Ämtern oftmals kaum als Kunde.

Natürlich hatte ich mir's lange überlegt, das Für und Wider abgewogen, Businesspläne in die Luft gezeichnet und später auch auf Papier. Es war ein jahrelanger Reifungsprozess, der mich schliesslich im Sommer 2009 zum Entschluss führte: Ich gründe mein eigenes Unternehmen – Härry und Partner, Unternehmensberatung für Kommunikation.

Vom Entscheid bis zum definitiven Schritt in die Selbständigkeit verging dann nochmals ein Jahr, das ich für Marktabklärungen, Networking und erste Akquisitionsverhandlungen nutzte. Mit vorzeigbarem Resultat: Härry und Partner startete im September 2010 mit drei Kunden und damit einer durchaus tragfähigen Basis fürs erste Geschäftsjahr. Ein Jahr nach dem Start sind die Geburtshelfer noch immer als Kunden mit an Bord. Die Geschäfte entwickelten sich bislang nahe der Best-Variante des Businessplans: Die Zahl der Mandate stieg erfreulich an, und ebenso erfreulich stieg der Geschäftsumsatz. Keine Frage: Der Start verlief erfolgreich.

Drei Faktoren dürften die positive Entwicklung wesentlich geprägt haben:

- Die intensive Vorbereitung mit unzähligen Gesprächen, vertieftem Studium der umfangreichen Startup-Literatur in Internet und Buchform und – als Resultat dieser Recherchen – der Entwicklung des Businessplans;
- das aktive und zielgerichtete Networking, das einerseits als Teil des Businessplans einem nüchternen Konzept mit klaren Zielen und überprüfbaren Erfolgsindikatoren folgte und andererseits der puren Lust, mich auf Neues einzulassen und Veranstaltungen und Treffpunkte zu besuchen, die ich zuvor nur vom Hörensagen kannte;



Danni Härry
Inhaber und Geschäftsführer,
Härry und Partner GmbH, Zürich
info@haerrypartner.ch

- das unerlässliche Mass an Glück und guten Freunden, die gemeinsam für den nötigen Rückenwind sorgten in der ersten Anlaufzeit.

Man kriegt, was man braucht...

Wer sich selbständig macht, kann sich nicht beklagen, mit all seinen Fragen zu Selbständigkeit und Firmengründung allein gelassen zu werden. Namentlich im Internet findet sich eine riesige Zahl von einschlägigen Websites mit einem umfassenden Angebot an Hinweisen, Ratschlägen, Adresslisten, Anleitungen Erfahrungsberichten, Checklisten, Fragebogen und Übungsfeldern, wo sich die Firmengründung simulieren lässt. Das Angebot ist derart gross, dass es sich empfiehlt, als Erstes zu selektieren und zu priorisieren, welche (wenigen) Websites man für die eigenen Pläne nutzen will. Den grossen Rest soll man vergessen, wenn man nicht in der Informationsflut untergehen will.

In meinem Fall konzentrierte ich mich im Wesentlichen auf zwei Adressen: das KMU-Portal des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) www.kmu.admin.ch und auf die vom Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich angebotene Startup-Seite www.gruenden.ch.

Praktisch jeder Schweizer Kanton und viele Wirtschaftsförderorganisationen in den Regionen bieten im Internet Hilfestellung für Firmengründungen an, wobei Umfang und Vertiefungsgrad der offerierten Informationen variieren. Hinzu kommen die Offerten privater Unternehmen, die sich auf Firmengründungen spezialisiert haben und die versprechen, den Gründer nicht nur mit Rat, sondern mit handfester Tat auf dem Weg zur eigenen Firma zu begleiten. Diese Angebote sind selbstredend nicht kostenlos, die Tarife jedoch grösstenteils im Rahmen dessen, was sich ein Firmengründer leisten können sollte.

... fühlt sich als Kunde jedoch oftmals nicht willkommen

Das Grossangebot an amtlicher Information für Firmengründer lässt zwar kaum eine Frage offen. Dennoch dürfte es eher die Regel als die Ausnahme sein, dass man auf die

eine oder andere konkrete Frage gerne eine persönliche Antwort hätte. Hier stösst das Internetangebot an seine Grenzen – für die individuelle und persönliche Betreuung gibt's praktisch nichts.

Wer zum Telefonhörer greift und auf diesem Weg um amtliche Auskunft bittet, wird oft frustriert. Der Fragesteller wird häufig schon von der Telefonistin auf den Internet-Auftritt des entsprechenden Amtes verwiesen: «Hier steht alles drin, was Sie brauchen.» Wer es schafft, dennoch weiter verbunden zu werden an die zuständige Fachstelle, erhält auf seine konkrete Frage oftmals den vagen Hinweis, eine «verlässliche Antwort so auf die Schnelle am Telefon» sei nicht möglich. Wahrer Kundendienst geht anders.

Auch in den schriftlichen Unterlagen, die einem Firmengründer von Amtes wegen – zumeist mit der Aufforderung, innert Frist das vom Amt Gewünschte zu tun und zu liefern – zugestellt werden, ist der Servicegedanke öfters eher weit weg. Das äussert sich auch in der Tonlage, in der solche Schreiben verfasst sind. «Nachforschungen werden ohne Ausnahme in der Reihenfolge des Eingangs behandelt», belehrt etwa das Eidgenössische Amt für das Handelsregister Gesuchsteller, die Auskunft darüber möchten, ob der vorgesehene Firmenname allenfalls schon anderweitig besetzt sei. Die Belehrung erfolgt standardmässig, auch wenn der Gesuchsteller gar keine Priorisierung verlangt hat.

Im selben Schreiben heisst es ebenso unmissverständlich wie bürokratisch: «Telefonisch wird keine Auskunft über eingetragene Firmen erteilt. Eine Gewähr auf vollständige Angabe ähnlicher Firmen und Namen kann aus sachlichen Gründen nicht gegeben werden.» Wozu denn, fragt sich der ratlose Firmengründer, ist die kostenpflichtige Auskunft also überhaupt gut? Man traut sich – so wie das Schreiben tönt – nicht nachzufragen. Und hegt den Verdacht, dass dies auch die Absicht der Verfasser ist.

Gelegentlich beisst sich die Katze in den Schwanz

Der Weg zur eigenen Firma führt über verschiedene Hürden, die jede für sich eigentlich gut zu nehmen sind. Schwierig wird es, wenn die Hürden so gestellt sind, dass sich die eine praktisch nicht überspringen lässt ohne die andere, die im Rennen aber erst nachher folgt und zu der der Weg zwingend über die erste Hürde führt. Da beisst sich die Katze gelegentlich selber in den Schwanz.

So verlangt etwa die Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung auf ihrem «Antrag auf Abrech-

nung nach vereinnahmten Entgelten» oder auf der «Unterstellungserklärung» für Saldo-steuersätze, dass der Gesuchsteller die Anträge nicht nur mit rechtsverbindlicher Unterschrift, sondern auch mit Firmenstempel zu bekräftigen habe. Viele Unternehmer warten mit der Bestellung eines Firmenstempels aber zu, bis sie die Mehrwertsteuernummer ihres Unternehmens kennen und auf den Stempel setzen können. Da ist guter Rat teuer, doch kommt das Amt dem Gesuchsteller ganz unverhofft entgegen, indem es nicht auf dem Stempel unter dem Gesuch beharrt.

Für Startups schwierig zu erfüllen ist oftmals auch die Forderung der kantonalen Ausgleichskassen, im Fall von Einzelfirmen die vom Firmengründer angemeldete Selbstständigkeit quasi noch vor Geschäftsbeginn anhand einer möglichst langen Kundenliste nachzuweisen. Der amtliche Missbrauchsverdacht gegenüber Gründern von Einzelfirmen sei in diesem Fall förmlich mit den Händen zu greifen, berichten übereinstimmend verschiedene Kolleginnen und Kollegen.

Ebenfalls von der Ausgleichskasse stammt auch die etwas ungeduldig formulierte «Aufforderung zur Anschlussbestätigung». Man habe dem Gesuchsteller einen «Fragebogen betreffend den Anschluss Ihrer Firma an eine registrierte Vorsorgeeinrichtung und an eine Unfallversicherung» zugestellt. Doch «bis heute haben Sie darauf nicht reagiert. Wir schliessen daraus, dass Sie den gesetzlich vorgeschriebenen Anschluss unterlassen haben.» Die ultimative Aufforderung, das Nötige jetzt rasch zu tun, ist kostenpflichtig, wie die Ausgleichskasse dem verdutzten Unternehmensgründer bekundet: «Wir bitten Sie, die Gebühr innert dreissig Tagen zu überweisen.»

Das Problem dahinter: Eine Vorsorgeeinrichtung zu finden, ist für eine Neufirma unter Umständen nicht einfach. In diesen Tagen ist kaum eine Pensionskasse an neuen Versicherten interessiert, schon gar nicht, wenn diese bereits um die Fünfzig sind. In unserem Fall dauerte die Suche nach einer Pensionskasse über sechs Monate. Als dann endlich eine Lösung gefunden war, ging die Mitteilung umgehend auch an die kantonale Ausgleichskasse.

Dort reagierte man erfreulich konziliant und verzichtete auf die erwähnte Strafgeldgebühr. ■

Administrative Hürden für Unternehmen – eine ordnungspolitische Betrachtung

Der «Papierkram» ist keine Erfindung der Behörden, sondern eine Folge der Abmachungen einer Demokratie. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben die administrativen Hürden mehr Gewicht als für Grossunternehmen. Gerade im Bereich der Verwaltung sind es oft die kleinen Einheiten, welche die effizientesten Lösungen erzielen. Föderalismus ist ein Weg, auch in grösseren Gebilden die Kleinheit der Institutionen zu gewährleisten. Auch wenn die administrativen Belastungen die Unternehmen nicht erfreuen: Nur wenige sind davon existenziell bedroht.



Für KMU ist die administrative Belastung generell bedeutender als für Grossunternehmen. Allerdings ist ihre Bedeutung im Umfeld der anderen Herausforderungen zu sehen, denen sich die KMU stellen müssen. Illustration: Stephan Bornick

Die Schweiz ist – wie alle anderen Länder der Welt – kein Laissez-Faire-Staat, auch wenn es wirtschaftspolitische Laien vielleicht so sehen wollen. Viele Bereiche unseres Lebens sind – demokratisch gewollt – reguliert und/oder eingeschränkt. Ein Teil dieser Regulierungen sind die administrativen Hürden, neutraler die «administrativen Belastungen». Sie bestehen – vereinfacht dargestellt – einerseits aus den administrativen Kosten (dem «Papierkram», im englischsprachigen

Raum spricht man von *Red Tape*) und den für die Einhaltung der Vorschriften im Unternehmen entstehenden Kosten und andererseits aus den entgangenen Gewinnen durch die Einhaltung der Vorschriften.¹

Wenn wir unser Leben aber explizit reguliert haben wollen, dann müssen wir uns auch damit abfinden, dass es jemanden gibt, der uns selbstgewählt reguliert. Es geht bei der Frage nach den administrativen Hürden also um beides: um das *ob* (das jederzeit diskutabel sein darf und Gegenstand der politischen Willensbildung ist), und um das *wie*, also die Frage, wie geschickt die Ziele der Regulierung erreicht werden können. Wir stehen damit vor einem Optimierungsproblem: Auf der einen Seite wollen wir bestimmte Aufgaben (durch den Staat) erledigt wissen; auf der anderen Seite (zum Beispiel aus der Sicht der Unternehmen) sollen diese Aufgaben möglichst effizient erledigt werden, sprich: ohne viel Arbeitsaufwand und Kosten auszulösen.² Das kann von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit Verbänden und KMU unbürokratisch gelöst werden und steht deshalb hier im Zentrum.



Prof. Dr. Urs Fueglistaller
Ordentlicher Professor für KMU, geschäftsführender Direktor des KMU-HSG, Universität St. Gallen.



Prof. Dr. Christoph A. Müller
Titular-Professor für KMU und Unternehmensgründungen an der HSG und am KMU-HSG (per Oktober 2011 Rektor der Universität Hohenheim, Deutschland)

Für KMU bedeutender als für Grossunternehmen

Lesern des Magazins «Die Volkswirtschaft» ist die quantitative Bedeutung der KMU bekannt: Sie stellen die grösste Gruppe der Unternehmen dar (nur drei von tausend Unternehmen sind Grossunternehmen) und sind der wichtigste Arbeitgeber der Schweiz (zwei Drittel aller Arbeitnehmer werden von KMU beschäftigt). Nur schon deshalb ist es wichtig und richtig, sich mit den administrativen Belastungen der KMU besonders auseinanderzusetzen. Hinzu kommt aber noch ein schnell einsichtiges Phänomen: Durch den Fixkostencharakter bestimmter administrativer Belastungen fallen diese bei KMU mehr ins Gewicht: Es ist vielleicht noch schwierig, einen ersten Lohnausweis auszufüllen. Mit jedem weiteren geht es aber einfacher, und bei mehreren hundert Lohnausweisen ist die Sache gut automatisierbar. Daraus abgeleitet gilt also: Das Thema ist doppelt bedeutend – wegen der schieren Anzahl der KMU und wegen dem überproportionalen Gewicht, das eine administrative Belastung hat.

Die administrative Belastung ist aus KMU-Sicht generell ein Thema; sie ist für KMU bedeutender als für Grossunternehmen. Allerdings ist ihre Bedeutung im Umfeld der anderen Herausforderungen zu sehen, denen sich die KMU stellen müssen.³

Kleinheit bringt's

Der Artikel von Wolfram Kägi und Harald Meier in dieser Ausgabe⁴ bringt es bereits an den Tag. Die Schweiz steht im internationalen Ranking relativ gut da, und das hat auch mit der Grösse zu tun. Zuerst als Phantast abgetan, war Leopold Kohr (sein Slogan: «Small is beautiful») ein grosser Verfechter der kleinen Einheiten. Seine These war, dass grosse Einheiten auf die Länge dem Untergang geweiht sind. Er forderte den Rückgang zum menschlichen Format, zu überschaubaren Einheiten. So erstaunt es auch nicht, dass es eben oft die kleinen Einheiten sind, die effiziente Lösungen bringen – und das gilt auch bei den administrativen Belastungen. Mythisch sind die Erzählungen beispielsweise des italienischen oder indischen Verwaltungsapparates. Wenn nun aber ein Apparat von Natur aus gar nicht erst gross werden kann, dann ist das auch ein Garant dafür, dass er nicht überborden und kompliziert werden kann. Dieser Gefahr der zu grossen Grösse wirkt die Schweiz seit jeher mit dem Föderalismus entgegen. Um die administrativen Lasten möglich klein zu halten, müsste die These also heissen, dass der Föderalismus auch in Zukunft zu pflegen und nur in wirk-

lich begründeten Fällen davon abzuweichen sei.

Ein Blick über unsere Landesgrenze zeigt übrigens ein anderes Beispiel vernünftiger administrativer Belastung. Vor einiger Zeit haben wir an unserem Institut die Lage der administrativen Belastung unseres Nachbarlandes Liechtenstein untersuchen dürfen, und zwar im europäischen Vergleich. Dieser Vergleich zeigte, dass Liechtenstein (damals) in formaler Sicht zwar nicht zu den Gewinnern gehörte, was die reinen Vergleichskennzahlen anging, also etwa die Anzahl Verfahren, die für eine Gründung oder einen anderen Geschäftsgang notwendig waren (es ging damals unter anderem auch um die sogenannten «One-Stop-Shops»). In der subjektiven Sicht der Betroffenen war die Anzahl weit weniger bedeutend als man hätte annehmen können. Durch die Kleinheit des Landes waren jedoch Argumente wie «liegt eh alles am gleichen Ort» und «man kennt sich» ebenso wichtig wie die reinen Kennzahlen.

Branchenprobleme werden unterschätzt

Das Rauchverbot in den Gastwirtschaften zeigt es exemplarisch: Nicht jede Branche ist von gesetzlichen Regelungen gleich betroffen wie die andere. Was für die einen zur Überlebensfrage werden kann, ist für andere nur ein kleines Problem. An dieser Stelle möchten wir eine Lanze für jene brechen, die von einer administrativen Vorschrift ganz besonders betroffen sind und deswegen mitunter sogar belächelt werden ob ihrer (scheinbaren!) Engstirnigkeit. Deshalb gilt es, die Sorgen der Betroffenen wirklich ernst zu nehmen; sie machen das nicht aus «Spas an der Freude», sondern es steht ein echtes Problem an, das es zu beurteilen gilt: Sind es die Ziele der Regelung tatsächlich wert, das Überleben von Betrieben zu gefährden, oder gibt es andere Wege, um diese Ziele zu erreichen?

Hier kommt der KMU-Verträglichkeitstest ins Spiel, der auf Bundesebene Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen auf ausgewählte KMU überprüft (neben der Regulierungsfolgenabschätzung, die mehr einen generellen volkswirtschaftlichen Blick auf die Auswirkungen von Regulierungen wirft). Der KMU-Verträglichkeitstest ist aus der Sicht der KMU sicher begrüssenswert. Es ist aber eine Illusion zu glauben, ein derartiger Test decke die KMU-Verträglichkeit rundum ab (was wohl auch nicht die Idee dahinter war). Dazu ist die KMU-Welt zu heterogen – abgesehen davon, dass der Test selbst genau genommen eine administrative Belastung ist. Mittlerweile haben übrigens einige Kantone erste Ansätze mit Verträglich-

Kasten 1

Regulierungen und Gewerbe

Politisch wird das Thema Regulierung und administrative Belastungen vor allem in KMU-Kreisen diskutiert; bei Grossunternehmen ist es weniger dominant. Historisch gesehen hat sich das Gewerbe – bei historischen Erläuterungen greifen wir gerne auch auf diesen Begriff zurück – nicht immer grundsätzlich gegen Regulierungen gewehrt; eher ist das Gegenteil der Fall. Wenn beim Zürcher Sechsläuten die Zünfte zusammenkommen, dann ist das jedes Jahr eine Erinnerung daran, dass das Gewerbe zu den ersten und vordersten derer gehörte, die sich selbst und ihrer damaligen Gesellschaft wirtschaftspolitische Fesseln auferlegten – es sei dahingestellt, ob nur zum Eigennutzen, zum Schutz vor gewerbetreibenden Querulanten oder zum Nutzen der Allgemeinheit. Grobschlüchtig formuliert könnte man das Gewerbe also als Miterfinder – oder wenigstens geistigen Vorfahren – der administrativen Belastungen auffassen.

1 Vgl. den Artikel von Aymo Brunetti und Eric Scheidegger in «Die Volkswirtschaft» 1/2-2006, S. 5 ff.

2 Ebenfalls müssen wir uns im darüber Klaren sein, dass nicht nur die Behörden administrative Belastungen auslösen, sondern dass auch innerhalb von Unternehmen (z.B. wegen der HR- oder Finanz-Abteilung) sowie ausserhalb der Firmen (z.B. aufgrund schriftlicher Umfragen von Universitäten, Verbandsstatistiken) administrative (Mehr-)Aufwand entsteht.

3 In diesem Zusammenhang auch noch bemerkenswert: Ein Grossteil der KMU in der Schweiz sind Familienunternehmen. Unseres Wissens wurde bisher noch nie untersucht, ob diese weniger oder mehr von administrativen Belastungen betroffen sind.

4 Vgl. den Artikel von Kägi und Meier auf S. 9 ff.

keitstests gemacht; Aussagen darüber sind aber momentan noch schwierig.

Die Auswirkungen der administrativen Belastungen auf alle KMU umfassend und auf *allen* staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) realiter zu messen, ist praktisch ein Ding der Unmöglichkeit. Umso wichtiger sind die Besonnenheit, der gesunde Menschenverstand und nota bene Unternehmenskenntnisse bei der Vorbereitung und beim Erlass von staatlichen Vorschriften. Die erwähnten Verfahren sind dabei immerhin ein adäquates Mittel, um den Spürsinn für die Besonderheiten in den KMU zu wecken.

Kein Untergang der KMU

Der Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Hans-Ulrich Bigler, setzt sich stark für die Sache der KMU ein und prangert die immer mehr und umfangreicheren Bürden an. Das ist auch richtig so. Wie wir oben gesehen haben, sind staatliche Regulierungen ein Optimierungsproblem: Auf der einen Seite steht der Auftrag des Staates, die demokratisch gesetzten Vorgaben zu erfüllen; auf der anderen Seite stehen die Unternehmen, die mit Argumenten und Lobbying versuchen, die Erfüllung dieses Auftrags ohne allzu grossen «Landschaden» abgehen zu lassen. So ist es denn auch verständlich, dass die diesbezüglichen Argumente scharf gewählt sind, wenn auch immer mit der schweizerischen Zurückhaltung. Wie immer aber die Optimierungsprobleme am Schluss ausgehen werden: In Summe sind die administrativen Belastungen für die KMU in aller Regel kein überlebensbedeutendes Thema – mit den zuvor erwähnten, ernst zu nehmenden Ausnahmen. Für die meisten KMU (und auch für die meisten Grossunternehmen) sind die wirklich drängenden Fragen ganz andere: Was wollen meine Kunden? Was macht meine Konkurrenz? Welche Geschäftsfelder und Technologien sind für mich in Zukunft bedeutend, welche nicht? Wie überleben wir die Frankenhausse? Wie können wir uns finanzieren?

Auf der anderen Seite scheint es uns ebenfalls wichtig, dass die Unternehmen die Sicht der Behörden zu verstehen versuchen. Da glauben wir an die gutschweizerischen Absichten seitens des Bundes und seiner Verwaltung, der kantonalen Behörden und der Gemeinden: Sie erfinden (so hoffen wir zumindest auch für die Zukunft!) keine Regelungen, die den Unternehmen das Leben unnötig schwer machen. Und wenn es dann doch einmal so wäre, dann bestimmt nicht mit Absicht, sondern eher aus mangelnder Umsicht, schlimmstenfalls aus Gedankenlosigkeit.

Der Blick in das Inhaltsverzeichnis dieses Hefts zeigt, dass das Thema «administrative Belastungen» seitens des Bundes und der Unternehmen ein wichtiges Anliegen ist. Mittlerweile ist dies wohl von den meisten politischen und staatlichen Akteuren auf allen Ebenen als solches erkannt worden. Ebenso klar ist, dass die staatlichen Akteure – insbesondere auf Bundesebene – die Dinge in die richtigen Bahnen lenken, was die Wirtschaft auch anerkennen sollte. Nun sind die Kantone und Gemeinden gefragt, sich in die gleiche Richtung zu bewegen.

Bei aller Aufregung ob des Themas geben wir nochmals einschränkend zu Protokoll, dass die administrative Belastung *eines von vielen Themen* ist, mit denen sich die KMU zu beschäftigen haben. Sie ist nicht im Kern für den Geschäftserfolg verantwortlich. Man erkennt daran aber die Art und Weise, wie der Staat mit einer seinen wirtschaftlichen Stützen – nämlich den KMU – umgeht. Die Schweiz ist in dieser Beziehung als direktdemokratischer Staat hierarchischen oder gar korrupten Ländern deutlich überlegen. Dieser Vorteil muss jedoch immer wieder von Neuem erarbeitet werden. ■

Weshalb ist administrative Entlastung so kompliziert?

Programme zur administrativen Entlastung werden von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern nicht immer genügend wahrgenommen. Sogar in Ländern, wo Anstrengungen zum Abbau der administrativen Belastung beachtliche Resultate erbrachten, zeigen sich die Begünstigten oft wenig begeistert. Als Reaktion darauf erweitern nun viele Länder den Fokus ihrer Programme auf die gesamten Regulierungskosten und setzen zur Messung der Kosten – in Ergänzung zu den quantitativen Instrumenten – vermehrt qualitative Methoden ein. Zudem werden Kommunikation und enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen immer wichtiger. Der vorliegende Artikel, der auf der gleichnamigen OECD-Publikation basiert,¹ fasst die wichtigsten Trends und Entwicklungslinien im Bereich der administrativen Entlastung in den letzten Jahren zusammen und zeigt Richtungen für die zukünftige Entwicklung auf.

¹ Vgl. OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, Paris 2010.



Die durch administrative Entlastung freigewordenen Ressourcen können in produktivere Tätigkeiten investiert werden und so die wirtschaftliche Erholung und das Wachstum fördern. Deshalb ist sie ein wichtiges Instrument, um die Krise zu überwinden und das Wachstum wieder in Gang zu bringen.

Illustration: Stephan Bornick

Administrative Entlastung (AE) ist ein Instrument, um den Bestand an staatlichen Regulierungen zu überprüfen und zu vereinfachen. Hauptziel ist es, unnötige Kosten für die Regelungsadressaten zu beseitigen, da sie Wettbewerb und Innovation beeinträchtigen können. Programme zur administrativen Vereinfachung und zum Abbau der administrativen Belastung hatten in den letzten Jahren vor allem in Europa Hochkonjunktur.



Daniel Trnka
Policy Analyst, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris

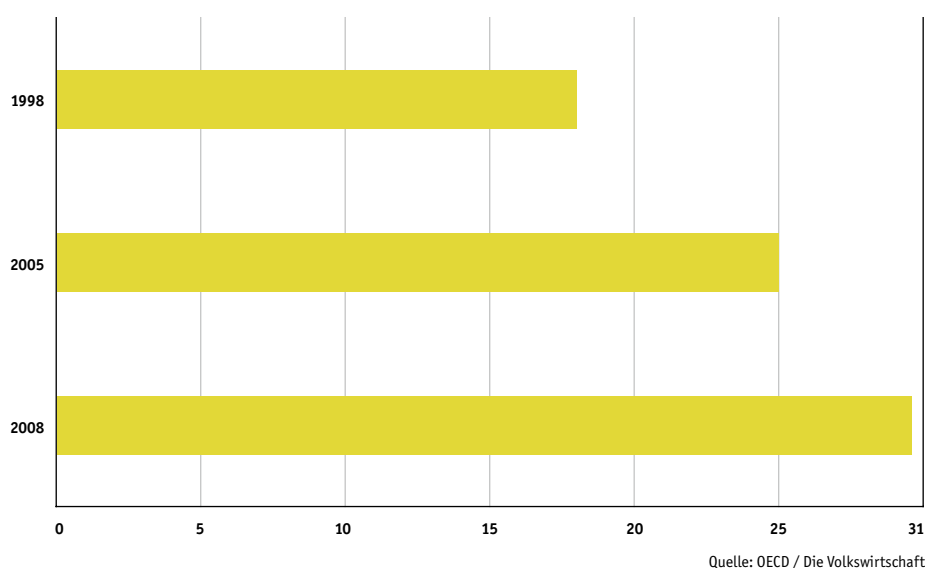
Wichtigste Trends der letzten Jahre

Das Standardkostenmodell (SKM) dient dazu, die administrative Belastung zu quantifizieren und Möglichkeiten zu ihrer Reduzierung zu identifizieren. In den letzten Jahren wurde das in den 1990er-Jahren von der niederländischen Regierung entwickelte SKM von einer wachsenden Anzahl von Ländern übernommen. Andere Instrumente und Prozesse – wie etwa die Kodifizierung und Konsolidierung des Rechtsbestandes oder die Schaffung von One-Stop-Shops – stehen oft etwas im Schatten. Manchmal werden sie nur ad hoc eingesetzt und sind entsprechend schlecht mit den Hauptbestrebungen koordiniert.

Wie Grafik 1 zeigt, liefen im Jahr 2008 in 30 der 31 OECD-Mitgliedstaaten AE-Programme, gegenüber 25 im Jahr 2005 und 18 1998. Viele Länder und auch die Europäische Kommission haben ihre AE-Programme in jüngster Zeit abgeschlossen oder werden sie in den nächsten Jahren beenden. Einer der Hauptfaktoren zur raschen Verbreitung dieses Ansatzes war das im Januar 2007 lancierte Aktionsprogramm zur Reduzierung von Ver-

Grafik 1

Anzahl OECD-Länder mit ausdrücklichen Programmen für administrative Entlastung, 1998–2008



waltungslasten in der EU der Europäischen Kommission, das eine administrative Entlastung um 25% bis 2012 anstrebte.

Die jüngste Wirtschaftskrise hat die Bedeutung der AE noch akzentuiert: Die dadurch freigewordenen Ressourcen können in produktivere Tätigkeiten investiert werden und so die wirtschaftliche Erholung und Wachstum fördern. Deshalb ist die AE ein wichtiges Instrument, um die Krise zu überwinden und das Wachstum wieder in Gang zu bringen.

Trotz des Enthusiasmus von Verwaltung und Politik für solche Programme ist die Beurteilung durch diejenigen Kreise, die eigentlich davon profitieren sollten – d.h. Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger – durchgezogen. Sogar in Ländern, wo Anstrengungen zur administrativen Entlastung beachtliche Resultate brachten, zeigen sich die Unternehmen wenig begeistert. In den Niederlanden beispielsweise wurde das Ziel der Regierung, die administrativen Belastung um 25% zu reduzieren, im Jahr 2007 erreicht. Dennoch zeigten sich die Unternehmen enttäuscht über die ihrer Meinung nach langsamen Fortschritte und kritisierten, dass die eigentlich wichtigen Themen nicht angegangen worden seien.

Die Gründe für diese negative Wahrnehmung sind unter anderen folgende:

- Das Ausmass der AE sieht bei Betrachtung der gesamten Gesellschaft oder eines ganzen Wirtschaftssektors oft beindruckend aus. Auf der Stufe des einzelnen Unternehmens oder Individuums kann die Entlastung jedoch viel geringer erscheinen.
- Häufig werden die Resultate der AE für die Begünstigten erst mit einer Verzögerung sichtbar.

- Einige Länder haben sich auf die Beseitigung von leicht zu reduzierenden Belastungen konzentriert, beispielsweise bei Regulierungen, die offensichtlich obsolet sind und/oder nicht befolgt werden.
- Regierungen schenken der Wahrnehmung durch die Regelungsadressaten zu wenig Beachtung. Manchmal sind die von den Adressaten als am hinderlichsten empfundenen Regulierungen nicht diejenigen, die bei einer quantitativen Analyse als belastendste identifiziert werden (und umgekehrt).
- Die Kommunikation mit den betroffenen Kreisen wurde in der Vergangenheit vernachlässigt. Die Resultate der Programme – wie z.B. die 25%-Reduktion – sind zwar für die Medien attraktiv, bezogen auf ihren konkreten Nutzen jedoch zu abstrakt für den einzelnen Bürger oder Unternehmer.

Empfehlungen zur zukünftigen Ausrichtung

Aus diesen Erfahrungen der OECD-Mitgliedsländer können Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die es bei der Ausgestaltung, Umsetzung und Evaluation zukünftiger AE-Programme zu beachten gilt.

Breiter und umfassender

Die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger, wie erfolgreich die Regierungen in ihrem Kampf gegen die Bürokratie sind, ist stark von ihrer persönlichen Erfahrung geprägt. Die Tatsache, dass bisher hauptsächlich grosse Unternehmen substanzielle Einsparungen tätigen konnten, beeinträchtigt die Beurteilung der AE-Programme durch die Bevölkerung. Der Fokus der Programme sollte deshalb breiter angelegt werden und sich nicht nur auf die Unternehmen konzentrieren, sondern auch die Regulierungskosten für die Bürger sowie den öffentlichen Sektor mit einbeziehen.

Ein anderes Problem hängt mit der relativ engen Definition der administrativen Belastung zusammen. Die AE-Programme haben sich aus naheliegenden Gründen hauptsächlich auf einen Teil der Regulierungskosten konzentriert, nämlich die administrativen Kosten. Insbesondere das Ausfüllen von Fragebögen wurde bisher als besonders störend – quasi als Sinnbild von Bürokratie im negativen Sinn – betrachtet. Die Bekämpfung dieser Kosten mag für Politiker interessant sein, zumal der Zweck der Erfüllung von Informationspflichten nicht immer auf den ersten Blick einleuchtet. Während die materiellen Erfüllungskosten üblicherweise mit dem Schutz übergeordneter Werte – wie

Umweltschutz oder Konsumentenschutz – begründet werden können, ist die Rechtfertigung der Informationspflichten schwieriger.

Die administrative Entlastung scheint auf den ersten Blick ein sicherer Gewinn zu sein. Überraschenderweise ist dies aber nicht immer der Fall. So schätzt zum Beispiel der Schwedische Unternehmensausschuss für bessere Rechtssetzung (NNR), dass über alle Unternehmen gesehen die administrativen Kosten weniger als 30% der regulatorischen Kosten ausmachen. Der NNR beklagt sich darüber, dass die administrativen Kosten im Verhältnis zu den finanziellen und materiellen Regulierungskosten der Unternehmen nur einen geringen Teil der Regulierungskosten darstellen und deren Reduzierung für die Unternehmen daher von untergeordneter Bedeutung sei.²

Eine Kategorie von Regulierungskosten muss gesondert betrachtet werden, nämlich die so genannten Irritationskosten. Aufgrund des subjektiven Charakters sind sie schwierig – wenn nicht gar unmöglich – zu quantifizieren. Sie können definiert werden als das von den Regelungsadressaten empfundene Ärgernis, das dadurch hervorgerufen wird, dass sie die *Raison d'être* der Vorschrift nicht einsehen können oder nicht in der Lage sind, die Anforderungen der Vorschriften zu erfüllen. Die subjektive Wahrnehmung kann dabei von der objektiv gemessenen Belastung abweichen. Die EU kommt in ihrer Messung der bestehenden administrativen Kosten denn auch zum Schluss, dass das Ausmass, in welchem eine Informationsvorschrift von den Unternehmen als störend empfunden wird (Irritationsfaktor), oft nicht mit der administrativen Belastung korreliert.³

Quantitative mit qualitativen Methoden ergänzen

Regierungen sollten die administrative Belastung quantifizieren und auch quantitative Reduktionsziele definieren. Die Quantifizierung sollte jedoch vorsichtig eingesetzt und deren Effizienz stets im Auge behalten werden. Eine der entscheidenden Fragen für Länder, welche das Thema administrative Entlastung angehen wollen, ist diejenige nach der geeigneten Methode. Das SKM ist relativ leicht verständlich und einfach zu implementieren, und die resultierenden Zahlen können den Medien und dem breiteren Publikum gut präsentiert werden. Erfahrungen der Mitgliedsländer zeigen, dass die Messung selbst kostenintensiv sein kann, speziell wenn die Kosten aller existierenden Regulierungen im Rahmen eines so genannten *Baseline Measurement* gemessen und externe Unternehmen dazu beigezogen werden.

Einige Länder haben sich deshalb auf prioritäre Bereiche konzentriert, die jeweils im Vorfeld von den Regelungsadressaten – zu meist Unternehmen – identifiziert wurden. Die Resultate der Länder deuten darauf hin, dass sich die administrative Belastung nach dem Pareto-Prinzip aufteilt: 20% der Regulierungen verursachen in etwa 80% der Belastung.

Das SKM ist eine rein quantitative Methode, welche die administrative Belastung in Geldbeträgen ausdrückt. Verschiedene Länder haben qualitative Methoden eingesetzt, sei es als Ergänzung oder als Ersatz der quantitativen Methoden. Qualitative Untersuchungstechniken haben nicht zum Ziel, die administrative Belastung in messbaren Grössen auszudrücken. Sie arbeiten vielmehr mit Informationen, die zwar subjektiv und nicht messbar sind, aber dennoch wertvolle Anstösse für Vereinfachungsbestrebungen geben können. Eine Form der qualitativen Techniken sind die *Perception Studies*.

Bessere Integration

AE sollte in andere Aktivitäten der Regulierungsreform integriert oder mit diesen koordiniert werden. Wenn die Koordination zwischen den einzelnen Anstrengungen mangelhaft ist, können die Synergieeffekte der diversen Ansätze nicht voll ausgeschöpft werden. Wertvolle Ressourcen werden auch mit parallelen Projekten verschwendet, wie z.B. die Kodifizierung von Rechtsakten, die gleichzeitig vom AE-Programm als verbesserungswürdig eingestuft werden. Die institutionellen Strukturen sind ein entscheidender Faktor bei der Koordination der AE-Bestrebungen.

Ein weiterer Schritt zur Integration von AE ist die Koordinierung mit anderen Politiken und Instrumenten zur Verbesserung der Regulierungsqualität. Das wichtigste Beispiel ist die Verknüpfung von AE *ex post* mit der Abschätzung der Regulierungsfolgen *ex ante*. Gegenläufige Trends in diesen Bereichen können beachtliche Spannungen zur Folge haben. Einerseits besteht eine Nachfrage nach der Reduktion der administrativen Belastung. Andererseits werden immer neue Regulierungen eingeführt, und dies aus unterschiedlichen Gründen:

- aufgrund der Anforderungen von inter- oder supranationalen Institutionen;
- als Folge hoher nationaler Qualitäts- und Sicherheitsstandards;
- auf politischer Ebene, wo Regulierungen manchmal dazu benutzt werden, um zu zeigen, dass «etwas getan wird».

Ein Teil der Antwort zu dieser Herausforderung liegt darin, dass die vorgängige Ab-

² Vgl. NNR Regulation Indicator 2008, NNR, Stockholm.

³ Vgl. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament – Action programme for reducing administrative burdens in the EU, COM(2009) 544 final, Brüssel 2009.

schätzung der Auswirkungen neuer Regulierungen durch die ex ante Berücksichtigung administrativer Belastungen gestärkt wird.

Die Neugestaltung von Prozessen mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie die Schaffung elektronischer One-Stop-Shops zeigen, dass AE und E-Government besser integriert werden können. IKT werden vermehrt genutzt, um die administrative Belastung für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zu mindern. Das niederländische Innenministerium schätzt, dass rund 40% der Reduktion administrativer Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern IKT-induziert sind.

Bisher gibt es jedoch wenig Hinweise darauf, dass diese Bereiche auf institutioneller Ebene oder auf Stufe der Politikentwicklung besser integriert worden wären. Oft werden die Politiken in beiden Bereichen separat entwickelt, und somit kann das Potenzial an Synergieeffekten nicht voll ausgeschöpft werden.

Institutionelle Strukturen, Kommunikation und Evaluation

Effiziente institutionelle Strukturen zur Koordinierung und zum Monitoring von AE-Programmen sind von zentraler Bedeutung. Diese Strukturen sollten die Unterstützung der höchsten politischen Stellen genießen und einem *Whole-of-Government-Ansatz* (interministerielle Ausschüsse, Arbeitsgruppen) verpflichtet sein. Sichtbar ist auch der Trend hin zur Schaffung oder Stärkung beratender Gremien, die oft einen hohen Grad an Unabhängigkeit genießen und externe Stakeholder repräsentieren.

Die Kommunikation mit den betroffenen Kreisen muss verbessert werden. Diese sollten aktiv während des ganzen Prozesses der AE mit einbezogen werden. Denn Kommunikation ist nicht nur für die Zielerreichung entscheidend, zumal die Regelungsadressaten als einzige verlässliche Daten zum Aufwand für die Erfüllung von Informationspflichten liefern können. Sie ist auch nach der Zielerreichung wichtig, da die Wahrnehmung von Bedeutung und Nützlichkeit dieser Projekte durch die Regelungsadressaten eine wichtige Rolle bei der Gesamtbewertung ihres Erfolgs spielt.

AE-Anstrengungen sollten nach ihrem monetären Gegenwert evaluiert werden. Eine Evaluationsstrategie sollte bereits im Vorfeld der Projekte entwickelt werden. Eine ex post Evaluation muss aber den Blick über die bloße Erreichung des von den politischen Entscheidungsträgern definierten Ziels hinaus richten und das Gesamtergebnis des Projekts bezüglich sozialer Wohlfahrt und Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen bewerten. Nebst der Wahl der geeigneten Methoden für

die Messung sollte die Evaluation sicherstellen, dass Massnahmen zur Reduktion der administrativen Belastung nicht zusätzliche Kosten für die Unternehmen oder weitere betroffene Gruppen – wie z.B. Konsumenten und die Verwaltung – zur Folge haben. Zudem ist darauf zu achten, dass die mit der Aufhebung oder Vereinfachung einer Informationspflicht erzielte Kostenreduktion den mit der Informationspflicht verbundenen Nutzen auch wirklich übersteigt.

Fazit und Ausblick

Administrative Entlastung dürfte in den kommenden Jahren ganz oben auf der Prioritätenliste der Regierungen bleiben. Sehr wahrscheinlich werden die AE-Initiativen nicht so erfolgreich sein wie noch vor wenigen Jahren erhofft. Die Wahrnehmung der Begünstigten – Unternehmen und Bürger – wird voraussichtlich nicht sehr positiv sein, und die Klagen in der Öffentlichkeit über zu viel Behördenbürokratie und Papierkram werden nicht so schnell verstummen. Dies heisst indes nicht, dass die Anstrengungen zur administrativen Vereinfachung fallen gelassen werden sollen.

Vielmehr geht es darum, die AE-Projekte entsprechend anzupassen. Sie müssen umfassender und zielgerechter gestaltet und mit qualitativen Instrumenten ergänzt werden. Ihre Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Innovation usw. müssen klar aufgezeigt werden, um die politischen Entscheidungsträger und die betroffenen Kreise von deren Nützlichkeit zu überzeugen. Regierungen sollten zudem mittels Meinungsumfragen regelmässig die Wahrnehmung der Regulierungen seitens der Unternehmen und der Bevölkerung erheben und die Verbesserung dieser Wahrnehmung als eines der Ziele des Bereichs Regulierungsreform definieren.

Die OECD wird die Entwicklungen im Bereich administrative Entlastung weiterhin eng verfolgen. Sie unterstützt ihre Mitgliedsländer wie auch die Nicht-Mitgliedstaaten tatkräftig dabei, ihre AE-Ziele in möglichst effizienter Art und Weise zu erreichen. ■

Kasten 1

Bibliografie

- Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NNR) (2008), Regulation Indicator 2008, Stockholm.
- OECD (2003), From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), Better Regulation in Europe: Denmark, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris.
- Radaelli, C.M. (2007), Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is not Latching on, Occasional Paper, Centre for Regulator Governance, University of Exeter, 27 June.

Das KMU-Forum muss aufgewertet werden

In den letzten Jahren hat der Bundesrat dem Thema administrative Erleichterung mehrere Berichte gewidmet, und immer wieder wurden parlamentarische Vorstösse dazu lanciert. Leider bleiben alle diese Bemühungen bisher wirkungslos: Die administrativen Kosten der Unternehmen steigen aufgrund der massiv zunehmenden Regulierung durch Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin bedrohlich an. Schätzungen aufgrund einer wissenschaftlichen Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbands (SGV) haben ergeben, dass die gesamten Regulierungskosten über 50 Mrd. Franken betragen. Unter dieser Entwicklung leiden in erster Linie die Unternehmen – vor allem die KMU, weil die von der öffentlichen Hand auferlegten Lasten weder von der Anzahl der beschäftigten Personen noch von der Grösse des Unternehmens abhängen.



NR Bruno Zuppiger
Präsident Schweizerischer
Gewerbeverband sgV

Die administrativen Umtriebe kosten die Unternehmen nicht nur Zeit und Geld, sie können sich auch negativ auf ihren Handlungsspielraum und ihre Entscheidungsfreiheit auswirken. Aus makroökonomischer Sicht wird dadurch sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes geschwächt, was zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet.

Trend steigender Regulierungskosten umkehren

Um diesen Trend umkehren zu können, hat der Schweizerische Gewerkekongress im Mai 2010 eine Resolution «Für eine Wachstumspolitik durch nachhaltige KMU-Entlastung» verabschiedet, die eine Senkung der Regulierungskosten verlangt. Die Aufwände für administrative Belastungen zur Einhaltung der Rechtsnormen sollen damit bis 2018 um 20% bzw. 10 Mrd. Franken gesenkt werden. Um diesen komplexen Prozess in Gang zu setzen, braucht es aber eine genaue Bestandsaufnahme dieser Kosten.

Als ersten Schritt habe ich im Nationalrat ein Postulat eingereicht, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, bis Ende 2011 einen Bericht zur Messung der staatlichen Regulierungskosten vorzulegen. Ein gleichlautendes Postulat hat SGV-Vorstandsmitglied Jean-René Fournier im Ständerat im Juni 2010 eingereicht. Im September 2010 wurden die beiden Vorstösse überwiesen. Die Bundesbehörden anerkennen somit, dass die tatsächlichen Kosten der Regulierung nicht bekannt sind und demnach erst gemessen werden müssen. Der Bundesrat hat beschlossen, bis 2013 einen Bericht vorzulegen, der die Regulierungskosten in jenen 15 Bereichen umfasst, die für die Unternehmen besonders belastend sind.

Vorbeugen ist besser als heilen – diese Binsenwahrheit gilt auch für sämtliche Strategien zur Reduktion von Regulierungskosten. In der Praxis bedeutet dies, die Auswirkungen neuer Regelungen gleich zu Beginn auf ihre Kosten zu analysieren, um so kostspielige Entwicklungen erst gar nicht aufkommen zu lassen. Auf den ersten Blick scheint der Bund über ein angemessenes Instrumentarium zur Vermeidung neuer Regulierungskosten zu verfügen: das KMU-

Forum und die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).

Mehr Kompetenzen für das KMU-Forum

Seit 2000 schreibt die RFA vor, dass alle Botschaften des Bundesrates bezüglich einer Gesetzesvorlage und alle Anträge auf Erlass einer Verordnung ein Kapitel über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen sowie über die verschiedenen Akteure, insbesondere die KMU, enthalten müssen. Doch die Erfahrung zeigt, dass die Effizienz dieses Dispositivs sehr zu wünschen übrig lässt. Nach Ansicht des SGV muss es an Durchsetzungsfähigkeit gewinnen, ohne dass man dafür einen kostspieligen Verwaltungsapparat in Bewegung setzt. Das Rezept ist einfach und beruht auf zwei Hauptmassnahmen: Die RFA muss ihre Überprüfungsarbeit auf den Bereich Regulierungskosten ausdehnen, und die Kompetenzen des KMU-Forums müssen verstärkt werden.

Konkret heisst das, dass jeder Vernehmlassungsbericht – nebst einer Überprüfung der finanziellen Konsequenzen der Vorlage sowie deren Kompatibilität mit dem EU-Recht, wie das bereits heute geschieht – auch ein Kapitel mit einer Kostenschätzung der Regulierung für die Unternehmen enthalten muss. Anders gesagt werden die Bundesämter verpflichtet, in einem frühen Stadium des Gesetzesprozesses eine aktive Rolle zu spielen, um die KMU-Verträglichkeit der Gesetzesentwürfe abzuklären.

Dies alles muss unter der Ägide einer Regulierungskontrollinstanz stattfinden. Diese Rolle fällt logischerweise dem KMU-Forum zu, dessen Kompetenzen folglich erweitert werden müssen. Das KMU-Forum muss seine Tätigkeit auf die Regulierungskosten konzentrieren, indem es sowohl eine Kontrollfunktion als auch eine Koordinationsfunktion ausübt und dabei sicherstellt, dass die nötigen Analysen von den zuständigen Bundesämtern auch tatsächlich durchgeführt worden sind. Und wenn es bei der Prüfung der Vorlagen überhöhte Regulierungskosten feststellt, muss das KMU-Forum die ausdrückliche Kompetenz haben, diese Vorlage an die Verwaltung zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Die neue Selbstbeherrschung der Gesetzgebung

Im Laufe der letzten Jahrzehnte musste in der Schweiz eine Intensivierung der Gesetzgebungstätigkeit registriert werden. Vor allem in den Politikbereichen Soziales, Umwelt und Energie bestand hoher Regulierungsbedarf. Dazu kamen laufende Angleichungen an internationale Normen und Vereinbarungen. Dies führte nach und nach zu einer Zunahme der Einschränkungen für die Wirtschaft. Dabei war in der Regel die ökonomische Rationalität dieses Tuns kein Thema. Weder wurden Fragen nach Kosten und Nutzen dieser Regulierungen, noch nach Auswirkungen auf ökonomische Variablen wie Beschäftigung, Investitionen oder Standortattraktivität gestellt. Schleichend wurde die liberale Haltung der Schweiz zur Wirtschaft eingeschränkt.

Seit einigen Jahren bemüht sich der Bundesrat, die Regulierungskosten in den Griff zu bekommen. Als Mitglied des KMU-Forums stelle ich dabei fest, dass dieser Wille immer wieder an die Grenzen des politisch Machbaren stösst. Die hehre Absicht, alles und jedes – und zwar möglichst für die Ewigkeit – zu regeln, ist in unserem Land nach wie vor sehr gross. Die Massnahmen des Bundes und vieler Kantone zur administrativen Entlastung der Wirtschaft und insbesondere der KMU sind wichtige Schritte. Nur so kann der uneingeschränkten Lust zur Regulierung und den damit verbundenen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit ein Gegengewicht gegeben werden.

Systematische, aber vernünftige Kosten-Nutzen-Analysen

Für mich ist es unerlässlich, dass beim Erlass jeder neuen gesetzlichen Regelung – insbesondere auch auf Verordnungsstufe – eine umfassende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) gemacht wird. Dabei soll diese nicht nur die Anliegen der Wirtschaft berücksichtigen, sondern die Folgen auf Gesellschaft und Umwelt möglichst umfassend offenlegen. Ein gesetzlicher Eingriff mag einen gewünschten Regelungsbedarf befriedigen, löst aber auch Nebenwirkungen aus, die nicht immer im Voraus erkennbar sind. Aus diesem Grund ist es zwingend, dass mit geeigneten Instrumenten – wie zum Beispiel dem KMU-Verträglichkeitstest – neue Regelungen auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft werden. Mit einer ganzheitlichen Interessensabwägung soll die Inkaufnahme von eventuellen ökonomischen Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung oder anderes begründet werden. Ebenso gehört dazu die Überprüfung möglicher kostengünstiger Alternativen sowie die Problemanalyse für die Abläufe des Vollzugs.

Die systematische Messung der Kosten bei neuen Regelungen scheint heute breit akzeptiert zu sein. Aber wie so oft liegt auch hier der Teufel im Detail. Widerstände zeichnen sich bei den «Erfindern» von Regulierungen ab. Dieses Verfahren wird auch negative Auswirkungen haben. Ernst zu nehmen ist die Abwehrhaltung insbesondere dann, wenn die Bestimmung der Regulierungsfolgen einen

erheblichen Aufwand bedeuten würde. In diesen Fällen müssen der Aufwand und die Folgen für die Wirtschaft der zu treffenden Regelung sehr genau abgewogen werden.

Erhebliche Zweifel drängen sich vor allem dort auf, wo mit aufwändigsten Methoden und Kostenmodellen eine generelle Überprüfung des gesamten geltenden Rechts gefordert wird. Solche Verfahren sind aufwändig, undurchsichtig und erzielen in der Regel keine grosse Wirkung. Zudem müsste damit gerechnet werden, dass neue Erwartungen geschürt werden und als Folge davon bisher unproblematische Gesetzesanwendungen in Zweifel gezogen würden.

Regulieren mit Augenmass und Menschenverstand

Als Volkswirtschaftsdirektorin gehört es für mich zu den Selbstverständlichkeiten des staatlichen Handelns, dass geltende Regelungen periodisch auf ihren Sinn und die Zweckmässigkeit hin überprüft werden. Dazu braucht es keine speziellen Methodenkenntnisse, sondern vor allem einen gesunden Menschenverstand, gute Kontakte zu den Unternehmen und ein Gespür für ein rücksichtsvolles Zusammenleben von Wirtschaft, Politik und Verwaltung.

Allein die Sensibilisierung für das Thema der administrativen Entlastung hat einiges ausgelöst. So wurden in den letzten Jahren etliche administrative Hürden abgebaut – durch den Wegfall überflüssiger und überholter Bestimmungen und Bewilligungen oder durch eine Vereinfachung bei der Erfüllung der Informationspflicht, wie zum Beispiel mit dem elektronischen Datenaustausch bei der Meldung der AHV-pflichtigen Löhne. Die weitergehende Einführung von E-Government wird noch wesentliche Beiträge leisten.

Das Wichtigste bleibt immer die Einstellung der Betroffenen. Die mancherorts gern zitierte «Beamtenmentalität» gehört weitgehend der Vergangenheit an. Seriöse Unternehmen erfüllen ihre Informationspflichten gegenüber dem Staat ohne namhafte Probleme. Die administrative Entlastung ist für einen schlanken Staat eine Daueraufgabe. Dabei gilt es scharf darauf zu achten, dass sie für keine Seite zu grösserem Aufwand führt. ■



RR Esther Gassler
Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements
des Kantons Solothurn

Regulierungen stiften Nutzen

Bürokratie ist mühsam. Eine effiziente Umsetzung von Regulierungen ist im Interesse aller Beteiligten. Trotzdem wird die Frage der administrativen Belastung in der Schweiz immer wieder überbewertet. Denn Regulierungen einfach als bürokratischen Kostenfaktor abzutun und in globo zu verteufeln, ist falsch. Regulierungen dienen einem politisch beschlossenen Ziel, das einen Nutzen bringt. Das macht eine differenzierte Sicht notwendig. Die absoluten Kosten sind sicher nicht der richtige Beurteilungsmaßstab von Regulierungen.

Niemand liebt die Bürokratie. Regulierungen, egal ob sie die Arbeitssicherheit, die Sozialversicherungen oder die Umwelt betreffen, bringen Bürokratie mit sich. Dass die Umsetzung der Regulierungen möglichst effizient ausgestaltet werden soll, steht ausser Zweifel. Hier gilt es aber, die Zielsetzung der Regulierung im Auge zu behalten. Alle Gesetze, Verordnungen etc. sind dazu da, Ziele zu erreichen, die im politischen Prozess als wichtig und nützlich erachtet wurden. Die absoluten Kosten der Umsetzung von Regulierungen, mit welchen der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) argumentiert, sind deshalb nicht der richtige Massstab für die Beurteilung einer Regulierung.

International tiefe Regulierungskosten

So kann beispielsweise der Aufwand der Unternehmen für die Umsetzung von Regulierungen international verglichen werden. Damit wird die Auswirkung der Regulierungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen berücksichtigt. Hier schneidet die Schweiz gut ab. Gerade für kleinere Unternehmen mit rund 20 Mitarbeitenden ist der administrative Aufwand für die Umsetzung wichtiger Regulierungen nicht einmal halb so gross wie beispielsweise in Deutschland oder Österreich.

Zudem führt in der Schweiz das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) seit mehr als zehn Jahren bei wichtigen Gesetzesvorlagen eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durch. Auch wenn Methode und Berechnungen noch nicht der Weisheit letzter Schluss sind, zeigen doch die RFA, dass neue Regulierungen die Kosten zum Teil senken bzw. netto betrachtet der Nutzen klar überwiegt.

Wer für die Beurteilung von Regulierungen die gesamten Kosten berücksichtigt, muss auch den gesamten Nutzen mit einbeziehen. Das ist nicht einfach, weil der Nutzen schwierig zu messen ist und nicht unbedingt direkt bei den Unternehmen anfällt. Eine Regulierung, bei der eine solche Kosten-Nutzen-Analyse detailliert durchgeführt wurde, ist die ASA-Richtlinie (Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit). Die Kosten der Umsetzung dieser Richtlinie werden vom Seco auf ca. 600 Mio. Franken geschätzt. Der

Nutzen allein im Bereich der Unfallverhütung wird hingegen auf ca. 1 Mrd. Franken beziffert. Dazu kommen vermiedene Krankheitskosten, die sich ungefähr auf eine weitere Mrd. Franken belaufen dürften. Allein in dieser ökonomischen Betrachtung bringt die ASA-Richtlinie der Schweizer Wirtschaft einen Nettonutzen von über 1 Mrd. Franken.

Kind nicht mit dem Bad ausschütten

Zusammen mit seinen – in unseren Augen einseitigen – Kostenberechnungen hat der SGV auch gleich mehrere Forderungen aufgestellt. Diese sind kritisch zu hinterfragen:

- Erstens will der SGV die Regulierungskosten bis 2018 um 20% reduzieren. Falls der Nutzen von Regulierungen – so wie oben bei der ASA-Richtlinie aufgezeigt – höher liegt als die Kosten, könnte das sehr teuer werden.
- Zweitens verlangt der SGV eine systematische Messung der Regulierungskosten. Dagegen gibt es nichts einzuwenden, wenn damit eine systematische Messung des Nutzens verbunden wird.
- Drittens möchte der SGV Regulierungen durch eine KMU-Regulierungskontrollinstanz kontrollieren lassen. Die Gefahr ist gross, dass das neue Regulierungskosten mit sich bringt. Schliesslich muss diese Instanz über die Informationen verfügen, deren Erhebung als Regulierungskosten beklagt wird.
- Viertens fordert der SGV die Einführung der Sunset Legislation. Das tönt zwar nicht uninteressant. Vielleicht würden dann auch Beschlüsse wie die Unternehmenssteuerreform II nach fünf Jahren dahinfallen. Die praktische Umsetzung ist aber schwierig vorstellbar. Soll wirklich die ganze Umweltgesetzgebung alle fünf Jahre zur Disposition stehen? Und würde das nicht die Rechtsunsicherheit massiv erhöhen, die der SGV ebenfalls beklagt?

Wichtig ist also, dass in der Diskussion um administrative Entlastungen das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet wird. Der Nutzen von Regulierungen muss immer auch im Auge behalten werden. Sonst wird die administrative Entlastung zu einem Verlustgeschäft. ■



Dr. Martin Flügel
Präsident Travail.Suisse,
Bern