

Die administrative Belastung der Schweizer KMU hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Während auf Bundesebene eine in sich abgestimmte KMU-Politik zur administrativen Entlastung verfolgt wird, ist der Entwicklungsstand bei den Kantonen sehr unterschiedlich. Diese spielen jedoch eine zentrale Rolle im Entlastungsprozess. Auch die Unternehmer als Betroffene können selber aktiv werden.

URS FUEGLISTALLER
JASMIN SCHLIESSER

ADMINISTRATIVE BELASTUNG VON KLEINUNTERNEHMEN IN DER SCHWEIZ

Kantone und Unternehmer sind gefragt*

1. ADMINISTRATIVE BELASTUNG NIMMT ZU

Die Komplexität der administrativen Prozesse im Verkehr mit den öffentlichen Behörden ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Dabei hat nicht nur die Anzahl der Regulierungen, sondern auch deren Komplexität stark zugenommen. Dies wird u. a. dadurch sichtbar, dass immer mehr Unternehmen gezwungen sind, Dienstleistungen extern zu beschaffen. Gewisse Abläufe und Systeme sind kaum mehr zu durchschauen. Die Unternehmen beauftragen folglich Treuhänder mit der Erledigung bestimmter Tätigkeiten und müssen diese Experten teuer bezahlen. Der hohe Preis für die treuhänderische Dienstleistung lässt sich dadurch erklären, dass die Treuhänder mittlerweile selber viel Zeit investieren müssen, um die verschiedenen, teilweise ziemlich untransparenten Systeme und Regulierungen nachvollziehen zu können. Staatliche Regulierungen verursachen dementsprechend Kosten, welche Unternehmen im Rahmen des Zeiteinsatzes für administrative Belange selber tragen müssen oder extern anfallen. KMU und insbesondere Kleinunternehmen sind besonders stark betroffen von der administrativen Belastung. Die administrativen Arbeiten werden meist durch den Unternehmer selbst durchgeführt, da Geld für eine zusätzliche Fachkraft bzw. für die externe Vergabe an einen Treuhänder fehlt. Kleinunternehmen bringen berechtigterweise Klagen an. Denn durch die verursachten Kosten werden wichtige Ressourcen gebunden. Die Unternehmen werden somit daran gehindert, ihr produktives Wachstum zu erhöhen, was zu schädlichen Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft führt. Diese Entwicklungen sind kritisch, wenn man bedenkt, dass die meisten Unternehmen in der Schweiz den

KMU zuzuordnen sind (Abbildung 1). Denn diese machen 99,7% der privatrechtlichen Unternehmen in der Schweiz aus und stellen dabei 71,3% der Arbeitsplätze (Bundesamt für Statistik, BfS, 2006).

2. KANTONE SIND IM HINTERTREFFEN

Auf Bundesebene werden eine in sich abgestimmte KMU-Politik verfolgt und entsprechend strategisch ganzheitliche Konzepte zur administrativen Entlastung der KMU realisiert. Anders sieht es bei den Kantonen aus. Diese haben vorerst zum Teil viele punktuelle, meist unkoordinierte Einzelmassnahmen ergriffen. Der Entwicklungsstand der einzelnen Kantone ist aber sehr unterschiedlich (Regierungsrat Basel-Landschaft, 2004, S. 12). Es wurden beispielsweise zahlreiche Verfahren gestrafft bzw. neu definiert, die Informationsbeschaffung und -vermittlung durch den Aufbau zentraler Anlaufstellen in der Verwaltung vereinfacht und der elektronische Datenverkehr durch E-Government-Lösungen ausgebaut. Obschon die Einflussmöglichkeiten der Kantone auf das materielle Bundesrecht begrenzt sind, existieren dennoch genügend Handlungsfelder, wo gezielt Massnahmen zur administrativen Entlastung von KMU angesetzt werden können (Kantonsrat St. Gallen, 2005, S. 5).

3. ZENTRALE ROLLE DER KANTONE IM ENTLASTUNGSPROZESS

Den Kantonen kommt im Rahmen der administrativen Entlastung der Schweizer KMU eine bedeutende Stellung zu. Denn sie sind im Vergleich zum Bund näher am Alltagsgeschäft der KMU angesiedelt. Da die Kantone nur begrenzte



URS FUEGLISTALLER,
PROF. DR., INHABER
DES LEHRSTUHLS FÜR
UNTERNEHMENSFÜHRUNG,
GESCHÄFTSFÜHRENDE
DIREKTOR KMU-HSG,
UNIVERSITÄT ST. GALLEN,
ST. GALLEN



JASMIN SCHLIESSER,
M. A. HSG, WISSENSCHAFT-
LICHE MITARBEITERIN
KMU-HSG, UNIVERSITÄT
ST. GALLEN, ASSISTANT
MARKETING & CORPORATE
IDENTITY, WEGELIN & CO.
PRIVATBANKIERS, ST. GALLEN

Einflussmöglichkeiten auf das materielle Bundesrecht haben, ist es zentral, dass sie sich darauf konzentrieren, nach weniger aufwendigen Vollzugsmechanismen zu suchen, wenn sie als Vollzugsorgan des Bundes fungieren. Dies gilt auch dann, wenn selbständig kantonales Recht vollzogen wird (Kantonsrat St. Gallen, 2005, S. 5 f.). In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass eine gewisse Verhältnismässigkeit bezüglich getroffener Massnahmen und deren wirtschaftlicher Auswirkungen für die Unternehmen gegeben ist. Wichtig ist dabei, dass in der Verwaltung eine Kultur der Verhältnismässigkeit herrscht und insbesondere von den Führungskräften topdown vorgelebt wird. Verhältnismässigkeit bedeutet, dass vorhandene Regelungen, die gewisse Ermessensspielräume aufweisen, im Hinblick auf die administrative Entlastung zu Gunsten von KMU ausgelegt werden sollten. Es ist wiederum eine Frage der Kultur, inwiefern eine strikte, wenn auch nicht immer sinnvolle, Auslegung der Regelungen zu Ungunsten der KMU stattfindet. Ein Umdenken der Verwaltung ist dringend nötig, tendieren doch zahlreiche Ämter und Stellen dazu, alles bis ins Detail regeln zu wollen. Ein weiterer Punkt im Zusammenhang mit förderlichem Verhalten der Kantone betrifft die verstärkte Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes. Dies kann beispielsweise durch den Einsatz des Forums KMU auf kantonaler Ebene realisiert werden, was in gewissen Kantonen auch geplant bzw. bereits umgesetzt ist. Herausgestellt hat sich, dass eine tatkräftige Unterstützung der Entlastungsbemühungen durch die Politik unabdingbar ist. Es ist dringend nötig, dass ein Problembewusstsein nicht nur in der Wirtschaft, sondern insbesondere in Politik und Verwaltung vorhanden ist und entsprechende Optimierungsbemühungen ausreichend institutionalisiert werden. Im Kanton St. Gallen wurde in diesem Sinne eine Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung, der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell und dem Kantonal St. Gallischen Gewerbeverband sowie mit direkt betroffenen Unternehmen angestrebt. Somit kann dazu beigetragen werden, dass die Umsetzung der geplanten Massnahmen schliesslich nicht aufgrund fehlender Autorität und Entscheidungskompetenz der Beteiligten scheitern. Eine solche Kooperation empfiehlt sich im Rahmen der Entwicklung entsprechender Massnahmenprogramme sehr, da eine Perspektivenvielfalt gewährleistet wird und alle be-

teiligten Parteien ihre Ansprüche und Erwartungen in einem frühen Stadium der Planung einbringen und abgleichen können.

4. EMPFEHLUNGEN ZUR ADMINISTRATIVEN ENTLASTUNG

Das Vorgehen in einzelnen Kantonen ist untereinander kaum koordiniert. Anzustreben ist demnach nebst der Realisierung von strategisch ganzheitlichen Konzepten zur administrativen Entlastung der KMU auch der Austausch unter den Kantonen. Dementsprechend können zur Lancierung und Umsetzung konkreter Massnahmenprogramme folgende Empfehlungen abgegeben werden. Diese gliedern sich in vier Phasen: die Analyse-, die Planungs-, die Umsetzungs- und die Erfolgskontrollphase (Abbildung 2).

In der Analysephase geht es um die Identifikation der kantonalen Handlungsfelder, die einerseits eine genaue Problem- und Bedürfnisanalyse der betroffenen KMU voraussetzt und andererseits einer Prüfung der kantonalen Handlungsspielräume bedarf (Departement des Inneren und der Volkswirtschaft (DIV), 2006, S. 12 ff.). Ziel ist es, in dieser Phase die Stossrichtung festzulegen und entsprechende Massnahmen hinsichtlich ihrer Umsetzung bereits nach ihrer Wichtigkeit zu priorisieren.

Nach einer eingehenden Analyse der Situation gilt es in der Planungsphase, Vergleiche mit den auf Bundesebene bzw. in anderen Kantonen eingesetzten Instrumenten zu machen. Der Sinn eines möglichen Einsatzes der betrachteten Instrumente im eigenen Kanton soll geprüft und evtl. sollen Anpassungen an die jeweiligen kantonal verschiedenartigen Ansprüche und Rahmenbedingungen vorgenommen werden. Ziel ist es, konkrete Massnahmen zu planen und deren Umsetzbarkeit abzuklären.

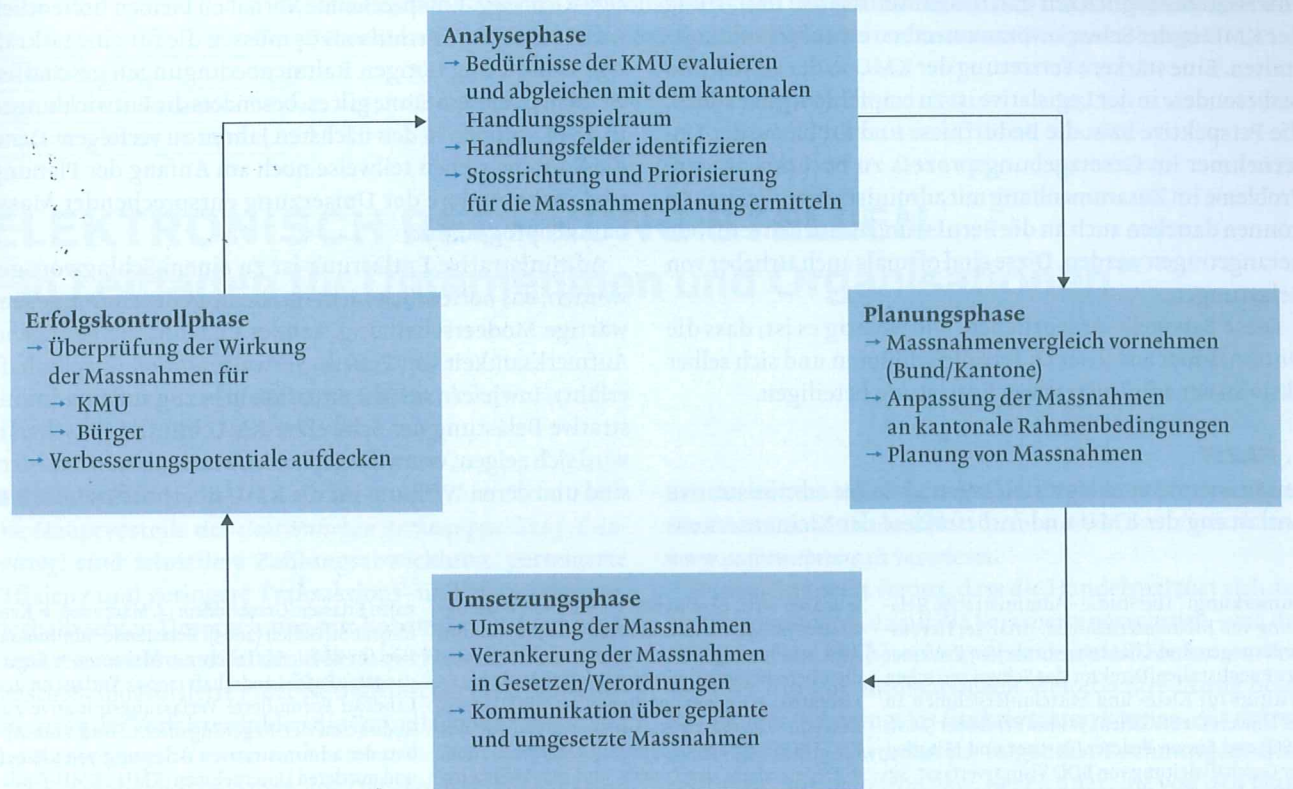
Im Rahmen der Umsetzungsphase gilt es, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die geplanten Massnahmen realisieren zu können. Falls eine Verankerung konkreter Massnahmen auf Gesetzesstufe erfolgt, ist es zentral, dass Prozesse und Abläufe auch auf Verordnungsstufe geregelt werden. Festzulegen gilt es im Sinne der Messbarkeit, wie die administrative Entlastung genau erzielt werden soll bzw. wie die Aufgaben verteilt, die Verantwortlichkeiten geregelt und die Fristen angesetzt werden. Entsprechend umgesetzte Mass-

Abbildung 1: **STRUKTUR PRIVATRECHTLICHER SCHWEIZER UNTERNEHMEN**
2. und 3. Sektor nach Grösse und Mitarbeiter

Grössenklasse		Privatrechtliche Unternehmen		Mitarbeiter	
Mikrounternehmen	(0–9 Mitarbeiter)	263 630	87,5%	849 316	27,6%
Kleinunternehmen	(10–49 Mitarbeiter)	31 147	10,3%	709 349	23,0%
Mittelunternehmen	(50–249 Mitarbeiter)	5 603	1,9%	636 673	20,7%
KMU (total)	(0–249 Mitarbeiter)	300 380	99,7%	2 195 338	71,2%
Grosse Unternehmen	(über 250 Mitarbeiter)	972	0,3%	887 408	28,8%
Total		301 352	100,0%	3 082 746	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BFS, 2006

Abbildung 2: PHASENPLAN ZUR ENTWICKLUNG ENTLASTENDER MASSNAHMENPROGRAMME



Quelle: Eigene Darstellung

nahmen müssen gegenüber den Betroffenen – Verwaltungsstellen und Unternehmer – auch kommuniziert werden.

Nachdem die Massnahmenprogramme geplant und umgesetzt worden sind, ist es zentral, deren Wirkung einerseits für die Wirtschaft und andererseits für die Bürger zu evaluieren. Es geht dabei nicht darum, die Anzahl abgeschaffter Gesetze und Verordnungen zu zählen. Vielmehr geht es darum, die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu prüfen. Ergänzend dazu gilt es, Verbesserungspotentiale der umgesetzten Massnahmenprogramme zu identifizieren und diese zu professionalisieren.

5. AUCH DIE UNTERNEHMER SIND GEFRAGT

Die administrative Belastung der Unternehmer geht grundsätzlich von den zahlreichen Regulierungen des Bundes und der Kantone aus, welchen die KMU gerecht werden müssen und sie dementsprechend teilweise massiv in ihrer Handlungsfreiheit beeinträchtigen. Obschon die KMU bedingt durch Regulierung und Bürokratie in eine Art Opferrolle gedrängt werden, gibt es dennoch zahlreiche Handlungsmöglichkeiten für die Unternehmer, aber auch für die gesamte Gesellschaft. Um die administrative Entlastung voranzutreiben, müssen diese selber aktiv werden. Nachfolgende Beispiele verdeutlichen den Handlungsspielraum der Betroffenen.

Unternehmer äussern ihre Unzufriedenheit in bezug auf Regulierung und staatliche Eingriffe oftmals in einer ziemlich allgemeinen Art und Weise. Dies lässt sich wohl damit erklären, dass es ihnen möglicherweise an Kenntnissen der

genauen politischen Abläufe, aber auch des öffentlichen Rechts fehlt. Die Forderung diesbezüglich soll nicht sein, diesen Kenntnisstand aus Eigeninteresse massiv zu verbessern. Dies wäre nicht verhältnismässig und würde schliesslich nicht die Ursachen, nämlich die Regulierung per se, sondern vielmehr die Symptome bekämpfen. Es geht darum, dass sich die Unternehmer bewusst bemühen, Probleme so genau wie möglich zu beschreiben und entsprechende Gelegenheiten dazu, z. B. im Rahmen von kantonalen Umfragen wahrzunehmen. Zudem stehen den Unternehmern zahlreiche Internetportale auf kantonaler Ebene bzw. auf Bundesebene zur Verfügung, welche wertvolle Wissensnetzwerke bieten. Sie können genutzt werden, um sich über ein bestehendes Problem so gut wie möglich zu informieren bzw. es eingrenzen zu können. Diese Mithilfe der Unternehmer ist bei der administrativen Entlastung von zentraler Bedeutung. Die Behörden verschiedener Kantone haben die Notwendigkeit des Ergreifens konkreter Massnahmen erkannt und sind bereit zu handeln. Die Artikulierung der wahrgenommenen Schwierigkeiten und Probleme durch die Unternehmer stellt dabei nicht nur Anhaltspunkt für die Entwicklung entsprechender Massnahmen dar, sondern dient auch der Festlegung der Priorisierung, wenn es um ihre Umsetzung geht. Das Feedback der Unternehmer auf die getroffenen Massnahmen hinsichtlich deren Wirksamkeit ist für die Verwaltung ebenfalls zentral, wenn es um die Professionalisierung der Massnahmenprogramme geht. Gefragt ist Sachlichkeit und Professionalität der Unternehmer, die teilweise überaus emotional auftreten.

Daneben stellt die aktive Beteiligung der Unternehmer, aber auch der ganzen Gesellschaft, am Gesetzgebungsprozess eine weitere Möglichkeit dar, die administrative Entlastung der KMU in der Schweiz voranzutreiben und aktiv mitzugestalten. Eine stärkere Vertretung der KMU in der Politik und insbesondere in der Legislative ist zu empfehlen, gilt es doch, die Perspektive bzw. die Bedürfnisse und Probleme der Unternehmer im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Probleme im Zusammenhang mit administrativer Belastung können daneben auch an die Berufs- und Branchenverbände herangetragen werden. Diese sind oftmals auch Urheber von Belastungen.

Diese Beispiele verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass die Unternehmer aus ihrer Opferrolle schlüpfen und sich selber aktiv an der administrativen Entlastung beteiligen.

6. FAZIT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die administrative Entlastung der KMU und insbesondere der Kleinunterneh-

mer noch lange von Interesse sein wird. Die Stossrichtung des Bundes und einiger Kantone weist mehrheitlich in die richtige Richtung. Entsprechende Vorhaben bleiben hoffentlich nicht nur leere Worthülsen. Es müssen die für eine tatkräftige Umsetzung nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. In diesem Sinne gilt es, besonders die Entwicklungen in den Kantonen in den nächsten Jahren zu verfolgen. Denn die Kantone stehen teilweise noch am Anfang der Planung und insbesondere der Umsetzung entsprechender Massnahmenprogramme.

Administrative Entlastung ist zu einem Schlagwort geworden, das hoffentlich nicht nur bedingt durch eine gegenwärtige Modeerscheinung, sondern nachhaltig genügend Aufmerksamkeit von Politik, Verwaltung und Gesellschaft erfährt. Inwiefern sich die Situation in bezug auf die administrative Belastung der Schweizer KMU künftig entschärft, wird sich zeigen, wenn die geplanten Massnahmen realisiert sind und deren Wirkung für die KMU überprüfbar wird. ■

Anmerkung: * Die Studie «Administrative Belastung von Kleinunternehmen. Analyse, Herausforderungen und Chancen» wurde von Professor Urs Fueglistaller (Direktor des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen an der Universität St. Gallen), Jasmin Schliesser (M. A. HSG) und Simon Federer (Partner und Mitglied der Geschäftsleitung von BDO Visura) verfasst. Sie ist Teil der Reihe «Klein und fein – Kleinunternehmen in der Schweiz», mit der BDO Visura die Entwicklungschancen der Kleinunternehmen durch-

leuchten will. Erschienen ist bereits die Strukturanalyse «Kleinunternehmen – dominant und unscheinbar zugleich», neu in zweiter, vollständig überarbeiteter und aktualisierter Auflage. **Literatur:** ► Bundesamt für Statistik [BFS] (2006). Betriebszählung 2005. Auswertungen für das KMU-HSG. BFS: Neuenburg; 15. Dezember 2006. ► Departement des Innern und der Volkswirtschaft [DIV] (2006). Administrative Entlastung für KMU im Kanton Graubünden. Einführung der Regulierungsfolgenabschätzung bei neuen kanto-

naln Erlassen. Graubünden: 14. März 2006. ► Kantonsrat St. Gallen (2005). Belastende Administration für KMU. St. Gallen: 24. Mai 2005. ► Regierungsrat Basel-Landschaft (2004). Vorlage an den Landrat: Formuliere Verfassungsinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU); KMU-Förderungsinitiative. Basel: 24. August 2004.

RÉSUMÉ

Poids des tâches administratives sur les petites entreprises en Suisse

Ces dernières années, la complexité des procédures administratives, dans les relations avec les administrations publiques n'a cessé de s'accroître et ce, en raison de l'augmentation inflationniste du nombre de réglementations. De plus en plus d'entreprises se voient contraintes de recourir à des prestataires externes. Dans les petites et moyennes entreprises, c'est le plus souvent le chef d'entreprise en personne qui se charge des travaux administratifs car l'argent manque pour recruter une personne supplémentaire formée à ces tâches ou pour faire appel à un expert-comptable. Les réglementations édictées par l'État sont par conséquent génératrices de surcoûts. Les PME et plus particulièrement les petites entreprises sont particulièrement touchées par la surcharge de tâches administrati-

ves et elle s'en plaignent, à raison. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que la plupart des entreprises suisses entrent dans la catégorie des PME.

Au niveau fédéral, la politique en matière de PME est cohérente en soi et des concepts stratégiques globaux, visant à alléger les tâches administratives des PME, sont mis en place. Il en va autrement des cantons. Dans un premier temps, certains d'entre eux ont pris une multitude de mesures ponctuelles et le plus souvent sans coordination, mais le niveau de développement des différents cantons est très hétérogène. Bien que les possibilités offertes aux cantons d'influer sur le droit fédéral matériel soient restreintes, il existe des marges de manœuvre suffisantes qui permettraient de prendre des mesures ciblées d'allègement

de la charge administrative des PME. Les cantons peuvent ainsi rechercher des mécanismes d'application moins complexes dans le cadre de la transposition pratique du droit fédéral.

Au cours des années à venir, il faudra voir de quelle manière évolueront les choses dans les cantons, ceux-ci n'étant, pour certains encore qu'au début de la phase de conception et plus particulièrement d'application des programmes de mesures qu'ils ont adoptés. Nous saurons si et dans quelle mesure la situation des PME en matière de surcharge administrative est susceptible de s'améliorer lorsque les mesures envisagées auront été appliquées et lorsque leurs effets pour les PME seront quantifiables.

UF/JS/JA