

Wie die Regulierungskosten für die Schweizer KMU gemessen werden

Von der ersten Studie 1985 bis zur neuen Untersuchung des Gewerbeverbands hat sich auch die Methodik stark verändert

In der Regulierungskosten-Studie des Gewerbeverbands wurde eine neue Messmethode angewandt, welche die Perspektive der KMU stärker betont. Der Autor dieses Beitrags war an ihrer Entwicklung beteiligt.

Christoph Müller

Die Messung der mit Regulierungen verbundenen Kosten, auch als administrative Lasten bezeichnet, hat in der Schweiz bereits eine fünfundzwanzigjährige Tradition. Dabei nimmt die Intensität und Häufigkeit der Messungen der Kosten bei Unternehmen weiter zu. Ein Indiz für weiter fortschreitende Regulierungen? Haben sich parallel auch die Methoden zur Messung weiterentwickelt?

Verdoppelung in 13 Jahren

Begonnen haben die Messungen in der Schweiz mit zwei Messungen der Universität St. Gallen. Die erste Untersuchung datiert aus dem Jahre 1985, sie legte gleichsam die Basis. Diese Studie wurde im Jahre 1998 wieder aufgegriffen und dabei im Grundsatz mit einer vergleichbaren Methodik, aber entsprechenden inhaltlichen Aktualisierungen, neu durchgeführt. Die Ergebnisse haben grob gesagt eine Verdoppelung der administrativen Lasten für die KMU binnen gut zehn Jahren zutage gefördert. Ein Schweizer KMU mit rund 20 Mitarbeitern war demnach pro Monat mit etwa 55 Stunden Aufwand für administrative Tätigkeiten für fünf zentrale Regulierungs- und Gesetzesbereiche beschäftigt. Im internationalen Vergleich war das ein ermutigendes Ergebnis, denn in Deutschland und Österreich lagen die Werte bei etwa 120 Stunden. Der Bund hat dann im Jahre 2003 diese Zahlen auf die Schweiz hochgerechnet und ist auf Regulierungskosten von 7 Milliarden Franken gekommen. Diese Studie wurde vom damaligen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit in Zusammenhang mit weiteren Studien in Auftrag gegeben.

Entsprechend haben die festgestellten Ergebnisse auch zu Massnahmen seitens der Politik geführt. Im Zentrum stand dabei neben einer Reihe von Detailmassnahmen die flächendeckende Einführung von elektronischem Informationsaustausch zwischen den staatlichen Verwaltungsstellen und den KMU. Diese wurden mit entsprechenden Prozessverbesserungen verbunden. Die Ergebnisse sind unter anderem vereinfachte Abrechnungsverfahren mit Sozialversicherungsträgern, der elektronische Amtsschalter und die Gründung von

Unternehmen via Internet.

Ein zentraler Schritt war dann die Einführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) bei wichtig erscheinenden Gesetzesvorhaben durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) im Jahr 2000. Parallel dazu wurden begleitend KMU-Verträglichkeits-Prüfungen und die Einführung von KMU-Foren auf Bundes- und Kantonsebene eingesetzt. Üblicherweise werden die Regulierungskosten dabei in direkte und indirekte Kosten aufgeteilt. Direkte Kosten umfassen inhaltliche Kosten (finanzielle Kosten, Investitionskosten) sowie Informationskosten (vereinfacht: Daten ermitteln, in Formulare übertragen und weiterleiten). Diese Informationskosten lassen sich präzise mit dem Standardkostenmodell aus den Niederlanden erfassen, das die Zeiten und Personalkosten der einzelnen Prozesse genau messen und hochrechnen kann. Indirekte Kosten sind die Folgen von Regulierungen für den Wettbewerb oder generell volkswirtschaftliche Auswirkungen.

Neue Kostendefinition

Idealerweise wird bei einem Schweizer Gesetzesvorhaben schon in der Phase des Vorentwurfs eine RFA durchgeführt. In der folgenden Vernehmlassungs-Phase erfolgen dann ein KMU-Verträglichkeits-Test sowie der Einbezug des KMU-Forums als Expertengremium aus KMU- und Verwaltungsvertretern. In der Botschafts-Phase kommt dann nochmals eine revidierte RFA zum Einsatz.

Mit dem Einsatz der RFA werden dabei drei Hauptziele verfolgt: Kosten-Nutzen-Analyse der Regulierung oder des Gesetzes für Unternehmen, Evaluation alternativer Regulierungsansätze und Aufzeigen von Möglichkeiten zur konkreten Verbesserung des Rechtsvollzugs. Wobei zur Nutzenmessung zwar interessante Ansätze existieren, aber noch keine verlässliche Methode, da zukünftiges Verhalten der Unternehmen nicht fehlerfrei prognostiziert und quantifiziert werden kann. Das Seco kontrolliert und begleitet dabei die korrekte Anwendung durch die Verwaltung oder durch im Einzelfall beauftragte Beratungsunternehmen. Pro Jahr sollen 5 bis 10 Gesetzesvorhaben mit volkswirtschaftlicher Bedeutung einer vertieften Analyse unterzogen werden.

Doch was wird genau gemessen? Die Prüfung insbesondere der Kosten einer Regulierung erfolgt in der Schweiz auf Grundlage eines breit definierten Kostenbegriffs. Dieser umfasst neben den inhaltlichen Folgekosten und den Informationskosten einer Regulierung auch weitere volkswirtschaftliche Effekte. Ein Vergleich der publizierten RFA vor allem aus den Jahren 2008 bis 2010 zeigt, dass von den einzelnen Autoren im konkreten Fall individuelle Kostendefinitionen eingesetzt werden. Neben Studien mit

klarem Fokus auf das Standardkostenmodell (Lohnausweis, Mehrwertsteuer) finden sich Studien mit stärker individuellen Definitionen (Epidemiegesetz, EU-Chemikalienverordnung, Unternehmensidentifikationsnummer, Beschaffungswesen). In Summe erschwert dies aber die Vergleichbarkeit und Zusammenführung der einzelnen Messergebnisse und kann somit nur im Einzelfall für die Ableitung von Schlussfolgerungen herangezogen werden.

International zeigt sich ein vielfältiges Bild an verschiedenen Projekten zur Entwicklung von Messmethoden. Einen jährlichen Überblick zu den Fortentwicklungen geben die jährlich stattfindende «Regulatory Reform»-Konferenz der Bertelsmann-Stiftung sowie die durch die Bertelsmann-Stiftung initiierten Messprojekte (www.moderne-regulierung.com). Insgesamt lassen sich rasch etwa dreissig verschiedene Messmethoden aus den einzelnen Ländern zusammenstellen. Eine gewisse Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist erst in den letzten Jahren durch den Einsatz des Standardkostenmodells erzielt worden. Eine Reihe von EU-Ländern hat diese Methode erfolgreich eingesetzt und damit messbare Reduktionen der administrativen Belastungen erzielt. In der Schweiz haben einige Pilotprojekte, aber keine systematische Gesamtmessung stattgefunden.

Perspektive der KMU

Zurzeit laufen interessante Messprojekte zum Beispiel in Schweden - gerade auch in Kooperation mit KMU - und in den Niederlanden - der methodische Vorreiter und auch auf EU-Ebene. Stand in den letzten Jahren die flächendeckende Anwendung des Standardkostenmodells zur Ermittlung der mit den Regulierungen verbundenen Informationskosten im Zentrum der Aktivitäten, so kann mittlerweile als Trend festgestellt werden, dass auf Basis dieses Modells diverse Weiterentwicklungen vorangetrieben werden. Dazu zählt insbesondere die Entwicklung eines stärker integrierten Modells, das neben den reinen Informationskosten alle weiteren Kostenfaktoren einer Regulierung und alle relevanten Handlungspflichten, auch die subjektiven Belastungen, zu erfassen versucht. Ein Beispiel hierfür ist das neue Regulierungskostenmodell aus Deutschland, das KPMG im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung mit Schweizer Begleitung entwickelt hat und das in der neuen Studie des Schweizerischen Gewerbeverbands verwendet worden ist.

Mit diesem Modell lassen sich alle Handlungspflichten (wie Zahlungs-, Informations-, Erfüllungs-, Überwachungs-, Kooperationspflichten) sowie alle anfallenden Kostenarten (Personal, Material, Finanzen) abzüglich ohnehin anfallender Kosten («Sowieso-Kosten», aus Sicht der Unternehmen «sinnvolle Regulierungen») und zuzüglich Opportunitätskosten (produktivere Einsatzzwecke des Kapitals, Wartezeiten) erfassen und in konkrete Geldbeträge

umwandeln. Zusätzlich werden qualitativ für die Umsetzung von Regulierungen wichtige Aspekte wie Verständnis, Akzeptanz und Einfachheit der Regulierung ermittelt.

Dazu finden in den KMU konkrete Zeit- und Kostenmessungen statt, die anschliessend in Expertengremien erhärtet werden. In diesem Zusammenhang wird auch bewusst die Perspektive gewechselt. Weg von der bekannten Sichtweise des Gesetzgebers, hin zur Sicht des betroffenen Normadressaten der Gesetze und Regulierungen, hier vor allem den KMU.

Als Fazit lässt sich sagen, dass parallel zur sich meist stetig fortentwickelnden Regulierung und Zunahme der Regulierungsdichte auch das Instrumentarium zur Messung der Regulierungskosten schrittweise verfeinert wurde. Dies gibt begründeten Anlass zur Hoffnung, dass es gelingt, die unnötigen Kostentreiber unter den Regulierungen frühzeitig zu entdecken und dann zu reduzieren. Damit nur die Regulierungen in Kraft sind, die für das Funktionieren der Wirtschaft und Gesellschaft tatsächlich erforderlich und sinnvoll sind, und sonst die Unternehmen ihre Freiheit in einem funktionierenden Wettbewerb kreativ einsetzen können. Denn die Ausgestaltung der Regulierungssysteme ist neben den unternehmerischen Menschen ein entscheidender Faktor für die Prosperität eines Landes.

Prof. **Christoph Müller** ist Executive Director des Center for Entrepreneurial Excellence der Universität St. Gallen.

Regulierungen kosten KMU mehr als angenommen

KPMG-Untersuchung der Regulierungskosten im Auftrag des Gewerbeverbands zeigt differenzierteres Bild als frühere Studien

Die Regulierungen im Bereich Arbeitsschutz, Sozialversicherungen und Lebensmittelhygiene kosten die Unternehmen jährlich fast vier Milliarden Franken. Die befragten Betriebe erachten die Belastung fast überall als zu hoch.

Simon Gemperli

Der Schlussbericht der Untersuchung «Messung von Regulierungskosten für KMU» liegt vor. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG hatte im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbands eine neue, differenziertere Messmethode angewandt. Die Definition der Kosten ist im Vergleich zu früheren Studien umfassender und geht weit über das Ausfüllen von Formularen hinaus. Wissenschaftlich begleitet wurde die Untersuchung von Prof. Christoph Müller von der Hochschule St. Gallen (siehe Bericht unten).

Im Detail untersucht wurden die Regulierungskosten in drei Bereichen: Arbeitsrecht und Arbeitssicherheit, Sozialversicherungen sowie Lebensmittelsicherheit. Die Autoren befragten zwölf möglichst repräsentative Unternehmen aus verschiedenen Branchen, wobei sie die Ergebnisse mit Statistiken über Fallzahlen auf die ganze Wirtschaft hochrechnen konnten. Nachfolgend die wichtigsten quantitativen Ergebnisse in den drei untersuchten Bereichen:

Arbeitsrecht und Arbeitssicherheit: Die KPMG-Studie beziffert die Kosten für die Umsetzung der staatlichen Vorgaben in diesem Bereich auf 1,2 Milliarden Franken. Davon sind 750 Millionen sogenannte «Sowieso-Kosten», das heisst, die Unternehmen würden diese Ausgaben auch ohne staatliche Vorschriften tätigen. Ein Beispiel: Ein Teil der Kosten zur Berechnung der staatlich regulierten Lohnzuschläge fällt nicht zusätzlich an, denn die Arbeitszeiten werden ohnehin schon erfasst. Unter dem Strich bleiben Zusatzkosten von 450 Millionen Franken, die durch die Regulierungen entstehen.

Die relativ hohen «Sowieso-Kosten» im Bereich Arbeitsrecht und Arbeitssicherheit sind damit zu erklären, dass die befragten Unternehmen viele staatlich verordnete Massnahmen, zum Beispiel Schutzanzüge, für selbstverständlich halten. Sie beklagen sich dementsprechend auch «nur» über den Kontrollaufwand. Zu den Kostenarten, die von früheren Untersuchungen nicht erfasst wurden, gehört

die Rechtsunsicherheit, die durch ständige neue und wechselnde Regulierungen entsteht. Quantitativ messbar sind solche Effekte nicht, sie sind in den 450 Millionen Franken auch nicht enthalten. Laut KPMG-Studie belastet das Problem vor allem die KMU, da sie keine Kapazitäten haben, sich umfassend über die rechtlichen Neuerungen zu informieren. Branchenlösungen wie Checklisten oder Newsletters der Verbände sind laut den Befragten eine Hilfe, aber ebenfalls ein Kostenfaktor.

Sozialversicherungen: Gemeint sind die Kosten für die Durchführung, nicht die eigentlichen Versicherungsbeiträge der Arbeitgeber. Sie betragen laut Studie knapp 2 Milliarden Franken, wobei keine «Sowieso-Kosten» anfallen. Im Durchschnitt gibt jedes Unternehmen 6000 Franken pro Jahr für die Administration der Sozialversicherungen aus, den grössten Teil davon in Form von Verwaltungsbeiträgen an die Sozialversicherungen.

Die befragten Unternehmen beurteilen die Abwicklung der Sozialversicherungen mehrheitlich als gut, was auch auf gute IT-Lösungen zurückzuführen sei. Viele Kleinstunternehmen, welche die Administration wegen mangelnder Ressourcen auslagern, klagen über die unverhältnismässig hohen Kosten solcher Lösungen. Ein Grund, weshalb die KMU zu externen Lösungen tendieren, ist laut Studie auch eine übertriebene Angst, im Bereich der Vorsorge Fehler zu machen. Die kritische Betriebsgrösse für einen eigenen Personalverantwortlichen und standardisierte Software liegt bei rund 50 Angestellten.

Lebensmittelhygiene: Fast 1,6 Milliarden Franken werden von den Unternehmen jährlich aufgewendet, um den Vorschriften der Lebensmittelhygiene gerecht zu werden. Davon fallen rund 280 Millionen sowieso an. In Gesamtkosten von 1,3 Millionen sind - wie bei den zwei vorher genannten Bereichen - auch noch Opportunitätskosten enthalten. Die 10 Millionen Franken entsprechen dem risikolosen Zins (Libor) für 1,3 Milliarden Franken im Jahr 2009.

Die befragten Unternehmen bezeichnen die Vorschriften und Kontrollen im Bereich der Lebensmittelhygiene als äusserst belastend, obschon der Regulierungsbedarf grundsätzlich nicht bestritten wird. Die relativ geringen «Sowieso-Kosten» betreffen vor allem die Schulung der Mitarbeiter. Der grösste Kostenpunkt sind die Aufwendungen für die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln im Rahmen der Selbstkontrolle. Hier stünden Kosten und Nutzen nach Ansicht der Betriebe «in keinem Verhältnis».

Für die als übermässig empfundenen Regulierungskosten wurden in Interviews und Expertengesprächen mehrere Gründe ermittelt. Die unterschiedliche Handhabung der Vorgaben durch die Kantonschemiker, die 103 000 Betriebe kontrollieren, führe zu einer beträchtlichen Rechtsunsicherheit. Dies sei ein grosser Kostentreiber, weil

mangelnde Lebensmittelhygiene ein Damoklesschwert in Form einer drohenden Betriebsschliessung darstelle. Auch die Erstellung von Konzepten, etwa zur Selbstkontrolle, ist nach Angaben der Betroffenen sehr aufwendig. In der Regel müssen solche Arbeiten extern vergeben werden.

Die Autoren der Studie warnen davor, die nicht quantifizierbaren Kosten aus den Augen zu verlieren. Wenn ein Gastwirt seine Mayonnaise nicht mehr selber mache, weil der administrative Aufwand nicht mehr verhältnismässig sei, wirke sich das auf sein Geschäft aus, auch wenn das nicht in der Buchhaltung erscheine.

Die KPMG-Untersuchung ist deskriptiv und überlässt die politischen Schlussfolgerungen dem Auftraggeber. Der Schweizerische Gewerbeverband wird sich dazu an seinem Kongress am 28. Mai in Lugano äussern. Eine mögliche Massnahme wird aber in der Studie beschrieben und von den Autoren empfohlen: die Formulierung eines Netto-Abbauziels, etwa eine Reduktion der messbaren Regulierungskosten um 25 Prozent wie in Deutschland.

Gute Rahmenbedingungen in Gefahr

Die kleinen und mittleren Unternehmen haben sich in der Rezession gut gehalten, jedenfalls im Vergleich zum Ausland. Aber die staatliche Regulierungswut und die Sozialausgaben nehmen auch in der Schweiz stetig zu. Von Simon Gemperli

In der wirtschaftspolitischen Debatte dreht sich zurzeit alles um zwei Schlagworte: Systemrelevanz und Boni-Exzesse. Eine Partei, die keine Meinung zu Brady Dougans Salär und zur «Too big to fail»-Problematik hat, wird dies nächstes Jahr im Wahlkampf nicht mehr gutmachen können.

Selbstverständlich sind diese Fragen wichtig. Sie betreffen aber nicht einmal ein Promille aller Unternehmen in der Schweiz. Es sind im einen Fall zwei Grossbanken, im andern die rund 270 Schweizer Aktiengesellschaften, die an der Börse kotiert sind. Die knapp 300 000 kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind von dieser Diskussion höchstens indirekt tangiert.

Robust in der Krise

Man kann es aber auch positiv deuten, dass die KMU nicht im Fokus von Medien und Parteipolitik stehen. Sie haben nämlich die Krise unerwartet gut gemeistert, zumindest eine grosse Mehrheit von ihnen. Die Rezession ist noch nicht ganz überwunden. Gemäss den KMU-Barometern der UBS und des Gewerbeverbands konnten die Umsätze im ersten Quartal 2010 indessen stabilisiert werden. Für das zweite Quartal erwartet die KMU-Wirtschaft wieder ein Wachstum. Ein Damoklesschwert stellt der Euro dar.

Die kleinen Betriebe zeigten sich in der Dürreperiode ausserordentlich robust. So bauten jene mit weniger als 250 Mitarbeitern letztes Jahr 2,5 Prozent des Personals ab. Bei den grösseren Unternehmen waren es 5,2 Prozent. Noch vor einem Jahr warnte die Exportwirtschaft vor einer Kreditklemme und forderte einen vom Bund abgesicherten Überbrückungsfonds. Davon spricht heute niemand mehr. Dabei hat die Schweiz im Unterschied zu anderen Staaten nur ein moderates Konjunkturprogramm beschlossen.

Die wichtigste Lehre, die man daraus ziehen kann: Die Rahmenbedingungen für KMU in der Schweiz sind nach wie vor gut. Oder wie wollte man erklären, dass im Krisenjahr 2009 fast gleich viele Firmen gegründet wurden wie in den Vorjahren? Das Gewerbe ist nicht bekannt dafür, dass es sich mit Kritik am Staat zurückhält. Aber sein Urteil ist differenziert und unter dem Strich gar nicht zu negativ: In einer repräsentativen Umfrage von Ernst & Young äusserten sich im Februar 700 mittelständische Unternehmen zur Standortpolitik des Bundes. Nur gerade 7 Prozent bezeichneten sie als «mangelhaft».

Gute Rahmenbedingungen für die KMU fallen jedoch nicht vom Himmel, schon gar nicht über Nacht. Das heutige Niveau zu halten, ist bereits eine grosse Herausforderung. Ob die Parteien sie auch annehmen, ist fraglich. Die allgemeine Fixierung auf Boni und auf die UBS, die auch in den bürgerlichen Reihen zur Obsession geworden ist, verheisst nichts Gutes.

Die Verteidigung der günstigen Rahmenbedingungen erfolgt an mehreren Fronten. Bei den Sozialversicherungen und Steuern ist der Abwehrkampf nicht verloren, aber in einer kritischen Phase. Dass der Gewerbeverband die Sozialversicherungen, um die sich traditionellerweise Arbeitgeberverband und Economiesuisse kümmern, neuerdings zu seinem Schwerpunktthema erklärt, bestätigt diese Einschätzung.

Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandprodukt liegt heute in der Schweiz bei fast 30 Prozent. Das ist mehr als der EU-Durchschnitt und etwa gleich viel wie in Österreich und Deutschland. Beunruhigend ist vor allem die Tendenz. Zwischen 1990 und 2006 stieg die Sozialausgabenquote in der Schweiz wesentlich stärker als in allen EU-15-Staaten, mit Ausnahme Portugals. Ein Ende ist nicht absehbar, selbst wenn nur schon ein Teil aller geplanten Vorhaben im Bereich der sozialen Sicherheit umgesetzt wird. Der finanzielle Mehrbedarf beträgt nach Berechnungen des Gewerbeverbands in den nächsten zehn Jahren mindestens 6 MWSt-Prozente. Die Schweiz könnte so im Sozialausgaben-Ranking womöglich nicht nur Frankreich, sondern auch noch Schweden überholen.

Die KMU-Wirtschaft sah dieser Entwicklung in letzter Zeit relativ ratlos und oft auch passiv entgegen. Mitschuldig ist die Verzettelung des bürgerlichen Lagers, die auch die Schlagkraft der Verbände schwächte. Die Umschichtung der Parteienlandschaft hat zu einer Orientierungslosigkeit in der Sozialpolitik geführt, die mitunter bunte Blüten treibt. Dazu gehörte, dass der Gewerbeverband zusammen mit der SP für eine Mutterschaftsversicherung kämpfte. Und das Trauerspiel um die 11. AHV-Revision, die schon seit zehn Jahren andauert, ist auch darauf zurückzuführen, dass die drei bürgerlichen Parteien je mindestens zwei Positionen vertreten und diese ständig wechseln. Diese Selbstzerfleischung schwächt die Wirtschaftsverbände und ihren Einfluss auf die Sozialpolitik.

Der Aufstieg der SVP hat viel mit dieser Entwicklung zu tun. Dass nun mit Nationalrat Bruno Zuppiger ein Vertreter dieser Partei den Schweizerischen Gewerbeverband präsidieren soll, dürfte diesen etwas aus der Schusslinie der Rechten bringen und ihm erlauben, über die Parteigrenzen hinweg Koalitionen für seine Anliegen zu schmieden.

Im Vergleich zum grossen Seilziehen um die Sozialversicherungen ist die KMU-Politik im engeren Sinne eher unspektakulär. Das Schweizer Fernsehen hat dem E-Government, dem Bürgerschaftswesen oder der Regulierungsfolgenabschätzung noch nie eine «Arena» gewidmet. Das geringe öffentliche Interesse an diesen Themen bedeutet jedoch nicht, dass sich nichts bewegt. Im Gegenteil hat der Bund in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen umgesetzt, die den KMU das Leben erleichtern. Man wird den Eindruck nicht los: Je weniger sich die «grosse» Politik um solche Projekte kümmert, desto besser gedeihen sie.

Kosten der Regulierung senken

Wenn sich Experten und Wirtschaft tendenziell lobend über die KMU-Politik äussern, gilt dies zunächst einmal für den Bund. Nicht dass alles, was in Bern erfunden wird, ein Segen wäre. Aber es gibt auf Bundesebene eine in sich stimmige Strategie. Das Urteil über die KMU-Förderung in den Kantonen hingegen ist durchzogen. Manche von ihnen, und nicht immer nur die ganz kleinen, hinken der Entwicklung hintennach. Gemeint ist nicht nur das E-Government, sondern auch ein Kulturwandel in der Verwaltung, der aktiv und nicht zwingend nur auf Anstoss von Bundesbern nach Vereinfachungen für die kleinen Unternehmen suchen soll.

Wie hoch die administrative Belastung der KMU immer noch ist, verdeutlicht eine neue KPMG-Studie über drei ausgewählte Politikbereiche, die in dieser Beilage vorgestellt wird. Sie zeigt: Staatliche Zurückhaltung würde den KMU Regulierungskosten in Milliardenhöhe ersparen.

