



**REGULIERUNGSKOSTEN** - Die Ausgestaltung der Regulierungssysteme ist ein entscheidender Faktor für die Prosperität. Seit 25 Jahren werden die Regulierungsfolgen in der Schweiz untersucht.

# Weg von Gesetzen – hin zu den KMU

Die Messung der mit Regulierungen verbundenen Kosten, auch als administrative Lasten bezeichnet, hat in der Schweiz bereits eine fünfundsiebenzigjährige 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? Zur Beantwortung dieser Fragen beleuchtet dieser Beitrag die Geschichte und Inhalte der Schweizer Messprojekte.

## KMU-Lasten in zehn Jahren verdoppelt

Begonnen haben die Messungen in der Schweiz mit zwei Messungen der Universität St. Gallen. Erstens der Untersuchung aus dem Jahre 1985, die gleichsam die Basis gelegt hat. Diese Studie wurde im Jahre 1998 aufgegriffen und dabei im Grundsatz mit einer vergleichbaren Methodik, aber entsprechenden inhaltlichen Aktualisierungen durchgeführt. Die Ergebnisse haben grob gesagt eine Verdopplung der administrativen Lasten für KMU binnen gut zehn Jahren zutage gefördert. Ein Schweizer KMU mit ca. 20 Mitarbeitern war demnach pro Monat mit ca. 55 Stunden Aufwand für administrative Tätigkeiten für fünf zentrale Regulierungs-/Gesetzesbereiche befasst. Im internationalen Vergleich war das ein ermutigendes Ergebnis, denn in Deutschland und Österreich lagen die Werte bei ca. 120 Stunden. Der Bund hat dann im Jahre 2003 diese Zahlen auf die Schweiz hochgerechnet und ist auf eine Summe von 7

Mrd. Fr. Regulierungskosten gekommen.

Diese Studie wurde vom damaligen Bundesamt für Wirtschaft 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 u.a. vereinfachte Abrechnungsverfahren mit Sozialversicherungsträgern, der elektronische Amtsschalter und das Online-Gründen von Unternehmen.

## Direkte und indirekte Kosten

Ein zentraler Schritt war dann die Einführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) bei wichtig erscheinenden Gesetzesvorhaben durch das Seco im Jahr 2000. Parallel dazu wurden begleitend KMU-Verträglichkeitsprüfungen und die Einführung von KMU-Foren auf Bundes- und Kantonsebene eingesetzt. Verbreitet werden die Regulierungskosten dabei in direkte Kosten 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 Perso-

nalkosten der einzelnen Prozesse genau messen und hochrechnen kann. Indirekte Kosten sind die Folgen für den Wettbewerb oder volkswirtschaftliche Auswirkungen.

## Regulierungsfolgen in drei Phasen abgeschätzt

Idealerweise wird bei einem Schweizer Gesetzesvorhaben in der Vorentwurfsphase eine RFA durchgeführt. In der folgenden Vernehmlassungsphase erfolgen dann ein KMU-Verträglichkeitstest sowie der Einbezug des KMU-Fo- rums als Expertengremium aus KMU- und Verwaltungsvertretern. In der Botschaftsphase kommt dann nochmals eine revidierte RFA zum Einsatz.

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

## Kosten breit definiert

Doch was wird genau gemessen? Die Prüfung insbesondere der Kosten einer Regulierung erfolgt in der Schweiz auf Grundlage eines breit



Schweizerischer Gewerbeverband SGV  
3001 Bern  
031/ 380 14 14  
www.sgv-usam.ch

Medienart: Print  
Medientyp: Fachpresse  
Auflage: 110'000  
Erscheinungsweise: wöchentlich

Themen-Nr.: 377.9  
Abo-Nr.: 377009  
Seite: 6  
Fläche: 87'240 mm<sup>2</sup>

definierten Kostenbegriffs. Dieser umfasst neben den inhaltlichen Folgekosten und den Informationskosten einer Regulierung auch weitere volkswirtschaftliche Effekte. Ein Vergleich der publizierten RFA v.a. 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, REACH, Unternehmensidentifikationsnummer, Beschaffungswesen). In Summe erschwert dies aber die Vergleichbarkeit und Zusammenführung der einzelnen Mess-Ergebnisse 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 Mess-Methoden. Einen jährlichen Überblick zu den Fortentwicklungen gibt die jährlich stattfindende Regulatory Reform Konferenz der Bertelsmann-Stiftung sowie die durch die Bertelsmann-Stiftung initiierten Mess-Projekte. Insgesamt lassen sich rasch ca. 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 haben diese Methode erfolgreich eingesetzt und damit messbare Reduktionen der administrativen Belastungen erzielt. In der Schweiz haben einige Pilotprojekte, aber keine systematische Gesamtmessung stattgefunden.

Zurzeit laufen interessante Messprojekte zum Beispiel in Schweden – gerade auch in Kooperation mit KMU

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.

#### **Betroffene statt Gesetze im Zentrum**

Ein Beispiel hierfür ist das neue Regulierungskostenmodell aus Deutschland, das KPMG im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung mit Schweizer Begleitung entwickelt hat. Damit lassen sich alle Handlungspflichten (wie Zahlungs-, Informations-, Erfüllung-, Überwachungs-, Kooperationspflichten) sowie alle anfallenden Kostenarten (Personal, Material, Finanzen) abzüglich ohnehin anfallender Kosten (Sowieso-Kosten, somit für Unternehmen «sinnvolle Regulierungen») und zuzüglich von Opportunitätskosten (produktivere Einsatzzwecke des Kapitals, Wartezeiten) erfassen und in konkrete Geldbeträge umwandeln. Zusätzlich werden qualitativ für die Umsetzung von Regulierungen so wichtige Aspekte wie Verständnis, Akzeptanz und Einfachheit der Regulierung ermittelt. Dazu finden in den KMU konkrete Zeit- und Kostenmessungen statt, die an «Die Ausgestaltung der Regulierungssysteme ist ein entscheidender Faktor

*für die Prosperität», weiss KMU-Spezialist Prof. Christoph Müller von der Uni St. Gallen.*



schliessend in Expertengremien erhardt 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/Regulierungen, hier vor allem der KMU.

#### **Kostentreiber erkennen und reduzieren**

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 ansonsten 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.

Datum: 28.05.2010

# SCHWEIZERISCHE Gewerbezeitung



 Universität St. Gallen

Schweizerischer Gewerbeverband SGV  
3001 Bern  
031/ 380 14 14  
www.sgv-usam.ch

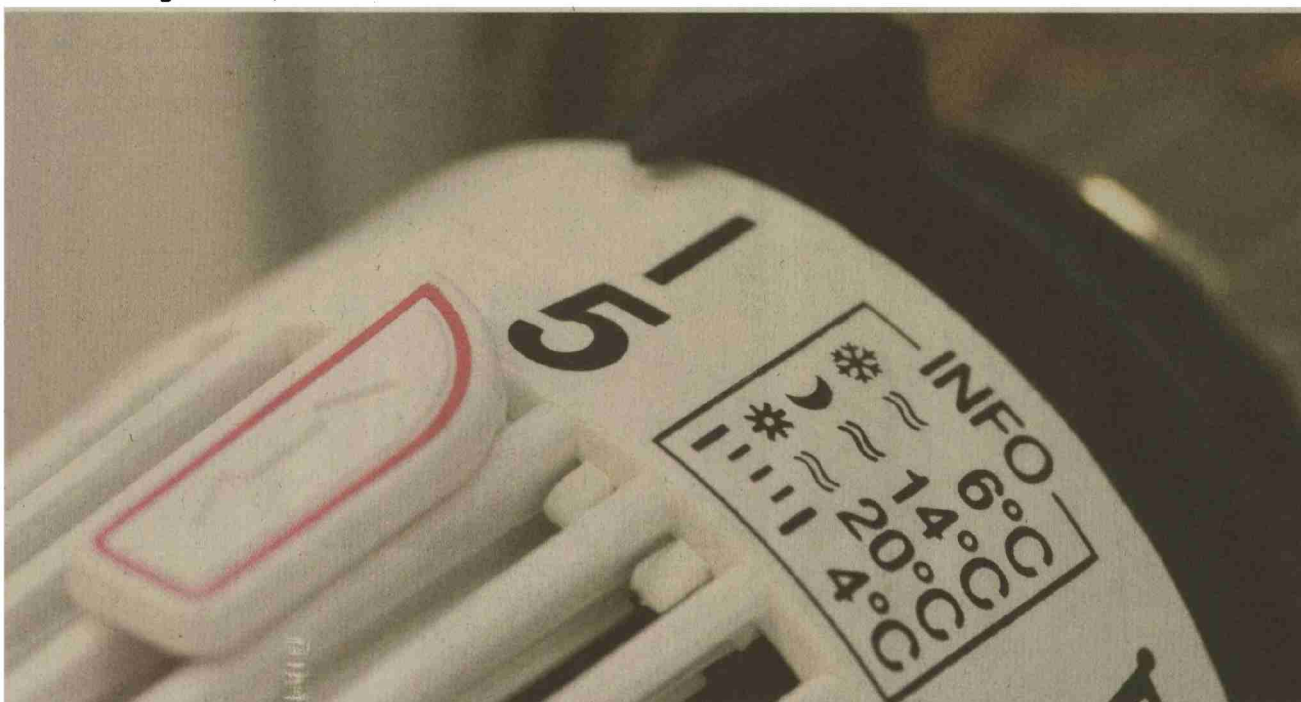
Medienart: Print  
Medientyp: Fachpresse  
Auflage: 110'000  
Erscheinungsweise: wöchentlich

Themen-Nr.: 377.9  
Abo-Nr.: 377009  
Seite: 6  
Fläche: 87'240 mm<sup>2</sup>

*Prof. Christoph Alexander Müller,  
KMU-Institut Uni St. Gallen*

## LINKS

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)  
[www.irr-conference.org](http://www.irr-conference.org)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)  
[www.kmu.unisg.ch](http://www.kmu.unisg.ch)



*Beim Heizungsventil ist die Folge der Regulierung klar. Bei wirtschaftlichen Aktivitäten wird die Sache heikler...*

BILD FOTOLIA

**ARGUS**   
MEDIENBEOBACHTUNG

Medienbeobachtung  
Medienanalyse  
Informationsmanagement  
Sprachdienstleistungen

ARGUS der Presse AG  
Rüdigerstrasse 15, Postfach, 8027 Zürich  
Tel. 044 388 82 00, Fax 044 388 82 01  
www.argus.ch

Argus Ref.: 38982505  
Ausschnitt Seite: 3/3