

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 Willimann
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 Firmengründung, 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 Formularyserver wurde teilweise realisiert. Mit dem Projekt «Reference eGov» wird die gemeinsame Nutzung und Verwaltung von Prozes-

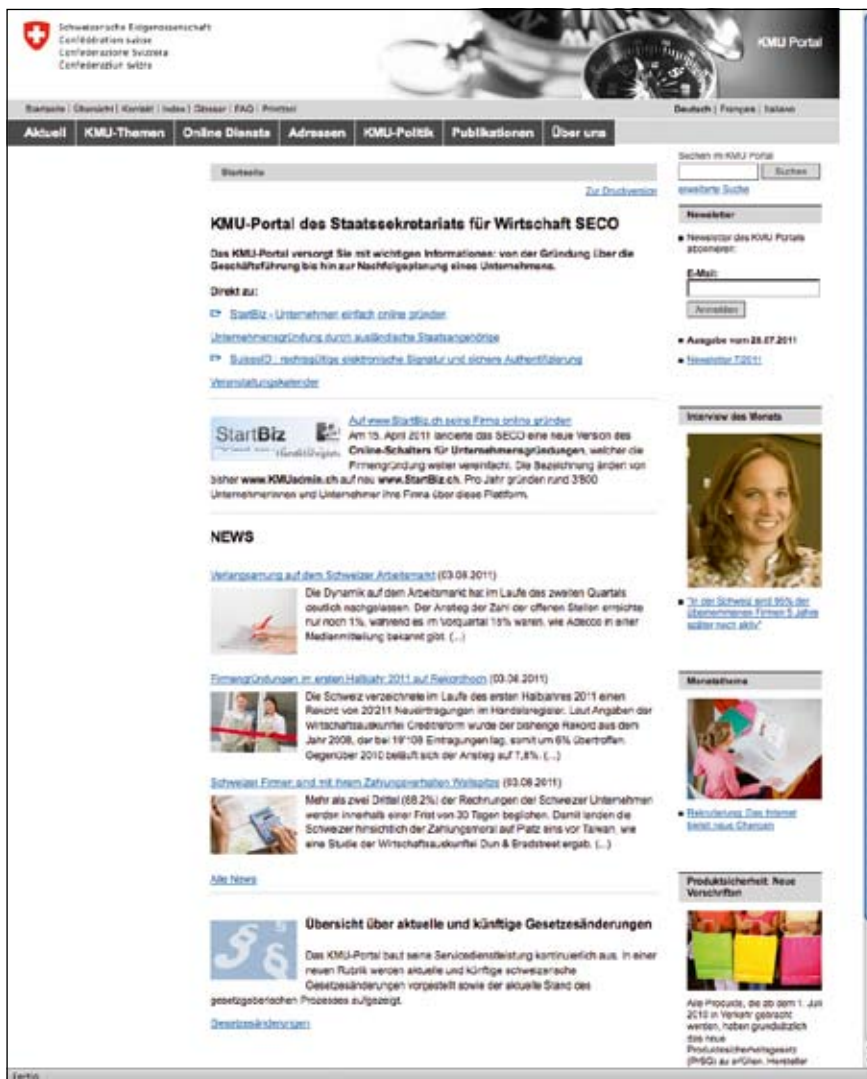
sen und Inhalten auf allen föderalen Stufen ermöglicht.

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 Bezug 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.



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

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.

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.