

# Was sind Regulierungskosten?

Um zu verstehen, wie sich die Regulierungsbelastung der Unternehmen entwickelt, braucht es ein einheitliches Verständnis der Regulierungskosten. Das ist gar nicht so einfach. *Philipp Imhof*

**Abstract** Je nach Land werden Regulierungskosten unterschiedlich definiert. In der Schweiz wird zwischen direkten und indirekten Regulierungskosten für Unternehmen unterschieden. Direkte Kosten beinhalten Personal-, Investitions-, Sach- und finanzielle Kosten. Indirekte Kosten bewerten entgangene Unternehmensgewinne aufgrund einer Regulierung. Bisher werden in der Schweiz meist nur die direkten Kosten geschätzt. Das soll sich künftig ändern – sofern dies mit einem vertretbaren Aufwand verbunden ist.

**R**egulierungskosten für Unternehmen sind weltweit ein politisches Dauerthema. Denn eine zu hohe Regulierungsbelastung für Unternehmen hemmt die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft und verringert die Standortattraktivität. Allein in der Schweiz gab es seit 2015 über 100 parlamentarische Vorstösse dazu, und diesen Frühling hat der Bundesrat den Entwurf zu einem «Unternehmensentlastungsgesetz» und einer «Regulierungsbremse» in die Vernehmlassung gegeben.<sup>1</sup>

Doch was sind überhaupt Regulierungskosten? Um die Kosten für Unternehmen zu identifizieren, muss man zuerst wissen, was man misst. Gleichzeitig liefern zahlenmässige Schätzungen der Regulierungskosten nur dann aussagekräftige Informationen, wenn die Definition breit genug ist, um sämtliche relevanten Belastungen der Unternehmen zu erfassen. Das gilt für alle Typen von Entlastungsinstrumenten wie etwa Reduktionsziele, Regulierungsfolgenabschätzungen und One-in-one-out-Regeln. Letztere besagen, dass für jede neue Regulierung eine alte abgebaut werden muss.

Auch das Ambitionsniveau eines Entlastungsinstrumentes wird massgeblich davon beeinflusst, wie man Regulierungskosten definiert: Liegt der Fokus auf einfach erfassbaren Kosten wie zusätzlichen Personalkosten zur Bewältigung administrativer Pflichten? Oder soll das Instrument auch indirekte Kosten wie

beispielsweise entgangene Gewinne berücksichtigen?

## Indirekt oder direkt?

In beiden Vernehmlassungsvorlagen sind Regulierungskosten als Kosten definiert, die den Unternehmen aufgrund von staatlichen Pflichten (Handlungs-, Unterlassungs- und Duldungspflichten) entstehen.

Diese Kosten können direkter oder indirekter Natur sein. In der Regel beinhalten die direkten Kosten Aufwände, die sich anhand von beobachtbaren Grössen bestimmen lassen. Dazu zählen beispielsweise Personalkosten, die beim Ausfüllen der Steuererklärung entstehen. Oder Investitionskosten für das Nachrüsten einer Maschine, um umwelttechnische Vorgaben zu erfüllen. Weitere Beispiele sind Sachkosten – etwa für eine externe Prüfung der Buchhaltung – oder Bewilligungsgebühren.

Die indirekten Kosten sind komplizierter zu schätzen, da sie vor allem die Einnahmenseite der Unternehmen betreffen. Ihre Schätzung bedingt meist einen Vergleich zwischen der möglichen Geschäftsentwicklung mit Regulierung und einer Situation ohne. Das prominenteste Beispiel für indirekte Kosten sind entgangene Gewinne – beispielsweise aufgrund von Verboten oder Verzögerungen.

## Folgenreiche Unterschiede

International sind die Kriterien für die Abgrenzung zwischen den direkten und den indirekten Kosten uneinheitlich. So unterscheidet Grossbritannien diesbezüglich zum Beispiel, an wen sich eine Regulierung richtet und zu welchem Zeitpunkt die Wirkung eintritt: Direkte Kosten fallen demnach bei den unmittelbaren Adressaten einer Norm an.<sup>2</sup> In der Schweiz ist

<sup>1</sup> Bundesrat (2019; 2021a; 2021b).

<sup>2</sup> UK Regulatory Policy Committee (2019).

für die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Kosten hingegen nicht relevant, an wen sich die Norm richtet – stattdessen werden die indirekten Kosten hier anhand ihrer Wirkung auf die Einnahmeseite der Firmen von den direkten Kosten abgegrenzt.

Wie sich unterschiedliche Kriterien für die Abgrenzung von direkten und indirekten Kosten auf das Potenzial eines Entlastungsinstruments auswirken, lässt sich anhand eines Beispiels verdeutlichen: In Grossbritannien boten Anwälte potenziellen Klienten, also beispielsweise Opfern eines Autounfalls, finanzielle Anreize, wenn diese Schadenersatz forderten. In der Folge kam es bei kleineren Unfällen, bei denen es früher kaum Schadenersatzforderungen gegeben hatte, vermehrt zu Kompensationsforderungen. Im Jahr 2014 prüfte eine britische Regulierungsfolgenabschätzung daher, ob es Anwälten verboten werden sollte, finanzielle Anreize für Schadenersatzforderungen zu bieten.<sup>3</sup> Als Folge des Verbots wurde ein Rückgang der Klientenzahlen und damit ein tieferer Umsatz für die betroffenen Anwälte prognostiziert.

Gemäss der britischen Definition zählen diese Umsatzverluste zu den direkten Kosten der Regulierung. In der Schweiz hingegen würden sie als indirekte Kosten gelten, da sie die Einnahmeseite der Unternehmen betreffen. Diese Unterscheidung ist relevant – denn für das geltende britische Reduktionsziel, das sogenannte Business Impact Target, zählen nur die direkten Kosten. Das Beispiel verdeutlicht: Wenn sich ein Entlastungsinstrument nur auf die direkten Kosten konzentriert, kann eine Kostenschätzung je nach Definition zu unterschiedlichen Schlüssen führen.

## Was tun?

Neben der Notwendigkeit einer klaren Terminologie zeigt das Beispiel auch auf, dass ein Entlastungsinstrument an Aussagekraft verliert, sobald relevante Arten von Regulierungskosten ausgeschlossen werden. Ein effizientes Entlastungsinstrument muss daher sowohl die Tragweite der Kostenschätzung als auch den

Aufwand für die Verwaltung berücksichtigen: Einerseits müssen die Regulierungskosten ein aussagekräftiges Bild der wirtschaftlichen Belastung in den Unternehmen wiedergeben – und andererseits sollten die Verwaltungseinheiten die Regulierungskosten möglichst standardisiert und mit vertretbarem Aufwand erheben können.

Für die praktische Umsetzung eines Entlastungsinstruments ist die Wechselwirkung zwischen den berücksichtigten Kosten und dem Verwaltungsaufwand entscheidend: Je umfassender die einbezogenen Regulierungskosten sind, desto schwieriger und aufwendiger ist auch die systematische Erfassung und Ausweisung der Kosten.

In der Schweiz wurden bisher meist nur die direkten Kosten standardisiert dargestellt, und die indirekten Kosten wurden in der Regel qualitativ ausgewiesen. In den beiden Vernehmlassungsvorlagen schlägt der Bundesrat nun vor, auch die indirekten Kosten systematischer zu berücksichtigen. Zukünftig sollen die Verwaltungseinheiten auch die indirekten Kosten quantifizieren, sofern sie vorab als schätzbar eingestuft werden. Die vorgeschlagene Praxisänderung stellt einen pragmatischen Mittelweg zwischen Verwaltungsaufwand und Aussagekraft dar.

<sup>3</sup> UK Ministry of Justice (2014).



**Philipp Imhof**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Regulierungsanalyse und -politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

### Literatur

- Bundesrat. (2019). Bericht administrative Entlastung, November.
- Bundesrat. (2021a). Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten. Erläuternder Bericht.
- Bundesrat. (2021b). Vernehmlassungen zum Entlastungsgesetz und zur Regulierungsbremse eröffnet, Medienmitteilung vom 28. April.
- UK Ministry of Justice. (2014). Prohibit the Offering of Inducements or Similar Rewards as an Encouragement to Make a Personal Injury Compensation Claim, 16. September.
- UK Regulatory Policy Committee (2019). RPC Case Histories – Direct and Indirect Impacts, 27. März.