

Administrative Hürden für Unternehmen – eine ordnungspolitische Betrachtung

Der «Papierkram» ist keine Erfindung der Behörden, sondern eine Folge der Abmachungen einer Demokratie. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben die administrativen Hürden mehr Gewicht als für Grossunternehmen. Gerade im Bereich der Verwaltung sind es oft die kleinen Einheiten, welche die effizientesten Lösungen erzielen. Föderalismus ist ein Weg, auch in grösseren Gebilden die Kleinheit der Institutionen zu gewährleisten. Auch wenn die administrativen Belastungen die Unternehmen nicht erfreuen: Nur wenige sind davon existenziell bedroht.



Für KMU ist die administrative Belastung generell bedeutender als für Grossunternehmen. Allerdings ist ihre Bedeutung im Umfeld der anderen Herausforderungen zu sehen, denen sich die KMU stellen müssen. Illustration: Stephan Bornick

Die Schweiz ist – wie alle anderen Länder der Welt – kein Laissez-Faire-Staat, auch wenn es wirtschaftspolitische Laien vielleicht so sehen wollen. Viele Bereiche unseres Lebens sind – demokratisch gewollt – reguliert und/oder eingeschränkt. Ein Teil dieser Regulierungen sind die administrativen Hürden, neutraler die «administrativen Belastungen». Sie bestehen – vereinfacht dargestellt – einerseits aus den administrativen Kosten (dem «Papierkram», im englischsprachigen

Raum spricht man von *Red Tape*) und den für die Einhaltung der Vorschriften im Unternehmen entstehenden Kosten und andererseits aus den entgangenen Gewinnen durch die Einhaltung der Vorschriften.¹

Wenn wir unser Leben aber explizit reguliert haben wollen, dann müssen wir uns auch damit abfinden, dass es jemanden gibt, der uns selbstgewählt reguliert. Es geht bei der Frage nach den administrativen Hürden also um beides: um das *ob* (das jederzeit diskutabel sein darf und Gegenstand der politischen Willensbildung ist), und um das *wie*, also die Frage, wie geschickt die Ziele der Regulierung erreicht werden können. Wir stehen damit vor einem Optimierungsproblem: Auf der einen Seite wollen wir bestimmte Aufgaben (durch den Staat) erledigt wissen; auf der anderen Seite (zum Beispiel aus der Sicht der Unternehmen) sollen diese Aufgaben möglichst effizient erledigt werden, sprich: ohne viel Arbeitsaufwand und Kosten auszulösen.² Das kann von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit Verbänden und KMU unbürokratisch gelöst werden und steht deshalb hier im Zentrum.



Prof. Dr. Urs Fueglistaller
Ordentlicher Professor für KMU, geschäftsführender Direktor des KMU-HSG, Universität St. Gallen.



Prof. Dr. Christoph A. Müller
Titular-Professor für KMU und Unternehmensgründungen an der HSG und am KMU-HSG (per Oktober 2011 Rektor der Universität Hohenheim, Deutschland)

Für KMU bedeutender als für Grossunternehmen

Lesern des Magazins «Die Volkswirtschaft» ist die quantitative Bedeutung der KMU bekannt: Sie stellen die grösste Gruppe der Unternehmen dar (nur drei von tausend Unternehmen sind Grossunternehmen) und sind der wichtigste Arbeitgeber der Schweiz (zwei Drittel aller Arbeitnehmer werden von KMU beschäftigt). Nur schon deshalb ist es wichtig und richtig, sich mit den administrativen Belastungen der KMU besonders auseinanderzusetzen. Hinzu kommt aber noch ein schnell einsichtiges Phänomen: Durch den Fixkostencharakter bestimmter administrativer Belastungen fallen diese bei KMU mehr ins Gewicht: Es ist vielleicht noch schwierig, einen ersten Lohnausweis auszufüllen. Mit jedem weiteren geht es aber einfacher, und bei mehreren hundert Lohnausweisen ist die Sache gut automatisierbar. Daraus abgeleitet gilt also: Das Thema ist doppelt bedeutend – wegen der schieren Anzahl der KMU und wegen dem überproportionalen Gewicht, das eine administrative Belastung hat.

Die administrative Belastung ist aus KMU-Sicht generell ein Thema; sie ist für KMU bedeutender als für Grossunternehmen. Allerdings ist ihre Bedeutung im Umfeld der anderen Herausforderungen zu sehen, denen sich die KMU stellen müssen.³

Kleinheit bringt's

Der Artikel von Wolfram Kägi und Harald Meier in dieser Ausgabe⁴ bringt es bereits an den Tag. Die Schweiz steht im internationalen Ranking relativ gut da, und das hat auch mit der Grösse zu tun. Zuerst als Phantast abgetan, war Leopold Kohr (sein Slogan: «Small is beautiful») ein grosser Verfechter der kleinen Einheiten. Seine These war, dass grosse Einheiten auf die Länge dem Untergang geweiht sind. Er forderte den Rückgang zum menschlichen Format, zu überschaubaren Einheiten. So erstaunt es auch nicht, dass es eben oft die kleinen Einheiten sind, die effiziente Lösungen bringen – und das gilt auch bei den administrativen Belastungen. Mythisch sind die Erzählungen beispielsweise des italienischen oder indischen Verwaltungsapparates. Wenn nun aber ein Apparat von Natur aus gar nicht erst gross werden kann, dann ist das auch ein Garant dafür, dass er nicht überborden und kompliziert werden kann. Dieser Gefahr der zu grossen Grösse wirkt die Schweiz seit jeher mit dem Föderalismus entgegen. Um die administrativen Lasten möglich klein zu halten, müsste die These also heissen, dass der Föderalismus auch in Zukunft zu pflegen und nur in wirk-

lich begründeten Fällen davon abzuweichen sei.

Ein Blick über unsere Landesgrenze zeigt übrigens ein anderes Beispiel vernünftiger administrativer Belastung. Vor einiger Zeit haben wir an unserem Institut die Lage der administrativen Belastung unseres Nachbarlandes Liechtenstein untersuchen dürfen, und zwar im europäischen Vergleich. Dieser Vergleich zeigte, dass Liechtenstein (damals) in formaler Sicht zwar nicht zu den Gewinnern gehörte, was die reinen Vergleichskennzahlen anging, also etwa die Anzahl Verfahren, die für eine Gründung oder einen anderen Geschäftsgang notwendig waren (es ging damals unter anderem auch um die sogenannten «One-Stop-Shops»). In der subjektiven Sicht der Betroffenen war die Anzahl weit weniger bedeutend als man hätte annehmen können. Durch die Kleinheit des Landes waren jedoch Argumente wie «liegt eh alles am gleichen Ort» und «man kennt sich» ebenso wichtig wie die reinen Kennzahlen.

Branchenprobleme werden unterschätzt

Das Rauchverbot in den Gastwirtschaften zeigt es exemplarisch: Nicht jede Branche ist von gesetzlichen Regelungen gleich betroffen wie die andere. Was für die einen zur Überlebensfrage werden kann, ist für andere nur ein kleines Problem. An dieser Stelle möchten wir eine Lanze für jene brechen, die von einer administrativen Vorschrift ganz besonders betroffen sind und deswegen mitunter sogar belächelt werden ob ihrer (scheinbaren!) Engstirnigkeit. Deshalb gilt es, die Sorgen der Betroffenen wirklich ernst zu nehmen; sie machen das nicht aus «Spass an der Freude», sondern es steht ein echtes Problem an, das es zu beurteilen gilt: Sind es die Ziele der Regelung tatsächlich wert, das Überleben von Betrieben zu gefährden, oder gibt es andere Wege, um diese Ziele zu erreichen?

Hier kommt der KMU-Verträglichkeitstest ins Spiel, der auf Bundesebene Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen auf ausgewählte KMU überprüft (neben der Regulierungsfolgenabschätzung, die mehr einen generellen volkswirtschaftlichen Blick auf die Auswirkungen von Regulierungen wirft). Der KMU-Verträglichkeitstest ist aus der Sicht der KMU sicher begrüssenswert. Es ist aber eine Illusion zu glauben, ein derartiger Test decke die KMU-Verträglichkeit rundum ab (was wohl auch nicht die Idee dahinter war). Dazu ist die KMU-Welt zu heterogen – abgesehen davon, dass der Test selbst genau genommen eine administrative Belastung ist. Mittlerweile haben übrigens einige Kantone erste Ansätze mit Verträglich-

Kasten 1

Regulierungen und Gewerbe

Politisch wird das Thema Regulierung und administrative Belastungen vor allem in KMU-Kreisen diskutiert; bei Grossunternehmen ist es weniger dominant. Historisch gesehen hat sich das Gewerbe – bei historischen Erläuterungen greifen wir gerne auch auf diesen Begriff zurück – nicht immer grundsätzlich gegen Regulierungen gewehrt; eher ist das Gegenteil der Fall. Wenn beim Zürcher Sechsläuten die Zünfte zusammenkommen, dann ist das jedes Jahr eine Erinnerung daran, dass das Gewerbe zu den ersten und vordersten derer gehörte, die sich selbst und ihrer damaligen Gesellschaft wirtschaftspolitische Fesseln auferlegten – es sei dahingestellt, ob nur zum Eigennutzen, zum Schutz vor gewerbetreibenden Querulanten oder zum Nutzen der Allgemeinheit. Grobschlüchtig formuliert könnte man das Gewerbe also als Miterfinder – oder wenigstens geistigen Vorfahren – der administrativen Belastungen auffassen.

1 Vgl. den Artikel von Aymo Brunetti und Eric Scheidegger in «Die Volkswirtschaft» 1/2-2006, S. 5 ff.

2 Ebenfalls müssen wir uns im darüber Klaren sein, dass nicht nur die Behörden administrative Belastungen auslösen, sondern dass auch innerhalb von Unternehmen (z.B. wegen der HR- oder Finanz-Abteilung) sowie ausserhalb der Firmen (z.B. aufgrund schriftlicher Umfragen von Universitäten, Verbandsstatistiken) administrative (Mehr-)Aufwand entsteht.

3 In diesem Zusammenhang auch noch bemerkenswert: Ein Grossteil der KMU in der Schweiz sind Familienunternehmen. Unseres Wissens wurde bisher noch nie untersucht, ob diese weniger oder mehr von administrativen Belastungen betroffen sind.

4 Vgl. den Artikel von Kägi und Meier auf S. 9 ff.

keitstests gemacht; Aussagen darüber sind aber momentan noch schwierig.

Die Auswirkungen der administrativen Belastungen auf alle KMU umfassend und auf *allen* staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) realiter zu messen, ist praktisch ein Ding der Unmöglichkeit. Umso wichtiger sind die Besonnenheit, der gesunde Menschenverstand und nota bene Unternehmenskenntnisse bei der Vorbereitung und beim Erlass von staatlichen Vorschriften. Die erwähnten Verfahren sind dabei immerhin ein adäquates Mittel, um den Spürsinn für die Besonderheiten in den KMU zu wecken.

Kein Untergang der KMU

Der Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Hans-Ulrich Bigler, setzt sich stark für die Sache der KMU ein und prangert die immer mehr und umfangreicheren Bürden an. Das ist auch richtig so. Wie wir oben gesehen haben, sind staatliche Regulierungen ein Optimierungsproblem: Auf der einen Seite steht der Auftrag des Staates, die demokratisch gesetzten Vorgaben zu erfüllen; auf der anderen Seite stehen die Unternehmen, die mit Argumenten und Lobbying versuchen, die Erfüllung dieses Auftrags ohne allzu grossen «Landschaden» abgehen zu lassen. So ist es denn auch verständlich, dass die diesbezüglichen Argumente scharf gewählt sind, wenn auch immer mit der schweizerischen Zurückhaltung. Wie immer aber die Optimierungsprobleme am Schluss ausgehen werden: In Summe sind die administrativen Belastungen für die KMU in aller Regel kein überlebensbedeutendes Thema – mit den zuvor erwähnten, ernst zu nehmenden Ausnahmen. Für die meisten KMU (und auch für die meisten Grossunternehmen) sind die wirklich drängenden Fragen ganz andere: Was wollen meine Kunden? Was macht meine Konkurrenz? Welche Geschäftsfelder und Technologien sind für mich in Zukunft bedeutend, welche nicht? Wie überleben wir die Frankenhausse? Wie können wir uns finanzieren?

Auf der anderen Seite scheint es uns ebenfalls wichtig, dass die Unternehmen die Sicht der Behörden zu verstehen versuchen. Da glauben wir an die gutschweizerischen Absichten seitens des Bundes und seiner Verwaltung, der kantonalen Behörden und der Gemeinden: Sie erfinden (so hoffen wir zumindest auch für die Zukunft!) keine Regelungen, die den Unternehmen das Leben unnötig schwer machen. Und wenn es dann doch einmal so wäre, dann bestimmt nicht mit Absicht, sondern eher aus mangelnder Umsicht, schlimmstenfalls aus Gedankenlosigkeit.

Der Blick in das Inhaltsverzeichnis dieses Hefts zeigt, dass das Thema «administrative Belastungen» seitens des Bundes und der Unternehmen ein wichtiges Anliegen ist. Mittlerweile ist dies wohl von den meisten politischen und staatlichen Akteuren auf allen Ebenen als solches erkannt worden. Ebenso klar ist, dass die staatlichen Akteure – insbesondere auf Bundesebene – die Dinge in die richtigen Bahnen lenken, was die Wirtschaft auch anerkennen sollte. Nun sind die Kantone und Gemeinden gefragt, sich in die gleiche Richtung zu bewegen.

Bei aller Aufregung ob des Themas geben wir nochmals einschränkend zu Protokoll, dass die administrative Belastung *eines von vielen Themen* ist, mit denen sich die KMU zu beschäftigen haben. Sie ist nicht im Kern für den Geschäftserfolg verantwortlich. Man erkennt daran aber die Art und Weise, wie der Staat mit einer seinen wirtschaftlichen Stützen – nämlich den KMU – umgeht. Die Schweiz ist in dieser Beziehung als direktdemokratischer Staat hierarchischen oder gar korrupten Ländern deutlich überlegen. Dieser Vorteil muss jedoch immer wieder von Neuem erarbeitet werden. ■