

Verwendungsmöglichkeiten des Standardkostenmodells: Eine Analyse des schweizerischen Kontexts

Der Abbau von administrativen Belastungen für Unternehmen ist für die Schweiz von vitalem Interesse. Hierbei ist es sinnvoll, sich an internationalen Erfahrungen zu orientieren und für die Schweiz massgeschneiderte Lösungen zu entwickeln. Das sogenannte Standardkostenmodell (SKM) wurde ursprünglich in den Niederlanden entwickelt und angewandt. In der Folge haben es weitere europäische Länder eingesetzt. Was ist die effizienteste Methode zur Verringerung der administrativen Belastung für die Schweiz? Ist es eine sukzessive Integration ausgewählter Modellkomponenten in bereits existierende Instrumente zur Regulierungsvereinfachung? Wenn ja, müssten die Instrumente auf die Bedürfnisse und Stärken des SKM – wie zum Beispiel Ex-post-Analysen von Gesetzen – angepasst werden.



Um das Standardkostenmodell (SKM) als effiziente Methode zur Verminderung administrativer Belastung «auf breiter Front» in der Schweiz einzuführen, müsste es weiterentwickelt und an Schweizer Besonderheiten, insbesondere den Föderalismus, angepasst werden.

Bild: Keystone

Kostenfolgen der Informationspflichten

Das Standardkostenmodell (SKM) ist eine Methode zur Ermittlung der administrativen Kosten, die den Unternehmen durch Informationspflichten entstehen. Eine Informationspflicht ist die gesetzliche Verpflichtung, Informationen an Behörden zu liefern oder bereitzuhalten. Jede Informationspflicht kann in Datenanforderungen zerlegt werden. Um Datenanforderungen – und somit Informationspflichten – nachkommen zu können, müssen im Unternehmen diverse administrative Tätigkeiten ausgeführt werden.



Jan Slodowicz
Ökonom, Strategischer Analyst, Petroplus AG, Zug; ehemaliger Berater bei Plaut Economics



Patrick Zenhäusern
Ökonom, Mitbegründer von Plaut Economics, Schwerpunkte Kommunikation, Post, Verkehr, Costing&Pricing, Olten

Das SKM besteht im Wesentlichen darin, Regulierungen analytisch in Informationspflichten, Datenanforderungen usw. aufzuteilen, die notwendigen administrativen Tätigkeiten zu beobachten und daraus die Kosten der administrativen Belastung zu ermitteln. Die eigentliche Messung erfolgt typischerweise durch Interviews in einer Stichprobe, deren Ergebnisse dann auf die Grundgesamtheit hochgerechnet werden. Das Ergebnis einer SKM-Messung ist die in Geld bewertete administrative Belastung der betreffenden Regulierung. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Ergebnisse des SKM keine Aussage über die gesamten Kosten einer Regulierung erlauben. Ebenso lassen sich keine Rückschlüsse auf die gesellschaftliche Notwendigkeit der Regulierung und das Ausmass der Opportunitätskosten ziehen.

SKM-Messungen können vollständig oder partiell durchgeführt werden. Bei Ersteren werden sämtliche Regulierungen, bei Letzteren eine oder mehrere Regulierungen auf ihre administrativen Belastungen hin untersucht. Eine vollständige SKM-Messung kann aufzeigen, welche Regulierungen für administrative

Belastungen verantwortlich sind, und diese in Franken beziffern. Eine partielle Messung kann die Höhe der administrativen Belastung einer oder mehrerer spezifischer Regulierungen bewerten. In beiden Fällen gibt die detaillierte Analyse des Gesetzestextes Hinweise darauf, wo genau die Ursache allfälliger administrativer Belastung zu suchen ist.

Nutzen des SKM

Die durch die Messung ermittelte Höhe der administrativen Belastung ist nicht mit dem Nutzen einer SKM-Messung zu verwechseln. Werden im Anschluss an SKM-Messungen Reformen durchgeführt, so entsprechen die erreichten Reduktionen von administrativen Belastungen dem Nutzen der Reformen. Der Nutzen des SKM liegt in der dadurch erzeugten Information.

Liegen Informationen darüber vor, dass eine bestimmte Regulierung administrative Belastungen verursacht, kann daraus ein Gestaltungsraum für Reformen abgeleitet werden. Dieser Gestaltungsraum hängt im Wesentlichen vom Aufbau der betreffenden Regulierung ab und weniger von der Höhe der durch sie verursachten Belastung. Quantitative Ergebnisse aus einer (vollständigen) Messung gemäss dem SKM können insofern für eine Priorisierung von geplanten Reformen genutzt werden.

Ein klarer Mehrwert des SKM besteht in der Auswertungsmethodik der Gesetzestexte. Selbst wenn bereits vorher bekannt ist, dass eine bestimmte Regulierung administrative Belastung verursacht, liefert die detaillierte Analyse der gesetzlichen Grundlage gemäss dem SKM wertvolle Informationen darüber, auf welcher föderalen Ebene bzw. bei welcher Behörde die Verantwortung angesiedelt ist und welche Aspekte der Regulierung redundant sind oder vereinfacht werden können. Auf diese Weise können einerseits Reformen von bestehenden Regulierungen unterstützt, andererseits geplante Regulierungen von vorneherein optimiert werden.

Anwendbarkeit des SKM in der Schweiz

Der heutige Wissensstand über die generellen administrativen Belastungen von Gesetzen in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch, wobei das genaue Ausmass und die Rolle einzelner Paragraphen (im Gegensatz zu Ländern, die eine Vollmessung gemacht haben) nicht bekannt sind. Durch die direkte Demokratie und insbesondere den Einsatz des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetzgebungsprozess besteht ein intensiver Informationsaustausch zwischen dem Staat (Regierung und Verwaltung) und den betroffenen

Unternehmen. Zudem sind bereits Untersuchungen durchgeführt worden, die aufzeigen, welche Regulierungen administrative Belastungen verursachen.

Um die Anwendbarkeit des SKM für die Schweiz zu beurteilen, sind folgende Fragen zu beantworten:

- Ist das SKM grundsätzlich für die Schweiz geeignet?
- Rechtfertigt der Wert der auf diese Weise zusätzlich geschaffenen Information die Einführung?
- Soll die Einführung über die Etablierung eines neuen Instruments oder über die Integration in bestehende Instrumente erfolgen?
- Ist eine vollständige oder partielle Einführung sinnvoller?
- Auf welcher föderalen Ebene soll das SKM eingeführt werden?

Der Erfolg in verschiedenen europäischen Ländern zeigt, dass das SKM einen Beitrag zu einem effizienten Umgang mit administrativen Belastungen der KMU leisten kann. Auch in der Schweiz ist das regelmässige Überprüfen von bestehenden und geplanten Regulierungen sinnvoll. Das SKM ist also grundsätzlich für die Schweiz geeignet.

Einführung von SKM mit Vorteil auf Basis bestehender Instrumente

Die Schweiz verfügt bereits heute über mehrere Instrumente, die sich mit der Frage der administrativen Belastung auseinandersetzen. Neben dem Vernehmlassungsverfahren sind die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), der KMU-Verträglichkeitstest sowie das KMU-Forum zu nennen. Diejenigen Elemente des SKM, die einen Mehrwert zum Status quo darstellen, verhalten sich komplementär zu den bestehenden Instrumenten. Deswegen ist es sinnvoll, das SKM in die bestehenden drei Instrumente zu integrieren.

Die Auswertungsmethode von Gesetzestexten sollte in die RFA integriert werden und die Ergebnisse sollten unmittelbar in die Vernehmlassung einfließen. Auf diese Weise kann die Qualität der Informationen zu Vorlagen für alle Beteiligten deutlich erhöht werden. In einzelnen Fällen sollten auch KMU-Tests in Form einer Ex-ante-Messung gemäss SKM durchgeführt werden. Da bei KMU-Tests ohnehin Interviews mit Unternehmen durchgeführt werden, ist es vertretbar, diese Interviews gemäss dem SKM zu strukturieren. Dieses Vorgehen erzeugt zusätzliche und detailliertere Informationen. Die zu untersuchenden Bereiche könnten durch das KMU-Forum vorgeschlagen werden.

Kasten 1

Quellen

- AMVAB: www.amvab.dk.
- Bericht des Bundesrates vom 18. Januar 2006: Vereinfachung des unternehmerischen Alltags. Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 13D, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.
- Bundesregierung (2006): Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung. Einführung des Standardkosten-Modells. Methodenhandbuch der Bundesregierung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Europäische Kommission (2005): Impact Assessment Guidelines, SEC (2005) 791.
- Hampton, P. (2005): Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, HM Treasury, London.
- International SCM Network to reduce administrative Burdens: International Standard Cost Model Manual, www.administrative-burdens.com.
- Niederländische Regierung, Regulierungsvereinfachung, www.compliancecosts.com.
- Norwegisches Ministerium für Modernisierung (2005): eNorway 2009 – the digital leaps.
- OECD (2006): OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in Switzerland: Enhancing Market Openness Through Regulatory Reform.
- Schlange, L. E. (2005): Administrative Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmungen im Kanton Graubünden, Untersuchung zuhanden des Departements des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden.
- Schwedisches Ministerium für Industrie, Arbeit und Kommunikation (2004): The Swedish Governments Action Plan to reduce administrative burdens for enterprises, Stockholm.
- The World Bank (2006): Doing Business 2007. How to reform, www.doingbusiness.org.
- World Economic Forum (2006): Global Competitiveness Report (2006–2007), www.weforum.org.

SKM-Messung des gesamten Regulierungsbestandes

Auch wenn zu Beginn die Analysen von neuen Gesetzesvorlagen – beispielsweise im Rahmen laufender Reformen – im Vordergrund stehen, sollte mittelfristig der gesamte schweizerische Regulierungsbestand ex post gemäss der SKM-Auswertungsmethode untersucht werden. Auf diese Weise würde deutlich werden, welche Aspekte einer Regulierung für administrative Belastungen verantwortlich sind. Alternativ könnten Regulierungen auch nach zuständigen Departementen unterteilt und sukzessive von diesen analysiert werden. Denkbar ist, dass dem KMU-Forum ein Vorschlagsrecht eingeräumt würde, welche Regulierungen prioritär ausgewertet werden sollen.

Da der Wert des SKM in der erzeugten Information liegt, ist eine solche Messung nur sinnvoll, wenn genug politischer Wille da ist, diese Information für die Umsetzung von (aktuellen oder zukünftigen) Reformen zu nutzen. Sonst ist die Messung nur eine weitere administrative Belastung für die Unternehmen.

Einsatz auch auf Kantonesebene sinnvoll

Die bestehenden Instrumente zur Regulierungsvereinfachung – RFA, KMU-Test und KMU-Forum – sind auf die Bundesebene beschränkt. Daher empfiehlt sich auch die Einführung des SKM primär im Rahmen dieser Instrumente auf Bundesebene. Die Instrumente inklusive SKM-Komponenten können jedoch auch auf kantonaler Ebene eingeführt werden. Die Vorteile, die sich auf Bundesebene ergeben, gelten sinngemäss auch für die Kantone. Allerdings ist dazu eine Koordination und Unterstützung durch den Bund zielführend, insbesondere im technischen und methodischen Bereich. So wird sichergestellt, dass dieselbe Methode angewandt wird und vergleichbare Messungen resultieren. Durch den Erfahrungsaustausch wird zudem vermieden, dass sämtliche Lernprozesse mehrmals durchlaufen werden.

Die Analyse des kantonalen Regulierungsbestandes gemäss der SKM-Methode ist angebracht, da ein Teil der administrativen Belastung seinen Ursprung in der kantonalen Gesetzgebung hat. Insbesondere im Vorfeld von kantonalen Gesetzesreformen ist eine entsprechende Analyse empfehlenswert. Sollen viele oder alle Regulierungen eines Kantons ausgewertet werden, kann sich insbesondere für kleine Kantone ein Kostenproblem stellen. Dieses kann entschärft werden, indem mehrere Kantone ihre Regulierungen gemeinsam analysieren und die Fixkosten unter sich aufteilen.

Auch in den übrigen Bereichen der Regulierungsvereinfachung wären solche Kooperationen sinnvoll, beispielsweise bei der gemeinsamen Durchführung von KMU-Verträglichkeitstests. Eine Anwendungsmöglichkeit des SKM auf kantonaler Ebene, die auf der Bundesebene nicht möglich ist, wäre die Durchführung von Ex-post-Messungen bezüglich eines Regulierungsbereichs in mehreren Kantonen. Dadurch wäre ein «Benchmarking» einzelner Kantone hinsichtlich Regulierungen möglich, das bei den teilnehmenden Kantonen einen Wettbewerb um das beste Regulierungsdesign auslösen könnte. Auf diese Weise würde die «Best Practice» bekannt und könnte wegweisend für Reformen sein.

Auf Gemeindeebene sind die Einsatzmöglichkeiten des SKM eingeschränkt. Zwar haben einige Regulierungen, die bei den Unternehmen administrative Belastungen verursachen, ihren Ursprung in den Gemeinden. Allerdings sind in den kleinen Gemeinden nur wenige Unternehmen betroffen, sodass eine «Stichprobe» für Interviews einen grossen Teil der Grundgesamtheit erfassen würde. Die Einführung von ständigen Instrumenten zur Regulierungsvereinfachung wäre ebenfalls mit einem hohen Ressourcenaufwand verbunden. Trotzdem ist denkbar, mit Unterstützung von Bund oder Kanton einige Regulierungen gemäss der SKM-Methode zu untersuchen.

Ausblick

Die oben genannten Möglichkeiten des Einsatzes des SKM sind nicht kostenintensiv, insoweit die bestehenden Instrumente wie RFA, KMU-Test und KMU-Forum auf die Anforderungen des SKM ausgerichtet werden. Allerdings ist es wichtig, bei der konkreten Umsetzung der Vorschläge politökonomische Aspekte zu berücksichtigen und die gegenwärtige Dynamik zur Verringerung administrativer Belastung nicht abebben zu lassen, sondern zu verstärken. Um das SKM als effiziente Methode zur Verminderung administrativer Belastung «auf breiter Front» in der Schweiz einzuführen, müsste es weiterentwickelt und an Schweizer Besonderheiten, insbesondere den Föderalismus, angepasst werden. ■