

Grundlagenpapier

Messung der Regulierungskosten für die KMU

I. Einleitung

Möglichst tiefe administrative Belastungen, die durch die Befolgung gesetzlicher Normen entstehen, sind neben einem attraktiven Steuersystem und gesunden öffentlichen Finanzen die wohl wichtigste Voraussetzung zur Schaffung von KMU-freundlichen Rahmenbedingungen.

Obwohl im Prinzip alle Unternehmen von staatlichen Regulierungen gleich stark betroffen sind, leiden in der Praxis die KMU am meisten unter deren Auswirkungen. Dies einerseits, weil die von der öffentlichen Hand auferlegten Lasten weder von der Anzahl der beschäftigten Personen noch von der Grösse des Unternehmens abhängen. Das bedeutet, dass alle Betriebe – ob klein oder gross – den gleichen bürokratischen Pflichten unterworfen sind, was sich bei den kleinen Firmen in unverhältnismässig höheren Fixkosten auswirkt. Andererseits muss betont werden, dass die KMU mangels personeller und finanzieller Ressourcen nicht über die gleichen Möglichkeiten verfügen wie grosse Unternehmen, um die gesetzlichen Vorschriften umzusetzen.

In der Regel sind die Unternehmer in KMU selber für die Umsetzung der Regulierungen verantwortlich. Die Zeit, die für diesen Gesetzesvollzug eingesetzt werden muss, fehlt dem Unternehmer dann jedoch für extrem wichtige eigentliche Führungsaktivitäten, sei das z.B. in Bezug auf unverzichtbare Planungsarbeiten und Innovationen, Mitarbeiterführung oder Kundenpflege. Darunter leidet ganz eindeutig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sehr vieler KMU unseres Landes.

Der Schweizerische Gewerbeverband *sgv* setzt sich deshalb seit je für die Verringerung der Regulierungen sowie der administrativen Aufgaben ein, welche die Unternehmen und insbesondere die KMU stark belasten. Tatsächlich verursachen die Regulierungen und die bürokratischen Pflichten nicht nur Zeitverluste und zusätzliche finanzielle Kosten, sondern behindern die Unternehmen auch in ihrer Aktionsfreiheit und Entscheidungskraft.

Makroökonomisch gesehen führen die durch Regulierungen verursachten Belastungen in den KMU zu einer Schwächung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Damit wird sowohl mögliches Wirtschaftswachstum markant eingeschränkt als werden auch Arbeitsplätze gefährdet bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindert. Diese unerwünschten Effekte gehen dabei zulasten der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft. Der Abbau drückender Regulierungskosten in den KMU ist nur schon deshalb notwendig, weil dadurch die Schweizer Volkswirtschaft nachhaltig auf Wachstumskurs gebracht werden kann – mit positiven Auswirkungen auf Beschäftigung und Wohlfahrt in der Schweiz.

Bisheriges Vorgehen des *sgv*

Obschon die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes in der Bundesverfassung verankert ist (Art. 170 BV) und sich der Bund für die Verringerung und Vereinfachung der administrativen Arbeiten der KMU engagiert¹, muss seit Jahren ein beunruhigender, inakzeptabler Anstieg der administrativen Belastung aufgrund von neuen Reglementierungen der öffentlichen Hand auf Bundes- und Kantonebene festgestellt werden.

¹ Beispiele: Die Einführung der Regulierungsfolgen-Abschätzung (RFA) bei wichtig erscheinenden Gesetzesvorhaben durch das SECO sowie dazu begleitend die KMU-Verträglichkeitsprüfungen im Jahr 2000; der Aktionsplan zugunsten der KMU des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) von 2003; das Massnahmenpaket (128 Massnahmen) des Bundesrates zur Vereinfachung und administrativen Entlastung von 2006.

In seinem Bericht "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" von Januar 2006 stellt der Bundesrat auf Seite 7 fest: *"Die intensive Gesetzgebungstätigkeit der 1980er und 1990er Jahre hat zu einer Zunahme der Einschränkungen für die Wirtschaft geführt, in Form von administrativen Kosten, von Zeitaufwand für Aufgaben im Zusammenhang mit den Regulierungen und von Hemmnissen für die Innovation; zumindest werden diese Einschränkungen bewusster wahrgenommen. Vor allem die KMU leiden verhältnismässig stark darunter, wenn die administrative Belastung steigt und die Regulierung komplex ist."*

Aufgrund dieser Tatsache setzte sich der sgv in den letzten Jahren mit aller Kraft und bei jeder sich bietenden Gelegenheit für die Vereinfachung der Gesetze, für die Beschleunigung der Abläufe, für die Verstärkung der Koordination zwischen den Ämtern sowie für die Reduktion des „Papierkrieges“ ein. Wie die folgenden Beispiele zeigen, haben diese Bemühungen des sgv bei vielen Problemstellungen, bei denen er die Themenführerschaft hatte, bereits „positive Früchte“ getragen:

1. Da ist erstens die **Mehrwertsteuer**. Die intensiven, unermüdlichen und mit Nachdruck und grossem Fachwissen geführten Bemühungen des sgv haben zu wesentlichen Fortschritten bei der Steuerkultur, das heisst beim Umgang der Behörden mit den KMU, geführt². Die Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung hat ihre rigide Kontrollpraxis wesentlich normalisiert. Die Besuche der Inspektoren werden angekündigt und fallen kürzer aus. Die Erteilung von Auskünften funktioniert im Normalfall, und die amtlichen Publikationen sind wesentlich lesbarer und verständlicher geworden. Experten des sgv treffen sich regelmässig mit Spitzenleuten der Hauptabteilung Mehrwertsteuer, um neue aktuelle Probleme zu besprechen und zu lösen.
2. Das zweite Beispiel stammt aus dem Bereich der **Arbeitssicherheit**. Wegen der energischen Intervention des Schweizerischen Gewerbeverbandes wurde die EKAS-Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit massgeblich entschärft. Betriebe mit bis zu 50 Mitarbeitenden, die keine besonderen Gefährdungen aufweisen, sind nun von der Beizugspflicht befreit. Gemäss Aussagen von EKAS-Vertretern hatte die Neuausrichtung der ASA-Richtlinie zur Folge, dass rund 260'000 Betriebe nicht mehr unter deren Geltungsbereich fallen. Diese Betriebe wurden aufgrund der Intervention des sgv sowohl finanziell als auch administrativ entscheidend entlastet.
3. Das dritte Beispiel ist der **Neue Lohnausweis**. Auch wenn die optimale Lösung nicht erreicht werden konnte, wurden dank der aktiven Rolle des sgv die in den ersten Versionen enthaltenen schikanösen Vorschriften abgeschwächt oder gar fallen gelassen. Gemäss einer Studie der KPMG wird die administrative Entlastung durch das neue Formular für die Schweizer Unternehmen auf insgesamt 11,7 Millionen Franken pro Jahr beziffert.

Strategie des sgv

In seinen politischen Programmen 2008–2010 und 2010–2014 fordert der sgv optimale Rahmenbedingungen für die KMU durch einen Abbau von gesetzlichen Normen und Vorschriften sowie eine markante administrative Entlastung der KMU. Der Gesetzgebungsprozess hat sich deshalb konsequent an der Maxime "KMU-Verträglichkeit" zu orientieren und muss durch ständige Ermittlung der Regulierungskosten überprüft und, wenn nötig, korrigiert werden. Die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen sind auf die Verhältnisse der KMU-Wirtschaft auszurichten und nicht umgekehrt.

Um diese strategischen Ziele zu erreichen, setzt sich der sgv dafür ein, dass

1. im Rahmen der Gesetzgebung mittels Regulierungskostenmessungen die „KMU-Verträglichkeit“ bedingungslos sichergestellt wird
2. gesetzliche Normen und Vorschriften reduziert und die KMU administrativ markant entlastet werden.

² Siehe die zwei sgv-Berichte «Administrative Belastung der KMU durch die Mehrwertsteuern», von September 2003 und „Die Steuerkultur bei der MWST: Beurteilung aus der Sicht der KMU“, von September 2007.

In Erfüllung dieses Auftrags hat der sgv im August 2009 einen Forschungsauftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG Deutschland erteilt, um eine Regulierungskostenmessung in den Schweizer KMU durchführen zu lassen. Die fachliche Unterstützung und Qualitätssicherung des Projektes erfolgte durch Professor Dr. Christoph Müller, Executive Director, Center for Entrepreneurial Excellence (CEE-HSG) des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen an der Universität St. Gallen.

Dabei sollen nicht mehr nur Kosten, die durch Administrativpflichten anfallen, sondern neu zusätzlich auch jene Kosten, die durch alle weiteren gesetzlichen Handlungspflichten entstehen, gemessen werden. Zu diesem Zweck haben die KPMG und die Bertelsmann-Stiftung neu ein Regulierungskosten-Modell (RKM) entwickelt (siehe Anhang 1). Das RKM ist ein Modell zur umfassenden Messung von bestehenden oder zukünftigen Kosten durch Gesetze und Regelungen, das aus der Sicht der betroffenen KMU alle tatsächlichen Folgen einer Regulierung/eines Gesetz in Schweizer Franken messen soll.

Auch wenn zurzeit ambitionierte Mess-Projekte zum Beispiel in Schweden, in den Niederlanden und auch auf EU-Ebene laufen, die politische Auswirkung haben³, stellt die Studie der KPMG im Auftrag des sgv die weltweit erste, umfassende Messung mit diesem neuen Modell dar. Die Studie schliesst eine grosse, gravierende Informationslücke, da in der Schweiz keine Erhebung existiert, die die Kosten der Umsetzung der Regulierungen für die KMU misst. Untersucht wurden wichtige Teilbereiche (d.h. belastende Handlungspflichten) der drei Themenfelder: Arbeitsrecht, Sozialversicherungen sowie Lebensmittelhygiene.

II. Messung der Regulierungskosten und der administrativen Belastung der KMU in der Schweiz

Für das Erkennen konkreter Ansatzpunkte zum Abbau administrativer Belastungen ist es notwendig, ein systematisches und erprobtes Verfahren zur Messung von Regulierungs- und administrativen Kosten einzusetzen – ein ambitioniertes Vorhaben, das nicht leicht zu realisieren ist, da die Regulierungen und die administrativen Kosten eng miteinander verbunden sind. Die Grenze zwischen den **administrativen Kosten** und den **Kosten für die Einhaltung der Regulierungen** kann dabei nicht immer eindeutig gezogen werden.

Der Begriff **Regulierungskosten** – wie er in diesem Papier verwendet wird – umfasst die beiden folgenden Kosten⁴:

- **Administrative Kosten:** Kosten für Verfahren und Kontrollen, Kosten für die Erhebung oder die Verarbeitung von Daten, Formalitäten wie das Ausfüllen von Formularen; aber auch Kosten, um sich über die Regulierung zu informieren, dies ist der bürokratische oder "Papierkram"-Aspekt.
- **Kosten für die Einhaltung der Regulierungen:** Kosten für Änderungen der Herstellungsprozesse, zusätzliche Investitionen usw.

Beispiel: die **administrativen Kosten** in Bezug auf die Hygiene in einem Restaurant oder die Sicherheit am Arbeitsplatz umfassen alle Kosten im Zusammenhang mit den Kontrollen durch die Behörden, die Kosten für die Dokumentation der getroffenen Massnahmen, die Kosten einer allfälligen staatlichen Bewilligung sowie die Kosten, um sich über die Regulierung zu informieren. Die **Kosten für die Einhaltung der Regulierung** umfassen jene Kosten, die für konkrete Hygiene- oder Sicherheitsmassnahmen anfallen (z.B. Reinigungen, Schutzhelme oder –schuhe).

³ Siehe in Deutschland den Koalitionsvertrag von 2005 zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode

⁴ Bericht des Bundesrates „Vereinfachung des unternehmerischen Alltags“ vom 18. Januar 2006, Seite 9.

Unbestritten ist dabei die Tatsache, dass in der Schweiz

- insgesamt nur wenige Studien existieren, die insbesondere die Kosten für die KMU für deren Administrationsarbeiten messen. Diese Studien können in die beiden folgenden Kategorien eingeteilt werden:
 - allgemeine Studien
 - sektorbezogene Studien
- Es existiert bisher jedoch keine Studie, die die Kosten für alle KMU für die Einhaltung der Regulierung insgesamt misst.

Administrative Kosten: Allgemeine Studien

Die einzige erschöpfende Erhebung zum Thema "Administrative Belastungen von KMU" wurde 1998 vom Schweizerischen Institut für gewerbliche Wirtschaft an der Universität St. Gallen durchgeführt. Im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (heute SECO) ermittelte das St. Galler Institut den Umfang der administrativen Belastungen der Schweizer KMU. Dabei wurden die folgenden fünf staatlichen Regulierungsbereiche untersucht:

Zeitaufwand für administrative Auflagen (Stunden pro Monat)

Bereich	Zeitaufwand
Sozialversicherungen	19.49
Steuern und Abgaben	12.85
Statistiken	1.69
Bewilligungen	16.42
Umwelt	4.05
Total	54.50

Quelle: Christoph A. Müller (1998): "Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich", Strukturberichterstattung Bawi, Bern.

Aufgrund dieser Ergebnisse ging der Bundesrat im Jahr 2003 davon aus, dass sich für die ganze Wirtschaft die administrativen Belastungen auf ungefähr 7 Milliarden Franken pro Jahr belaufen würden, das heisst auf rund 2% des Bruttoinlandproduktes (BIP)⁵.

Administrative Kosten: Sektorbezogene Studien

In den letzten Jahren hat der Bund einige sektorbezogene Studien zum Thema der administrativen Belastung der KMU veröffentlicht, die auf der Methode Standardkosten-Modell SKM basieren. Das SKM ist eine Methode zur Messung von administrativen Kosten, die den Unternehmen durch die Erfüllung von gesetzlichen Informationsverpflichtungen entstehen. Dabei werden letztere in eine Reihe von Komponenten aufgliedert, die sich messen lassen. Das SKM unterscheidet:

- Informationsverpflichtungen (z.B. Bewilligungsgesuch, Verfassen eines Berichts, Dokumentationspflicht, Kennzeichnung usw.)
- Datenanforderungen (z.B. Name und Adresse des Unternehmens, Umsatz, zu entrichtender MWSt-Betrag usw.)
- Standard- Aktivitäten (u.a. Erhebung der erforderlichen Informationen, Übermittlung der Daten usw.).

⁵ Bericht des Bundesrates vom 16. Juni 2003 «Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen», Seite 2.

Folgende zwei Studien seien speziell erwähnt:

1. **Administrative Kosten im Bereich der Mehrwertsteuer**⁶. Eine 2007 von Experten aufgrund der SKM-Methode durchgeführte Pilotstudie ergab, dass sich die den Schweizer Unternehmen durch die MWSt-Gesetzgebung auferlegten administrativen Kosten jährlich auf rund 267 Millionen Franken belaufen. In diesen Kosten nicht inbegriffen sind Archivierung, Bildung, externe juristische Beratung und Entscheidungsprozesse. Berücksichtigt man diese zusätzlichen administrativen Belastungen, so beläuft sich die Gesamtlast auf etwa 450 Millionen Franken pro Jahr.
2. **Administrative Kosten im Bereich des neuen Lohnausweises**⁷. Eine im Herbst 2008 im Auftrag des SECO durchgeführte Evaluation der wiederkehrenden administrativen Belastungen durch den neuen Lohnausweis mithilfe der SKM-Methode durch die Firma KPMG ergab folgende Resultate: Die administrative Entlastung für die Schweizer Unternehmen wird insgesamt auf 11,7 Millionen Franken pro Jahr beziffert. Vor allem die kleinen Unternehmen profitieren, primär dank den Vorteilen des neuen elektronischen Formulars. Für die grossen Unternehmen, deren Buchhaltung vollständig elektronisch abgewickelt wird, ändert sich dagegen wenig.

Vor kurzem hat das KMU Forum des SECO eine Untersuchung zum administrativen Aufwand des neuen Revisionsrechtes veröffentlicht⁸. Aus den Ergebnissen dieser Studie geht hervor, dass die neuen Bestimmungen des Obligationenrechts einen erheblichen Verwaltungsaufwand und sehr hohe Kosten zur Folge haben. Die zusätzlichen administrativen Kosten belaufen sich auf 600 Mio. bis 1'000 Mio. Franken pro Jahr für die kleinen Unternehmen (mit 10 bis 49 Mitarbeitenden) und auf zusätzlich ungefähr 100 Mio. Franken für Unternehmen mittlerer Grösse (mit 50 bis 249 Mitarbeitenden).

III. Die KPMG-Studie "Messung der Regulierungskosten für schweizerische KMU"⁹

Methodik

Um die Regulierungskosten, die den KMU durch die Bundesgesetzgebung entstehen, messen zu können, führte die KPMG zwischen September 2009 und April 2010 eine Umfrage mithilfe der RKM-Methode bei 30 KMU durch. Untersucht wurden wichtige Teilbereiche (d.h. belastende Handlungspflichten) der drei Themenfelder Arbeitsrecht, Sozialversicherungen sowie Lebensmittelhygiene.

⁶ Siehe Die Volkswirtschaft, September 2007, Seiten 67-70.

⁷ Siehe Die Volkswirtschaft, April 2009, Seite 58.

⁸ Siehe Die Volkswirtschaft, Dezember 2009, Seiten 58-61.

⁹ Der KPMG-Bericht "Messung von Regulierungskosten für KMU" steht im Internet zum Herunterladen zur Verfügung: www.sgv-usam.ch.

Ergebnisse der Regulierungskostenmessung**Arbeitsrecht/-sicherheit**

Kostengrössen	Gesamtkosten in CHF
Investitionen zur Arbeitssicherheit	808'122'184
Mitarbeiterqualifikationen im Rahmen der Arbeitssicherheit	191'936'578
Meldung / Genehmigung von Arbeitszeiten	4'735'000
Dokumentation von Arbeitszeiten zur Berechnung der Lohnzuschläge	218'040'822
Regulierungskosten I (Total)	1'222'834'584
davon Sowieso-Kosten	747'478'730
Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	475'355'854
Opportunitätskosten (0,8035%) ¹⁰	3'819'484
Regulierungskosten III	479'175'338

Bemerkungen

- **Rechtsunsicherheit**

Die Unternehmen berichten von einer gewissen Rechtsunsicherheit bei anstehenden Kontrollen. Die Sicherheit der Mitarbeitenden hat für alle Betriebe Priorität, und die Unternehmen wollen ihren Verpflichtungen optimal nachkommen. Insgesamt sind die Bestimmungen und Regelungen aber sehr umfangreich, und es ist den einzelnen Unternehmen teilweise nicht klar, welche Massnahmen sie umsetzen müssen und welche Massnahmen für ihren Betrieb nicht relevant sind. Die in der Folge daraus entstehenden subjektiven Belastungen bei den einzelnen Unternehmern wurden auch durch das Expertengremium bestätigt. KMU sind von der empfundenen Rechtsunsicherheit stärker betroffen als Grossbetriebe.

- **Externe Unterstützung: Branchenlösungen/Checklisten**

Bei der Festlegung von betriebsspezifischen Massnahmen i.S. Arbeitssicherheit werden oft Branchenlösungen herangezogen, die aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten entsprechend angepasst werden. Ebenso werden Checklisten und Informationsmaterial der Versicherungen, der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) sowie der Branchenverbände genutzt.

- **Komplexität und Umfang der gesetzlichen Grundlagen**

Die gesetzlichen Regelungen werden aufgrund der genannten Mittlerfunktion (z.B. der Verbände) als relativ verständlich eingeschätzt. Die einzelnen gesetzlichen Grundlagen sind den Unternehmen im Detail jedoch kaum bekannt. Durch die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zum Gesundheitsschutz, zur Arbeitssicherheit sowie zur Unfallversicherung entsteht eine Vielschichtigkeit, die die Orientierung zusätzlich erschwert.

¹⁰ Durchschnittlicher LIBOR-Satz für eine Laufzeit von 12 Monaten im Jahr 2009.

Sozialversicherungen

Kostengrössen	Gesamtkosten in CHF
Jährliche Abrechnung mit den Versicherern zur AHV/IV/EO/ALV Familienzulagen, Krankentaggeld	435'702'024
Jährliche Abrechnung mit den Versicherern zum BVG	1'254'560'939
Jährliche Abrechnung mit den Versicherern zum UVG	270'083'030
Meldung von Berufsunfällen, Nicht-Betriebsunfällen und Krankheitsabsenzen	11'764'907
Regulierungskosten I (Total)	1'972'110'900
davon Sowieso-Kosten	0
Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	1'972'110'900
Opportunitätskosten (0,8035%) ¹¹	15'845'911
Regulierungskosten III	1'987'956'811

Bemerkungen

- **"Vermeintliche" Verantwortungsverlagerung bei externer Vergabe**

Da die gesetzlichen Grundlagen relativ komplex sind und insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen nicht über das spezifische Wissen verfügen, wird häufig eine „vermeintliche“ Verantwortungsverlagerung nach aussen bevorzugt. Die externe Auslagerung ist für diese Unternehmen aber mit erheblichen Zusatzkosten verbunden.

- **Erleichterung durch Lohnprogramme**

Lohnprogramme erleichtern die Arbeit und Abrechnung mit den Versicherern enorm. Die Daten werden automatisiert verarbeitet, und die Parameter müssen im Normalfall nur einmal jährlich angepasst werden. Durch die zunehmende EDV-Unterstützung und die spezielle Ausrichtung der Lohnprogramme auf die spezifischen Unternehmensanforderungen werden die Berechnungen vereinfacht. Zusätzlich ist es dadurch möglich, „per Knopfdruck“ die Jahresübersicht zu erstellen. Diesen Arbeitserleichterungen stehen jedoch bedeutende Zusatzkosten für die Anschaffung und Wartung des Lohnprogramms gegenüber.

- **"Kritische" Betriebsgrösse ab 50 Mitarbeitenden**

Sowohl die Anschaffung von Lohnprogrammen als auch die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit, einen Mitarbeitenden für den Bereich „Personal“ und damit auch für die Personalabrechnung sowie die Abwicklung der Sozialversicherungen einzustellen, sind von der Grösse des Betriebs abhängig. Ab einer „kritischen“ Grösse von ca. 50 Beschäftigten scheinen sich eine standardisierte Abrechnungssoftware sowie ein Personalverantwortlicher zu lohnen. 25% der Kleinst- und Kleinbetriebe bearbeiten die Abrechnung mit den Versicherern nicht im Betrieb, d.h. es erfolgt eine externe Vergabe.

¹¹ Durchschnittlicher LIBOR-Satz für eine Laufzeit von 12 Monaten im Jahr 2009.

- **Meldung von Nicht-Betriebsunfällen (NBU)**

Die Verpflichtung des Arbeitgebers, Nicht-Betriebsunfälle an die Versicherungen zu melden, wird von den meisten Unternehmen kritisch hinterfragt. Zwar geben die Unternehmen an, dass sich der Aufwand insgesamt im Rahmen hält. Insbesondere bei Kleinstunternehmen oder Unternehmen, bei denen sich aufgrund der Mitarbeitendenstruktur die Meldungen häufen, stellt sich für die Unternehmer jedoch die Frage, weshalb ihnen in diesem Bereich ohne entsprechende Entschädigung administrative Verpflichtungen für eine private Angelegenheit der Mitarbeitenden auferlegt werden.

Lebensmittelhygiene

Kostengrössen	Gesamtkosten in CHF
Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln im Rahmen der Selbstkontrolle	579'343'935
Erstellung des Selbstkontrollkonzepts mit Festlegung kritischer Kontrollpunkte	217'149'459
Aktualisierung des Selbstkontrollkonzepts mit Festlegung kritischer Kontrollpunkte	89'850'778
Schulung und Überwachung von Mitarbeitenden im Bereich Lebensmittelhygiene	41'634'725
Anwendung des HACCP-Konzepts und Aufzeichnen von eigenen Kontrollergebnissen	657'610'041
Regulierungskosten I (Total)	1'585'588'938
davon Sowieso-Kosten	281'226'641
Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	1'304'362'297
Opportunitätskosten (0,8035%) ¹²	10'480'551
Regulierungskosten III	1'314'842'848

Bemerkungen

- **Rechtsunsicherheit**

In den Interviews wird recht häufig von einem subjektiv empfundenen „Damoklesschwert“ berichtet. Grundlage der Aussage ist die empfundene Rechtsunsicherheit, da es keine einheitlichen Standards/Kriterien gibt, die klar festlegen, wann eine Vorgabe des Lebensmittelrechts erfüllt ist und wann nicht. Die Kriterien variieren zwischen den Kantonen und zwischen den Prüfenden. Der Unternehmer fühlt sich daher stets dem Wohlwollen des Lebensmittelkontrolleurs ausgeliefert. Allerdings geben die Unternehmer auch an, dass man ihnen diesbezüglich in weiten Teilen sehr wohlwollend und hilfsbereit entgegenkommt. Die empfundene Unsicherheit, in Verbindung mit dem schlechtmöglichen Ausgang (der Betriebsschliessung), lässt jedoch die empfundene Belastung als besonders gross erscheinen.

- **KMU-Praktikabilität**

Insbesondere bei kleinen Verarbeitungsmengen ist die Rückverfolgbarkeit objektiv nicht mehr zu gewährleisten, da z.B. eine Palette mit Eiern in einem Kleinstbetrieb in verschiedenen Produkten verarbeitet wird, während in der industriellen Verarbeitung diese nur einem einzigen Produkt zugeführt wird. Dadurch erhöht sich insbesondere für KMU der Aufwand überproportional.

¹² Durchschnittlicher LIBOR-Satz für eine Laufzeit von 12 Monaten im Jahr 2009.

- **Benötigte Fremdleistungen für KMU**

Für die Entwicklung des Selbstkontrollkonzepts geben alle Unternehmen an, dass sie oder Vertreter ihres Unternehmens Fremdleistungen in Form von Schulungen oder Branchen- und Verbandslösungen beziehen müssen. Die Experten des Validierungsworkshops unterstützten die Aussage, dass KMU im Normalfall nicht in der Lage sind, ohne Fremdleistungen ein solches Konzept eigenständig zu erstellen. Die Bedeutung der Branchen- bzw. Verbandslösungen wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben.

- **Rechtsformulierung (EU, Englisch)**

Durch die zunehmende Integration europäischer Rechtsetzungen in unser Rechtssystem haben die Rechtsformulierungen an Komplexität zugenommen. Auch die Übernahme von Anglizismen wird durch die Experten als problematisch eingestuft (z.B. HACCP- Hazard Analysis Critical Control Points). Auch hier gilt, dass kleinere und mittelständische Unternehmen besonders stark betroffen sind, da es im Unternehmen keine Rechtsexperten gibt. Ebenso wird berichtet, dass der extrem hohe Aktualisierungsrhythmus der rechtlichen Grundlagen das Rechtsverständnis zusätzlich erschwert.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Kostengrössen für die drei analysierten Themenfelder	Gesamtkosten in CHF
Regulierungskosten I (Total)	4'780'534'422
davon Sowieso-Kosten	1'028'705'370
Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)	3'751'829'051
Opportunitätskosten (0,8035%) ¹³	30'145'946
Regulierungskosten III	3'781'974'998

Schlussfolgerungen

- Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Regulierungskosten in den Unternehmen in der Schweiz nur schon in den untersuchten Teilbereichen der drei betrachteten Themenfelder Arbeitsrecht, Sozialversicherung und Lebensmittelhygiene auf insgesamt **4 Milliarden Franken** belaufen, mit "Sowieso-Kosten" sogar 5 Milliarden Franken (das heisst also jene Kosten, die auch ohne gesetzliche Pflicht durch die Unternehmen aufgebracht respektive für aus ihrer Sicht zweckmässige Leistungen eingesetzt würden).
- Auch wenn ein Vergleich schwierig ist¹⁴, stellt dieser hohe Betrag die Einschätzung des Bundesrates, wonach sich die administrativen Belastungen für die ganze Wirtschaft in unserem Land auf rund 7 Milliarden Franken pro Jahr belaufen, doch mit aller Deutlichkeit mehr als nur in Frage.

¹³ Durchschnittlicher LIBOR-Satz für eine Laufzeit von 12 Monaten im Jahr 2009.

¹⁴ Die Einschätzung des Bundesrates von 2003 betrifft lediglich administrative Kosten. Die KPMG-Studie hingegen umfasst sowohl administrative Kosten als auch Kosten für die Einhaltung der Regulierung.

- Es ist davon auszugehen, dass sich auch in der Schweiz – wie in Studien zu anderen Ländern ermittelt wurde – die Kosten der Regulierung bezogen auf das BIP auf rund 10% oder sogar noch mehr belaufen¹⁵. Das BIP belief sich im Jahr 2008 auf 541 Milliarden Franken, dementsprechend dürften sich die Regulierungskosten in der Schweiz auf insgesamt über **50 Milliarden Franken** belaufen. Diese Zahl ist durchaus plausibel, weil
 - darin sämtliche Kosten auf Bundes-, kantonaler und Gemeindeebene enthalten sind, die sowohl Unternehmen als auch Bürger und Verwaltung betreffen;
 - gemäss einer inoffiziellen Schätzung der Regulatory Reform Group in Holland sich die Kosten gesetzlicher Vorschriften in den Niederlanden auf rund 145 Milliarden Franken belaufen (100 Mrd. Euro, +/- 20%; BIP in Holland im Jahr 2009: 584 Milliarden Euro; der Kostenanteil am BIP beläuft sich also auf etwa 17 %).
 - Siehe Anhang 2.
- In den drei untersuchten Bereichen sind in der Schweiz die staatlichen Regulierungen extrem kompliziert. Zur Umsetzung dieser äusserst komplexen Anforderungen müssen jene KMU, die ihre „Hausaufgaben“ noch selbst erledigen, einen sehr hohen Zeitaufwand in Kauf nehmen, um die gesetzlichen Bestimmungen und Regulierungen zu verstehen und umzusetzen, sich weiterzubilden oder zwingend notwendige Auskünfte einzuholen. Eine immer grössere Anzahl von KMU kapituliert angesichts dieser fast unüberwindbaren Schwierigkeiten und überträgt diese Aufgaben – der Not gehorchend – einem externen Experten. Die externe Abwicklung dieser Aufgaben führt allerdings wiederum zu ganz erheblichen Zusatzkosten.
- Es stellt sich mit aller Deutlichkeit die Frage, ob ein Rechtssystem akzeptabel und „tragbar“ ist, das die KMU zwingt, externe Experten für die Abwicklung und Umsetzung der staatlichen Regulierungspflichten mit entsprechend massiven Kostenfolgen beizuziehen und/oder elektronische Hilfsmittel, ebenfalls verbunden mit massiven Kostenfolgen, einzusetzen.

III. Politische Forderungen des sgv

Im Lichte der Ergebnisse der KPMG-Studie "Messung von Regulierungskosten für KMU" lanciert der sgv ein **Paket von Forderungen zur Verringerung und Vereinfachung der staatlichen Regelungen**. Er verlangt insbesondere, dass der Staat nur dort regulierend eingreift, wo es zwingend notwendig und unverzichtbar ist und wo keine Alternativen vorhanden sind (Subsidiaritätsprinzip).

Das sgv-Paket umfasst sechs Massnahmen:

1. **Verringerung der Regulierungskosten für die KMU um netto 20 Prozent bis im Jahr 2018¹⁶**. Der sgv fordert eine Netto-Reduktion, um zu verhindern, dass einfach bestehende Regelungen durch neue Regelungen ersetzt werden. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Regulierungskosten bei Hochrechnung der vom sgv in Auftrag gegebenen Studie der KPMG vom Mai 2010 auf insgesamt über 50 Milliarden Franken belaufen, verlangt der sgv eine Reduzierung dieser Kosten

¹⁵ Studien zu anderen Ländern haben geschätzt, dass sich die Kosten der Regulierung auf zwischen 2 und 10% des BIP belaufen oder gar noch mehr“. (Bericht des Bundesrates "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" vom 18. Januar 2006, Seite 7.)

¹⁶ Ein ähnliches Ziel verfolgen sowohl die EU als auch Deutschland. Die EU-Kommission geht insgesamt von administrativen Kosten durch europäische und nationale Vorschriften in der Höhe von rund 360 Mrd. Euro aus. Im Rahmen der Lissabon-Strategie strebt diese bis 2012 eine Verringerung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 25 Prozent an. In Deutschland sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode eine Reduktion „des gesamten messbaren Erfüllungsaufwands um durchschnittlich 25 Prozent netto“ vor. Bekanntlich sind im internationalen Vergleich die administrativen Kosten in der Schweiz niedriger als in anderen Ländern. Daher fordert der sgv auch "nur" eine Reduktion der Regulierungen und damit der administrativen Kosten um 20 Prozent.

um **10 Milliarden Franken** (Reduktion um etwa 2% des BIP). Der Bundesrat hat jährlich einen entsprechenden Zwischenbericht über den Stand der Zielerreichung zu veröffentlichen.

2. **Bericht zur Messung der Regulierungskosten.** Der sgv verlangt weiter, dass so schnell als möglich ein umfassender Bericht zur Messung der Regulierungskosten von allen bestehenden Gesetzen in der Schweiz erstellt und veröffentlicht wird, aus dem klar hervorgeht, wie gross der durch die bestehenden staatlichen Regulierungen verursachte Aufwand ist.
3. **Systematische Messung der Regulierungskosten für KMU mithilfe der RKM-Methode.** Bei jeder neuen Regelung – Gesetz, Verordnung – auf Bundesebene muss eine systematische Messung der Regulierungskosten für KMU mithilfe der RKM-Methode vorgenommen werden. Konkret heisst das, dass bei jedem Gesetzesvorhaben in der Vorentwurfsphase eine Regulierungskostenmessung durchgeführt wird und dass sämtliche Vernehmlassungsunterlagen und Botschaften ein Kapitel "Regulierungskosten für KMU" enthalten müssen. Nach Ausarbeitung der Botschaft ist erneut die KMU-Verträglichkeit mit der RKM-Methode zu überprüfen.
4. **Führen einer von der Verwaltung unabhängigen KMU-Regulierungskontrollinstanz.** Bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen und Verordnungen muss diese neue Instanz nicht nur eine Kontrollfunktion ausüben, sondern auch über ein Vetorecht verfügen. Wenn ein Gesetzes- oder Verordnungsentwurf zusätzliche administrative Kosten für die KMU verursacht (d.h. das Prinzip der KMU-Verträglichkeit nicht erfüllt), muss das Gremium dieses Projekt an die Verwaltung zur Überarbeitung zurückweisen können. Dem Prinzip der Betroffenheit folgend, müssen die KMU-Vertreter über eine Mehrheit und den Vorsitz in diesem Gremium verfügen.
5. **Einführung der "Sunset Legislation" auf Bundesebene.** Um gegen die wuchernde Regulierungsflut zu kämpfen, haben in den letzten Jahren mehrere US-Bundesstaaten und EU-Länder eine solche Zeitguillotine eingeführt. Das Konzept sieht vor, dass Erlasse nach einer gewissen Dauer automatisch aufgehoben werden – es sei denn, sie durchlaufen wiederum den parlamentarischen Prozess und werden verlängert. Indem man Gesetze und Verordnungen zeitlich limitiert, kann man aufgrund der Erfahrungswerte eine periodische Evaluation der Wirkung, der Effizienz und vor allem der Notwendigkeit dieser gesetzlichen Regulierungen vornehmen.
6. **Der sgv wird in Zusammenarbeit mit seinen kantonalen Verbänden auch dafür besorgt sein, dass**
 - in allen Kantonen so schnell als möglich ein Bericht zur Messung der Regulierungskosten erstellt und veröffentlicht wird;
 - die Vernehmlassungsunterlagen für neue Erlasse in den Kantonen zwingend ein Kapitel "Regulierungskosten für KMU" enthalten müssen;
 - in allen Kantonen eine KMU-Regulierungskontrollinstanz eingeführt wird;
 - die "Sunset Legislation" in allen Kantonen eingeführt wird.

Der KPMG-Bericht "Messung von Regulierungskosten für schweizerische KMU" steht im Internet zum Herunterladen zur Verfügung: www.sgv-usam.ch.

Bibliografie

- Beggild, N. und Kopp, A. (2007): Messung von administrativen Kosten im Bereich der Mehrwertsteuer mit Hilfe des Standardkostenmodells. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 9/2007. S. 67-70
- Bundesrat (2003): *Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen*, Bern: 16. Juni 2003
- Bundesrat (2006): *Vereinfachung des unternehmerischen Alltags. Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung*, Bern: 18. Januar 2006
- Bundesrat (2006): *Bundesgesetz über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren. Vereinfachung des unternehmerischen Alltags*, Bern: 8. Dezember 2006
- Codoni, D. und Wallart N. (2007): Administrative Entlastung in Europa mit Hilfe des Standardkostenmodells. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 6/2007. S. 54-57
- Codoni, D. und Wallart N. (2007): Die internationale Konferenz in Bern zur Messung der administrativen Belastung. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 9/2007. S. 58-59
- Fueglistaller, U., Schliesser, J. und Federer, S. (2007): Administrative Belastung von Kleinunternehmen. Analyse, Herausforderungen und Chancen. *Schweizerisches Institut für Klein- und Mittelunternehmen Universität St. Gallen und BDO Visura*, St. Gallen/Solothurn: 2007
- Kopp, A. (2007): Standardkostenmodell: Internationale Erfahrungen und Schlüsse für die Schweiz. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 9/2007. S. 60-61
- Müller, C.A. (1998): *Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich*. Bern: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA)
- Müller, C.A. (2007): Folgeeffekte von Regulierungen auf Unternehmen: Einsatzbezogene Beurteilung der Messmethoden. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 6/2007. S. 59-62
- Müller, P. (2009): Evaluation der Kosten des neuen Lohnausweises. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 4/2009. S. 58
- Müller, P. (2009): Das neue Revisionsrecht: Hoher administrativer Aufwand für KMU. *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 12/2009. S. 58-61
- Schweizerischer Gewerbeverband sgv (2003): *Administrative Belastung der KMU durch die Mehrwertsteuer*, Bern: September 2003
- Schweizerischer Gewerbeverband sgv (2007): *Die Steuerkultur bei der MWSt. Beurteilung aus der Sicht der KMU*, Bern: September 2007

Bern, 25. Mai 2010

Dossierverantwortlicher

Marco Taddei, Vizedirektor sgv
Tel. 031 380 14 22, E-Mail m.taddei@sgv-usam

Anhang 1

Das Regulierungskosten-Modell (RKM)

Das Regulierungskosten-Modell (RKM) ist ein Modell zur umfassenden Messung von bestehenden oder zukünftigen Regulierungskosten einzelner, mehrerer oder aller Normadressaten. Regulierungskosten sind dabei definiert als Kosten, die bei Normadressaten durch die Einhaltung oder Befolgung von gesetzlichen Handlungspflichten entstehen.

Das RKM baut auf dem bereits seit längerem angewandten Standardkosten-Modell (SKM) auf und erweitert dieses auf Informationspflichten reduzierte Modell um weitere Handlungspflichten.

Handlungspflichten sind Pflichten, die dem Normadressaten vorschreiben, dass dieser gewisse Aktivitäten entfalten muss, um sich normkonform zu verhalten.

Das RKM unterscheidet zwischen den folgenden Typen von Handlungspflichten, die für die einzelnen Messungen relevant sein können:



Je nach Ausgestaltung der betrachteten Regelung können einzelne, eine Auswahl oder aber auch alle Handlungspflichten für den Normadressaten relevant sein.

Darüber hinaus verwendet das Regulierungskosten-Modell verschiedene Kostenbegriffe, die sich in Kostenarten (Personal-, Sach- und Finanzielle Kosten) und spezifische Kosten unterscheiden:

- Die **Personalkosten** errechnen sich durch die Multiplikation des Tarifs mit dem Zeitaufwand. Der Tarif stellt dabei den Lohnsatz (Löhne und Gehälter und soziale Abgaben) je Zeiteinheit für die Erledigung regulierter Massnahmen dar. Der Zeitaufwand umfasst die Arbeitszeit der Mitarbeitenden im Unternehmen für die Erledigung der Verpflichtung.
- Die **Sachkosten** umfassen Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Aufwendungen für bezogene Waren, Aufwendungen für bezogene Leistungen, Aufwendungen für Finanzierung und sonstige betriebliche Aufwendungen. Darüber hinaus werden Abschreibungen von Investitionen zur betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer berücksichtigt.
- Die **Finanziellen Kosten** sind öffentlich-rechtliche Abgaben. Finanzielle Kosten können in Steuern und sonstige Abgaben (z.B. Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben) unterschieden werden.

Die Summe der Personal-, Sach- und Finanziellen Kosten ergibt die **Regulierungskosten I**.

Neben den klassischen Kostenarten (Personal-, Sach- und finanziellen Kosten) werden in der Methodik des Regulierungskosten-Modells zudem spezifische Kosten berücksichtigt. Die spezifischen Kosten stellen Kosten dar, die speziell beim Regulierungskosten-Modell Verwendung finden.

Bei den spezifischen Kosten werden folgende Unterscheidungen gemacht:

- **Sowieso Kosten:** Mit Sowieso-Kosten sind Kosten gemeint, die auch ohne die gesetzliche Pflicht beim Normadressaten (z.B. Unternehmen) entstehen würden, d.h. wenn er den jeweiligen Prozess ganz oder teilweise unabhängig vom Bestehen der Pflicht ausführen würde. Sowieso-Kosten können aus Personal- und/oder Sachkosten bestehen.
- **Zusätzliche Kosten:** Unter zusätzlichen Kosten sind die Kosten zu verstehen, die für Aufgaben und Tätigkeiten anfallen, die das Unternehmen ausschliesslich aufgrund der gesetzlichen Pflicht ausführt. Die Zusätzlichen Kosten können aus Personal-, Sach- und/oder Finanziellen Kosten zusammengesetzt sein.

Die Zusätzlichen Kosten entsprechen den **Regulierungskosten II**, die sich aus den Regulierungskosten I minus der Sowieso-Kosten ergeben.

Die Regulierungskosten II bilden die Grundlage für die Berechnung der Opportunitätskosten.

- **Opportunitätskosten:** Opportunitätskosten sind Gewinne, die dem Unternehmen dadurch entgehen, dass gesetzliche Pflichten erfüllt werden müssen und Ressourcen deshalb nicht optimal genutzt werden können. Die Ermittlung der Opportunitätskosten erfolgt in diesem Modell in der Schweiz generell über die Berechnung von kalkulatorischen Zinsen auf Grund der "London Interbank Offered Rate" (LIBOR) für ein Jahr.

Die Summe der Regulierungskosten II und der Opportunitätskosten ergibt die **Regulierungskosten III**.

Übersicht über die verschiedenen Kostenbegriffe

Personalkosten	+	} = Regulierungskosten I
Sachkosten	+	
Finanzielle Kosten	+	
Sowieso-Kosten	-	= Regulierungskosten II (Zusätzliche Kosten)
Opportunitätskosten	+	= Regulierungskosten III

Bern, 25. Mai 2010 sgV-Ta/HP

Anhang 2

Bundesgesetze, die Regulierungskosten verursachen

Wie in anderen Ländern erreicht auch in der Schweiz der Gesamtumfang der gegenwärtig geltenden Rechtstexte beachtliche Ausmasse. In der Systematischen Rechtssammlung (SR) des Bundes finden sich über 4'000 Rechtstexte. Ein grosser Teil dieser Texte enthält Regulierungen für Unternehmen. Dazu kommen noch Richtlinien und andere Normen, welche nicht in der SR enthalten sind. Sehr wichtig sind in der Schweiz ausserdem auch noch die Regulierungen der kantonalen sowie der kommunalen Ebene.

Nachstehend Beispiele aus vier Rechtsbereichen, in denen Kosten verursacht werden:

Planungs- und Baugesetzgebung:

Das Planungs- und Bauwesen stützt sich auf über 140'000 Gesetzes- und Verordnungsartikel. Eine Studie im Rahmen des Impulsprogramms "effi bau" von 1998 wies darauf hin, dass die damalige Regelungsvielfalt in der Schweiz jährliche Kosten von zwischen 2,4 bis 6 Milliarden Franken verursachte.

Revisionsrecht:

Eine kürzliche Untersuchung des KMU-Forums des SECO zum administrativen Aufwand des Revisionsrechts zeigt, dass den KMU allein durch diesen Teilbereich zusätzliche administrative Kosten von mehr als 1 Milliarde Franken aufgebürdet werden.

Bundesgesetz über die MWSt:

- Eine im Auftrag des SECO durchgeführte Studie zeigt auf, dass sich die administrativen Kosten der MWSt für die KMU auf etwa 500 Millionen Franken belaufen. Die Einführung des Einheitssatzes und die Aufhebung der Ausnahmen würden diese Kosten um 22 Prozent reduzieren.
- Die Erhöhung der MWSt-Sätze für die Finanzierung der IV, die im Jahr 2011 eingeführt wird, verursacht im Gewerbe hohe administrative Belastungen für die Umstellung des Buchhaltungs- und Kassensystems. Daneben fallen hohe Zusatzkosten für den Druck neuer Preislisten und Drucksachen an. Nach Ablauf der auf 7 Jahre befristeten Erhöhung fallen dieselben Kosten noch einmal an, weil die Änderungen wieder rückgängig gemacht werden müssen.

Öffentliches Beschaffungswesen:

- Das geltende Recht auf allen drei föderalen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) ist so kompliziert und zersplittert, dass seine Anwendung selbst Juristen Schwierigkeiten bereitet. Das Beschaffungsrecht ist darüber hinaus insbesondere wegen der materiellen Unterschiede zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen den Kantonen selber zu stark zersplittert und damit für die Anbietenden zu kompliziert.

Bern, 25. Mai 2010 sgv-Ta