

Diskussionspapier

Auswege aus dem Regulierungsdickicht

Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz
Peter Buomberger

Danksagung

Der Autor dankt seinen Kollegen Dr. Rudolf Walser und Alois Bischofberger, Senior Consultants bei Avenir Suisse, sowie Prof. Dr. Silvio Borner und Dr. Jean-Pierre Roth, Mitglieder der Programmkommission von Avenir Suisse, für die kritische Durchsicht des Manuskriptes und die vielen wertvollen Anregungen. Ein besonderer Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Christoph Müller, Universität St. Gallen, Dr. Eric Scheidegger, SECO, Prof. Dr. André Burgstaller, Columbia University, New York, und nicht zuletzt Frau Christa Markwalder, Nationalrätin, für viele äusserst hilfreiche Gespräche zur Thematik. Ohne die tatkräftige Unterstützung bei der Aufarbeitung der Daten und Erstellung der Grafiken von Simon Hurst und Luc Zobrist, beide Avenir Suisse, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ihnen gehört ein ganz spezieller Dank. Die Verantwortung für das Diskussionspapier liegt allein beim Autor.

Autor Peter Buomberger, peter.buomberger@avenir-suisse.ch
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Koordination Verena Parzer Epp, verena.parzer-epp@avenir-suisse.ch
Gestaltung Jörg Naumann, joerg.naumann@avenir-suisse.ch
Produktion Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© September 2014 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00

Download : <http://www.avenir-suisse.ch/39765/auswege-aus-dem-regulierungsdickicht>

Inhalt

1_ Gulliver in der Schweiz - eine Einleitung	_5
2_ Eine Gefahr für das Wachstum	_7
3_ Wieviel Regulierung braucht eine Volkswirtschaft?	_9
4_ Regulierung in der Schweiz	_12
4.1_ Schwer messbare Regulierungsdichte	12
4.2_ Ausgeprägte Dynamik seit der Jahrtausendwende	12
4.3_ Regulierungsdichte als zentrales Problem für Unternehmer	17
5_ Regulierungsdichte im internationalen Vergleich	_18
5.1_ Eine aussagekräftige Datenbasis	19
5.2_ Steter Terrainverlust der Schweiz in allgemeinen Rankings	20
5.3_ Schwerfällige Bauregulierung	24
5.4_ Dunkle Wolken am Horizont des Arbeitsmarkts	26
5.5_ Schwaches Mittelfeld bei den Direktinvestitionen	28
5.6_ Verschlechterung im Dienstleistungssektor	29
5.7_ Problemzone Unternehmensneugründung	30
5.8_ Telekommunikation und Versicherungen - zwei stark regulierte Branchen	34
5.9_ Regulierungen - kein Ruhmesblatt für die Schweiz	35
6_ Ausholung des Regulierungsdickichts	_36
6.1_ Magere Bilanz der bisherigen Anstrengungen	36
6.2_ Ein Programm für weniger und bessere Regulierung	39
7_ Vorschlag für einen Regulierungs-Quality-Check	_43
Anhang: Datenquellen	46
Literatur	49

1_ Gulliver in der Schweiz - eine Einleitung

Der Glaube an die Lösung gesellschaftlicher und ökonomischer Probleme mit Regeln, Vorschriften und Geboten ist ungebrochen. Fast immer werden mit solchen Regulierungen hehre Absichten verfolgt (wenn diese auch nicht immer einer genaueren Prüfung standhalten). Und fast immer wirkt die einzelne Regulierung nur wenig freiheitseinengend und somit kaum bedrohlich; der Preis scheint sich jedes Mal zu lohnen.

Deswegen merken wir zum einen nicht, wie unser Leben, nicht nur in seiner wirtschaftlichen Dimension, sondern in all seinen Belangen, in ein Korsett gezwängt wird. Es geht uns wie Gulliver bei den Liliputanern, der im Schlaf mit feinsten Fäden gebunden wurde, von denen er jeden einzelnen nicht spürte und mit Leichtigkeit hätte zerreißen können. Irgendwann einmal aber waren es zu viele, und er war gefesselt.

Zum anderen gewöhnen wir uns, weil der Freiheitsverlust langsam geschieht, an das Korsett. Vom Sozialphilosophen Charles Handy stammt die These, Frösche, die man in siedendes Wasser werfe, versuchten, sofort wieder herauszuspringen; gebe man sie aber in lauwarmes Wasser und erwärme es langsam, blieben sie ruhig und fühlten sich wohl – bis es zu spät sei. Die Geschichte ist zwar wohl nur «ben trovato», aber als Gleichnis für das Verhalten der Menschen tut sie ihren Dienst. Wir empfinden nämlich, was die Vorväter als empörende Freiheitsbeschränkung empfunden hätten, zunehmend fast als angenehm, weil wir die Einengungen nicht auf einen Schlag, sondern schleichend erfahren.

Das Resultat dessen, dass wir die Freiheitsbeschränkungen kaum wahrnehmen, ist erschreckend: Innert zehn Jahren (2004-2014) ist der Seitenumfang der in der systematischen Rechtssammlung des Bundes erfassten geltenden Erlasse des Landesrechts und des Staatsvertragsrechts von rund 54 000 auf 66 000 Seiten gestiegen. Dabei wird eine Vielzahl von Gesetzen in dieser Sammlung gar nicht erfasst, etwa jene der Kantone und Gemeinden, besonders aber diejenigen der in den letzten Jahren immer aktiveren Aufsichtsbehörden wie der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) oder der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom).

Jene, die das Regulierungsdickicht allerdings nicht kalt lässt, sind die Eigentümer und Führungskräfte von Firmen. Erstens können Regulierungen sich für Betriebe mit tausenden Angestellten rasch zu einer beträchtlichen Belastung summieren. Zweitens sind Unternehmungen ein bevorzugtes Objekt regulatorischer Begierde. Drittens sind Wirtschaftsleute geübt, die oft erst mit Verzögerung eintretenden negativen Folgen von Regulierungen frühzeitig zu erkennen und diesen richtig zuzuordnen. Vor allem aber stehen, viertens, grosse wie kleine Unternehmen im internationalen Wettbewerb. Ihre Vertreter sehen, was im Ausland zur

Ausholzung des Regulierungsdschungels unternommen wird, und es ist für sie besonders beunruhigend, wenn sich die Schweiz, wie das in den letzten Jahren geschehen ist, nicht nur absolut, sondern auch relativ, im Vergleich mit ihren Mitbewerbern, verschlechtert. Das ist eine ernstzunehmende Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und ihr Potenzial, Wohlstand zu generieren.

Mindestens so bedrohlich sind jedoch die gesellschaftlichen Nachteile der zunehmenden Regulierung. So verdrängt sie am Laufmeter die Eigenverantwortung. Je mehr staatliche Regeln es gibt, desto mehr glaubt man nämlich, seiner Verantwortung Genüge zu tun, wenn man diese Regeln einhält. Legalität tritt an die Stelle der Legitimität. Dann geht durch das Dickicht an Regulierungen, das von niemandem überblickt werden kann, das Vertrauen in Politik, Regierung und Behörden, kurz: in die Staatsgewalt, verloren. Schliesslich ist die Regulierung ein Nährboden für Schattenwirtschaft, Korruption und Umgehungen aller Art. Insofern ist das Regulierungsdickicht auf vielfältigste Weise ein Angriff auf die Fundamente der liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Trotzdem hat das Thema der Regulierungsdichte in der Politik nicht jenes Gewicht, das es haben müsste – weil man damit kaum Wähler gewinnen kann. Dazu kommt noch, dass ausgerechnet die gleichen Unternehmen, die unter der Last der Regulierungen ächzen, ziemlich willig in regulierungsschwere Vereinbarungen mit dem Ausland einwilligen, wenn sie glauben, damit einen verbesserten Marktzugang erkaufen zu können. Dass die Umsetzung solch internationaler Verträge dann nicht mit Zurückhaltung, sondern mit helvetischem Perfektionismus erfolgt, ist ein Eigengoal, das wir uns oft schiessen. Dort, wo politisch kein Blumentopf zu holen ist, braucht es eine Institution wie Avenir Suisse, die unabhängig von politischer Zustimmung wichtige, aber wenig populäre Themen aufgreifen kann. Der Think-Tank wird sich vor diesem Hintergrund in Zukunft vermehrt mit Problemen der Regulierung und der Regulierungsdichte auseinandersetzen. Das fällt umso leichter, als der Autor dieser Studie, Peter Buomberger, der als Ökonom eine Karriere bei der Schweizerischen Nationalbank, der UBS und der ZÜRICH gemacht hat, neuerdings als Senior Economist das Team von Avenir Suisse verstärkt.

In diesem Diskussionspapier wird die absolute und relative Verschlechterung der regulatorischen Rahmenbedingungen in der Schweiz aufgezeigt und ein Programm mit sechs Eckpunkten zur Eindämmung der Regulierungsflut vorgestellt. Es enthält Vorschläge für bessere Regulierungsinstrumente, für einen konstruktiven Dialog unter den involvierten Stakeholdern und für eine bindende Regulierungsbremse. In späteren Publikationen sollen unter anderem die Ursachen der Regulierungsflut thematisiert werden.

Gerhard Schwarz

Direktor von Avenir Suisse

2_ Eine Gefahr für das Wachstum

Die Schweizer Wirtschaft – vom KMU bis zum globalen Unternehmen – leidet immer mehr unter der Regulierungsflut. Neue Arbeitsstellen werden beim Staat geschaffen, während Industrie und Gesellschaft an Überregulierung ersticken. Zunehmend wird der unternehmerische Handlungsspielraum eingeschränkt, die Eigeninitiative erschwert und Verantwortung von den Unternehmen auf Regulatoren verschoben. Selbstredend absorbiert die Umsetzung der zahllosen neuen Regulierungen substanzielle Ressourcen. Der Gewerbeverband schätzt diese auf 50 Mrd. Fr. pro Jahr – was nahezu 10% des Bruttosozialprodukts entspricht. Es verwundert deshalb nicht, dass die zunehmende Regulierungsdichte von den Schweizer Unternehmern als eine der grössten Gefahren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial unseres Landes gesehen wird.

Wirtschaftsführer und Politiker weisen allerdings schon seit den 1990er-Jahren auf diese Problematik hin. Einzelne Politiker haben unter den Stichworten Liberalisierung und Deregulierung Vorstösse eingereicht. Bundesrat und Verwaltung haben reagiert und verschiedene Instrumente zur Verbesserung der Regulierungstätigkeit und zur Eindämmung der Regulierungsflut geschaffen: im Jahr 1999 den KMU-Verträglichkeitstest, im Jahr 2000 die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) oder das KMU-Forum. Der Verfassung des Kantons Aargau wurde gar ein Paragraph hinzugefügt, der festhält, dass «die Regulierungsdichte und die administrative Belastung für die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten» sind.

Leider ist bis heute keine signifikante Wirkung all dieser Massnahmen erkennbar. Wie die Untersuchung von Avenir Suisse anhand neuester Daten zeigt, bleibt der Trend zu verstärkter Regulierung ungebrochen. Besonders besorgniserregend ist, dass sich die Schweiz im internationalen Vergleich verschlechtert hat. Auch wenn wir in diversen Standortrankings immer wieder in den vorderen Rängen zu finden sind, fallen wir in Bereichen, die die Regulierungsdichte betreffen, stetig zurück. Für eine hochentwickelte Volkswirtschaft ist das gefährlich, denn effiziente Regulierungen und ein damit verbundener niedriger bürokratischer Aufwand zählen zu den wichtigsten Grundlagen für hohe Produktivität, Wachstum und Innovation.¹ Hinzu kommt, dass eine zu hohe Regulierungsdichte das Vertrauen in Verwaltung und Regierung untergräbt und ein Nährboden für Schattenwirtschaft und Korruption ist. Der bekannte Harvard-Professor Niall Ferguson sieht in der Regulierungswut den Nie-

Die zunehmende Regulierungsdichte wird als eine der grössten Gefahren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial unseres Landes gesehen.

¹ Untersuchungen der Weltbank zeigen, dass eine übertriebene Regulierung den Wirtschaftsmotor massiv ins Stottern bringt. Volkswirtschaften mit tiefer Regulierungsdichte weisen demgegenüber eine deutlich höhere Produktivität und um bis zu 2,3 Prozentpunkte mehr Wachstum auf (Worldbank 2013; Djankov et al. 2006).

dergang der Zivilgesellschaft und spricht von der «Herrschaft der Anwälte» (Ferguson 2012).

Auch die nähere Zukunft sieht düster aus; neue regulatorische Grossprojekte stehen am Horizont. Mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, der Energiestrategie 2050 oder dem neuen Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg) kommt auf die Schweiz ein erneuter, massiver Regulierungsschub zu.

Die Schweiz steht damit heute – ähnlich wie nach der Ablehnung des EWR im Jahr 1992 – vor gewaltigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Die Unternehmen werden bereits stark gefordert von Faktoren, die die Wirtschaftspolitik nur schwer oder überhaupt nicht beeinflussen kann: Von den immer komplexeren und unsichereren Beziehungen zu unseren wichtigsten Handelspartnern wie der EU oder den USA, der instabilen geopolitischen Lage und dem starken Schweizerfranken. Wenn die Unternehmen weiterhin in der Schweiz Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren sollen, sind sie umso mehr auf attraktive Rahmenbedingungen angewiesen. Dazu gehört ganz zentral ein effizientes regulatorisches Umfeld. Diesen Standortfaktor können wir beeinflussen!

In diesem Diskussionspapier wird nach einleitenden theoretischen Überlegungen (Kapitel 3) die Entwicklung der Schweizer Regulierungsdichte in quantitativer und qualitativer Hinsicht analysiert (Kapitel 4) und dann mit den Trends in anderen Ländern verglichen (Kapitel 5). Basierend auf diesen Ergebnissen und zahlreichen Expertengesprächen werden Hypothesen zu den Ursachen der zunehmenden Regulierungsflut formuliert (Kapitel 6) und ein Programm zu deren Eindämmung vorgestellt.

Wenn die Unternehmen weiterhin in der Schweiz Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren sollen, sind sie umso mehr auf attraktive Rahmenbedingungen angewiesen.

3_ Wieviel Regulierung braucht eine Volkswirtschaft?

Der Begriff Regulierung stammt aus der angelsächsischen Literatur, hat heute aber auch Eingang in die deutschsprachige Literatur gefunden. Man versteht darunter staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus, sei dies in Form von Gesetzen, einzuhaltenden Normen, Verordnungen oder administrativen Verfahren.² Unter dem Staat werden alle staatlichen Institutionen aller gesetzgebenden Ebenen, einschliesslich der zunehmend an Bedeutung gewinnenden aufsichtsbehördlichen Institutionen wie FINMA (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht), ElCom (Eidgenössische Elektrizitätskommission) oder ComCom (Eidgenössische Kommunikationskommission) verstanden.

Wann und wieviel Regulierung notwendig und sinnvoll ist, und was die Charakteristika von guter Regulierung sind, darüber gibt es unterschiedliche Ansichten. Die «invisible hand» von Adam Smith regelt nicht alles, darüber sind sich Ökonomen und Politiker aller Couleur einig. Die neueren Theorien der Regulierung zeigen einerseits auf, in welchen Fällen Regulierungen aus rein ökonomischer Sicht notwendig sind, sie zeigen aber auch Mechanismen auf, die dazu führen, dass die Regulierungsdichte oft weit über dem ökonomisch Sinnvollen liegt. Die klassischen Theorien basieren auf der Wohlfahrtsökonomie und auf gleichgewichtstheoretischen Ansätzen, die dem Staat drei Funktionen zuschreiben:

Die «invisible hand» von Adam Smith regelt nicht alles, darüber sind sich Ökonomen und Politiker aller Couleur einig.

1. **Der Schutz der Eigentumsrechte:** Dazu gehören Massnahmen, die die Rechtsordnung stärken, Sicherheit und Eigentum garantieren, die Einhaltung von Verträgen und Abmachungen sichern und das geistige Eigentum schützen. Damit werden jene Rahmenbedingungen gewährleistet, die zu den Grundpfeilern der Marktwirtschaft gehören, z.B. Urheber- und Patentrechte.
2. **Die Bereitstellung öffentlicher Güter:** Diese Güter verfügen über zwei Charakteristika: nicht-Ausschliessbarkeit und Nicht-Rivalität. Aber auch bei den öffentlichen Gütern stellt sich die Frage, welche Art der staatlichen Intervention die effizienteste ist, also wie das gewünschte Ziel mit den geringsten Kosten und dem grössten Nutzen erreicht werden kann (z.B. nationale Sicherheit).
3. **Die Korrektur von Marktversagen:** Ein Marktversagen liegt dann vor, wenn das Resultat des Marktes nicht pareto-optimal ist, also eine Lösung existiert, bei der die Marktteilnehmer durch eine staatliche Intervention besser gestellt werden können, ohne dass andere schlechter gestellt werden.

2 Da die «Rundschreiben» einzelner Behörden wie der FINMA immer mehr den Charakter von Regulierungen annehmen, fallen auch sie unter den in dieser Publikation verwendeten Begriff der Regulierung.

Der Fokus dieser Studie liegt bei staatlichen Interventionen als Antwort auf Marktversagen, wobei dieses meistens auf drei Ursachen zurückgeführt wird:

- **Ein natürliches Monopol** entsteht, wenn z.B. Leistungen über Netzinfrastrukturen abgewickelt werden, die sehr hohe Fixkosten (v. a. Investitionskosten) aufweisen. Beispiele hierfür sind das Schienennetz, das Stromnetz oder das Strassennetz. Der Staat tritt in diesen Fällen als Anbieter auf, häufig über eine Gesellschaft in staatlichem Besitz, die spezifische Auflagen erhält wie etwa die flächendeckende Versorgung.
- **Externe Effekte** sind Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf unbeteiligte Marktteilnehmer, die der Verursacher bei seinen Entscheidungen nicht berücksichtigt hat. Negative externe Effekte bewirken, dass die angebotene Menge eines Gutes über dem sozialen Optimum liegt. Das Paradebeispiel dazu sind Umweltverschmutzungen: Am Entstehungsprozess der Umweltbelastung Unbeteiligte müssen Kosten in Form verschmutzter Luft in Kauf nehmen, ohne dafür kompensiert zu werden.
- **Informationsasymmetrie:** Von Informationsasymmetrie spricht man dann, wenn bei Vertragsabschluss der Anbieter und der Nachfrager über unterschiedliche Informationen zu einzelnen Elementen des Vertragsinhalts verfügen: Ist eine Marktseite besser informiert als die andere, kann diese Asymmetrie missbräuchlich ausgenutzt werden, was unter Wettbewerbsbedingungen allerdings nicht einfach ist. Die asymmetrische Informationsverteilung bezieht sich meistens auf die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung. Dies kann beispielsweise bei Lebens- oder Arzneimitteln der Fall sein, aber auch bei Dienstleistungen wie Versicherungen. In einer modernen, stark arbeitsteiligen und globalisierten Wirtschaft mit immer komplexeren Produkten nehmen Informationsasymmetrien tendenziell zu, was zumindest teilweise den Druck für mehr Regulierungen beim Konsumentenschutz erklärt.

Wohl die meisten Ökonomen sehen staatliche Eingriffe in diesen drei Fällen als gerechtfertigt an. Allerdings basiert diese Akzeptanz zu einem großen Teil auf der impliziten, aber falschen Annahme, dass staatliche Interventionen zur Korrektur von Marktversagen keine Kosten verursachen, was natürlich in der Praxis nicht der Fall ist. Zudem wird ebenfalls implizit angenommen, dass der Staat genau weiss, wann ein Marktversagen vorliegt und wie dieses konkret zu korrigieren ist. Zuguterletzt wird unterstellt, der Staat (die Verwaltung) sei frei von jeglichen Eigeninteressen und handle einzig zum Wohl seiner Bürger.

Die Vertreter der Chicagoer Schule glauben deshalb, dass auch Marktversagen besser durch Marktmechanismen und nicht durch staatliche Interventionen korrigiert wird. Deshalb sind sie grundsätzlich gegen Regulierung, zumal sie aufgezeigt haben, dass jeder staatliche Eingriff wei-

Implizit wird angenommen, dass der Staat genau weiss, wann ein Marktversagen vorliegt und wie dieses konkret zu korrigieren ist.

tere Regulierungen nach sich zieht (Stigler 1971, Posner 1974). Eine Gegenposition beziehen Ökonomen wie Joseph Stiglitz oder Amartya Sen. Sie vertreten die These, dass der Staat oft gescheiter sei als der Markt und ein staatlicher Eingriff immer demokratisch legitimiert sei, während der Markt zufällige Resultate generiere.

Interessant sind auch die Krisen- und die Lobbyismus-Theorien. Gemäss der Krisentheorie sieht sich der Staat legitimiert, im Krisenfall massiv einzugreifen, um die Ursachen und die Auswirkungen einer Krise zu bekämpfen. Nach der Überwindung der Krise bleiben vorgenommene Regulierungen in Kraft, da sie sich vermeintlich bewährt haben und deshalb auch die nächste Krise verhindern können. Damit erhöht sich die Regulierungsdichte sukzessive – von Krise zu Krise –, einzig abhängig von der Häufigkeit und dem Ausmass der auftretenden Krisen (Owen und Braeutigam 1978). Der Begriff Krise muss dabei nicht allzu eng gefasst werden: Nicht nur die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre oder die jüngste Finanzkrise haben einen Rattenschwanz von Regulierungen produziert, sondern auch viele kleinere Störungen. Nur schon vermeintliche Blasen auf dem Immobilienmarkt oder schwaches Wirtschaftswachstum können Regulierungswellen auslösen.

Die Lobbyismus-Theorie, besser bekannt unter den englischen Bezeichnungen «Interest groups approach» oder «Capture theory», geht auf den «Public-Choice»-Ansatz von George Stigler und Richard Posner zurück. Diese Ansätze unterstellen den Bürokraten und Politikern Eigeninteresse. Der Staat ist dabei der Anbieter von Regulierungen, die potenziell Regulierten sind die Nachfrager. Nachgefragt werden Regulierungen, um sich z.B. durch Marktzutrittsbarrieren oder Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz besser zu stellen. Gut organisierte Interessengruppen können – gemäss dieser Theorie – den Staat durch Regulierungen dazu bringen, Einkommen von der Mehrheit zu einer Minderheit zu übertragen. In dieselbe Kategorie gehört die Bürokratie-Theorie, die besagt, dass Bürokraten durch übermässigen Aktivismus ihre Karrierechancen verbessern oder Politiker ihre Chance auf Wiederwahl steigern können (Niskanen 1971).

Die unterschiedlichen theoretischen Ansätze zeigen, wie komplex die Regulierungsproblematik ist. Je nach theoretischer Grundlage resultieren unterschiedliche Lösungsansätze. Sie zeigen aber auch, wie wichtig fundierte, empirische Analysen sind. Solche Analysen können helfen, das Ausmass der Regulierungsdichte zu erkennen und die grössten Problemfelder zu identifizieren. Sie liefern auch Hinweise auf die Ursachen, helfen bei der Unterscheidung zwischen sinnvoller und überflüssiger Regulierung und sind damit eine Grundlage zur Formulierung von Verbesserungsvorschlägen.

Die theoretischen Ansätze zeigen, wie komplex die Regulierungsproblematik ist, aber auch, wie wichtig fundierte, empirische Analysen sind.

4_ Regulierung in der Schweiz

4.1_ Schwer messbare Regulierungsdichte

Die Probleme der Wirtschaft mit Regulierungen gehen meist weniger von einem einzelnen Gesetz, einer einzelnen Verordnung oder einer einzelnen Norm aus. Vielmehr ist es das teilweise inkonsistente Dickicht einer Vielzahl von Regulierungen, das in seiner kumulierten Wirkung einen negativen Einfluss hat. Das gilt besonders für die Schweiz, die mit Bund, Kantonen, Gemeinden sowie aufsichtsrechtlichen Institutionen eine Vielzahl von wenig koordinierten Regulierungsbehörden hat.

Zur Messung der Regulierungsdichte eines Landes (oder eines Wirtschaftssektors) existieren allerdings keine allgemein anerkannten Standards oder Methoden (Bussmann 2009). Verbreitet sind Kosten-Nutzen-Analysen oder «Impact Assessments» (Baldwin, Cave und Lodge 2012). Diese Methoden eignen sich aber eher zur Messung und Beurteilung einzelner regulatorischer Initiativen oder Vorlagen als zur Messung der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsdichte. Als empirisch praktikable Methode hat sich die Messung der Regulierungsdichte mit sogenannten Regulierungsindikatoren (Proxy-Variablen) bewährt. Dabei wird zwischen zweierlei Indikatoren unterschieden: «Output»- und «Outcome»-Indikatoren.

«Output»-Indikatoren messen die Regulierungsdichte auf der Basis quantitativer Angaben oder qualitativer Analysen. Es werden «harte» Fakten erhoben, wie die Zahl neuer Gesetze, administrativer Prozeduren oder der Tage, die eine solche Prozedur dauert. Solche Indikatoren können aber auch auf der Analyse von Rechtstexten beruhen. Viele dieser «Output»-Indikatoren sind eher juristischer Natur. Sie sagen wenig aus über die wirtschaftliche Belastung der Wirtschaft durch die Regulierungen.

«Outcome»-Indikatoren versuchen die ökonomische Wirkung von Regulierungen zu erfassen. Indikatoren dieser Art basieren typischerweise auf Befragungen betroffener Wirtschaftssubjekte. Vermehrt werden die Wirkungen konkreter Regulierungen durch Experten analysiert und daraus Indizes konstruiert, in die verschiedene Analyseelemente einfließen. Ein Nachteil dieser Indikatoren ist, dass es oft schwierig ist, die einzelnen Komponenten zu identifizieren.

Die Unterscheidung zwischen «Outcome»- und «Output»-Indikatoren ist in der Praxis nicht immer einfach. Bei der Interpretation der Resultate ist dies im Auge zu halten. Da es bei dieser Untersuchung um die Beurteilung von Regulierung aus ökonomischer Sicht geht, werden vor allem «Outcome»-Indikatoren verwendet.

Vielmehr ist es das teilweise inkonsistente Dickicht einer Vielzahl von Regulierungen, das in seiner kumulierten Wirkung einen negativen Einfluss hat.

4.2_ Ausgeprägte Dynamik seit der Jahrtausendwende

Bereits die Darstellung einiger weniger rudimentärer «Output»-Indikatoren zeigt relativ klare Resultate. So erreicht beispielsweise der Ge-

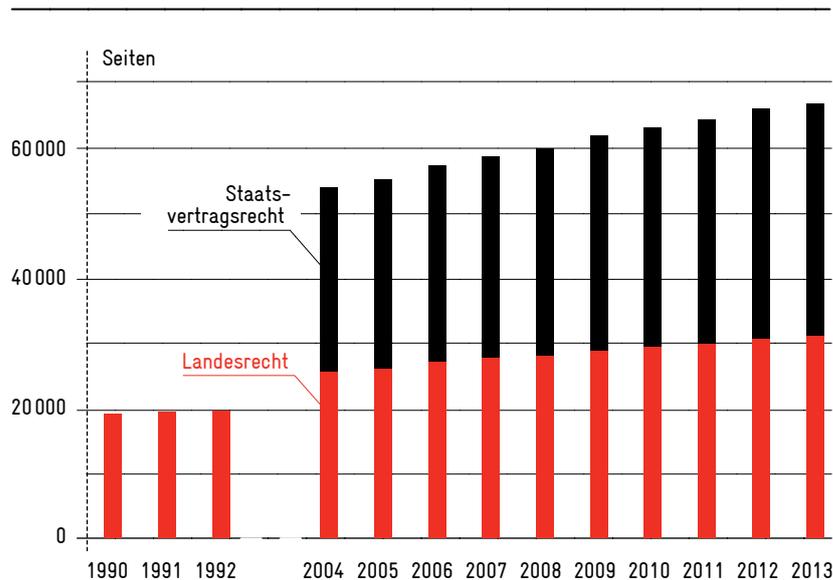
samtumfang der gegenwärtig geltenden Rechtstexte in der Schweiz beachtliche Ausmasse. In der systematischen Rechtssammlung des Bundes (SR) finden sich über 66 000 Seiten Rechtstexte (BK 2014). Ein grosser Teil dieser Texte betrifft die Unternehmen sehr direkt wie die 140 000 Gesetzes- und Verordnungsartikel im Bereich der Raumplanung und des Baurechts oder die rund 2 000 Seiten zur Mehrwertsteuer (SECO 2013a).

Ein grosser Teil dieser Texte betrifft die Unternehmen sehr direkt, wie die 140 000 Gesetzes- und Verordnungsartikel im Bereich der Raumplanung und des Baurechts oder die rund 2 000 Seiten zur Mehrwertsteuer zeigen.

Einen Hinweis auf die Regulierungsdynamik liefert der Bestand der geltenden Erlasse des Landesrechts³, die der Bund in der systematischen Rechtssammlung konsolidiert erfasst (Abbildung 1). Dieser Bestand ist gemessen am Seitenumfang zwischen 1992 und 2004 deutlich gewachsen: Von rund 20 000 (1990) auf 30 000 (2014) Seiten. Der Seitenumfang des geltenden Staatsvertragsrechts (internationale Übereinkommen und Verträge) ist nur schon zwischen 2004 und 2014 von 28 000 auf 36 000 Seiten gewachsen.⁴

Abbildung 1

Zunehmende Seitenzahl des Bestands in der systematischen Rechtssammlung des Bundes



Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei

Eine etwas detailliertere Analyse von Linder *et al.* zeigt, dass die Seitenzahl des Schweizer Landesrechts zwischen 1983 und 1992 jährlich um 0,8% gewachsen ist, zwischen 1993 und 2007 hingegen um 1,9% – dies ergibt ein Durchschnittswachstum von 1,5% über die gesamte Periode (Linder, Hümbelin und Sutter 2009). Der Seitenumfang des Staatsvertragsrechts ist im selben Zeitraum um 3,3% pro Jahr gewachsen. Dieses umfasst etwa

³ Bundesverfassung, -gesetze, -verordnungen, -beschlüsse, Kantonsverfassungen.

⁴ Zwischen 1992 und 2004 besteht eine Lücke, da in diesem Zeitraum keine Daten erhoben wurden. Der Umfang des Staatsvertragsrechts wurde erst ab 2004 erhoben.

internationale Verträge über Zollwesen, Besteuerung, Verkehr, Niederlassung und Aufenthalt usw. Die stärkere Zunahme reflektiert die ausge dehntere internationale Verflechtung.

Während der Seitenumfang der Rechtstexte stieg, war die Anzahl Erlasse rückläufig. Dies bedeutet, dass Erlasse im Seitenumfang zunahmen. Auch der höhere Detaillierungsgrad (mehr regelbasiert, weniger prinzipienbasiert) ist ein Indiz für grössere Regulierungsdichte (Linder, Hümbelin und Sutter 2009).

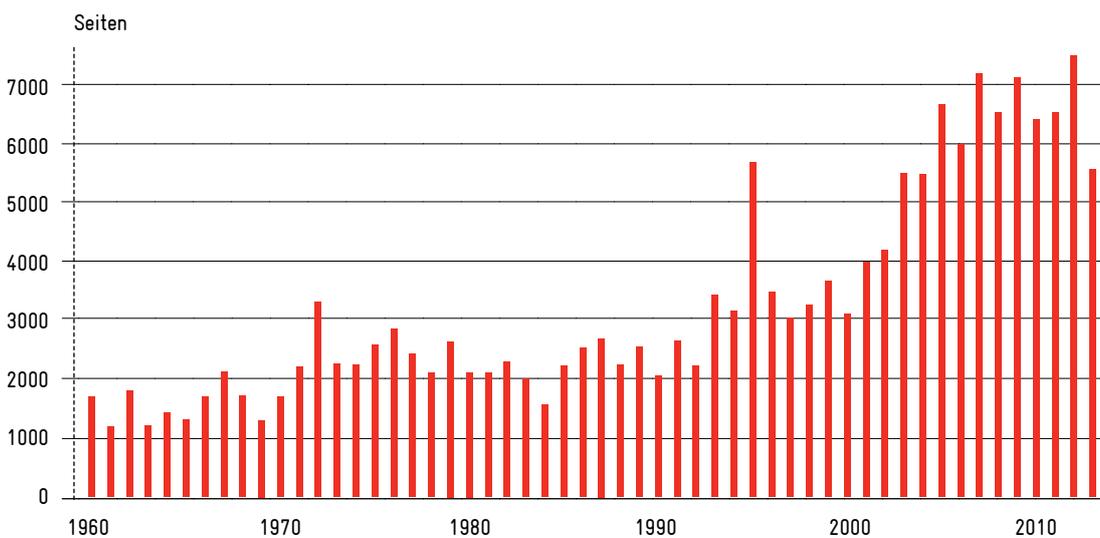
Allerdings wird eine Vielzahl von Regulierungen, nämlich Richtlinien und andere Normen, in der systematischen Rechtssammlung gar nicht erfasst, besonders diejenigen der verschiedenen aufsichtsrechtlichen Institutionen, die in den letzten Jahren überaus aktiv waren. Und auch nicht enthalten sind die kantonalen oder kommunalen Verordnungen.

Neben dem Bestand an Regulierungen interessiert die Änderungsfrequenz. In der amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) werden die in Kraft gesetzten Erlasse chronologisch veröffentlicht, die Verfassungsartikel, die Bundesgesetze, die Bundesbeschlüsse, die Verordnungen usw. Die AS hat besonders in den letzten Jahren an Volumen zugelegt (Abbildung 2). Bis in die 1990er-Jahre wurden jeweils rund 2000 Seiten registriert, doch ab Mitte der 1990er-Jahre hat sich die Dynamik erhöht. 2012 kam es zu einem Spitzenwert von ca. 7000 Seiten. Das ergibt pro Woche über 140 neue Seiten Bundesrecht!

Das ergibt pro Woche
140 neue Seiten
Bundesrecht!

Abbildung 2

Der Umfang der in der amtlichen Sammlung publizierten Erlasse wächst



Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei

Allerdings sind diese Zahlen mit einigen Vorbehalten zu interpretieren: Publiziert werden auch sämtliche Änderungen und allfällige Aufhebungen. Mitunter werden also zusätzliche Seiten gezählt, obwohl Regulierungen abgeschafft wurden. Am deutlich sichtbaren Trend zu mehr Regulierung dürfte dies aber nichts ändern.

Es soll nochmals betont werden, dass in diesen Zahlen Regulierungen auf Kantons- oder Gemeindeebene sowie von aufsichtsrechtlichen Institutionen nicht enthalten sind.

Besonders stark zugenommen haben in den letzten Jahren die Regulierungen des Finanzmarkts. Dies ist primär auf die ab 2008 einsetzende Finanzkrise zurückzuführen. Konsolidierte Zahlen zu den Regulierungstexten sind zwar nicht vorhanden, aber es gibt andere Indikatoren, die klare Indizien liefern (Tabelle 1). Beispielsweise zeugen die um 44% gestiegenen Mitarbeiterzahlen seit 2009, die um 46% gestiegenen Gebühreneinnahmen (von 2009 bis 2012) und die um 25% höheren Aufsichtsabgaben (von 2009 bis 2012) der FINMA vom Tempo, mit dem die Finanzmarktregulierung seit dem Ausbruch der Finanzkrise ausgebaut wurde. Resultat sind unter anderem 61 «Rundschreiben» (Merkblätter der FINMA), die insgesamt ca. 1000 Seiten umfassen (FINMA 2008-2014).

Diese «Output»-Indikatoren sagen – wie vorne erwähnt – noch nichts über den Nutzen der erhöhten Aktivitäten der FINMA aus. Einige Beobachter argumentieren, dass zusätzliche Regulierungen im Finanzsektor einen hohen Nutzen für die Finanzmarktstabilität und damit für die Allgemeinheit liefern und deshalb mehr als gerechtfertigt sind; einige meinen sogar, dass es noch mehr Regulierung braucht. Andere Experten (Admati und Hellwig 2013) und auch Avenir Suisse (Bischofberger und Walser 2013) schlagen stattdessen einfachere, kostengünstigere und effizientere Regulierungen wie die Einführung einer Leverage ratio und die Erhöhung des Eigenkapitals vor.

Andere Experten und Avenir Suisse schlagen einfachere, kostengünstigere und effizientere Regulierungen wie die Einführung einer Leverage Ratio und die Erhöhung des Eigenkapitals vor.

Tabelle 1
Imposantes Wachstum der Regulierungsbehörde FINMA

<i>Jahr</i>	<i>Mitarbeiter</i>	<i>Gebühreneinnahmen (in 1000 Fr.)</i>	<i>Aufsichtsabgaben (in 1000 Fr.)</i>
2009	333	11 518	82 015
2010	371	15 592	84 080
2011	396	16 517	89 539
2012	442	18 871 (Ø jährl. Wachstum 18%)	102 381 (Ø jährl. Wachstum 8%)
2013	468	k. A.	k. A.
2014	481* (Ø jährl. Wachstum 18%)	k. A.	k. A.

* vom Verwaltungsrat bewilligtes Stellendach; k. A.: keine Angaben

Quellen: Geschäftsberichte FINMA; Reporting Personalmanagement FINMA (2010-2013)

von Alexander Galli, FundStreet Ltd

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen sind im Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagegesetz, KAG) festgehalten. Dieses Bundesgesetz umfasst 159 Gesetzesartikel. Im Wesentlichen soll damit der Markt für kollektive Kapitalanlagen so überwacht werden können, dass kleinere Anleger im Falle von Unregelmässigkeiten seitens der Anlagefondsbetreiber einen maximalen Schutz genießen. In der dazugehörigen Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlageverordnung, KKV) wird in weiteren 145 Artikeln präzisiert, was man im KAG zu wenig genau umschrieben hat. Wenn etwa die FINMA von einem Fonds Daten über die Geschäftstätigkeit verlangt (Art. 144, KAG), dann ist hierzu in der KKV festgehalten, ob dies in einem Prospekt oder vereinfachten Prospekt (Art. 142, KKV) zu geschehen hat. Doch damit nicht genug: Da die FINMA die Unterlagen, die sie von Finanzintermediären fordert, auch sichten muss, ist es für die Behörde essentiell, dass die Eingaben den erwarteten Formen entsprechen.

Wer in der Schweiz einen Anlagefonds lancieren möchte, muss bei der FINMA ein Gesuch einreichen. Im KAG (Art. 13) sind die formalen Vorgaben für Gesuche enthalten. So müssen die Fondsgesellschaft explizit beschrieben und Sitz, Zweck, Finanzierung der Gesellschaft sowie involvierte Personen im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung angegeben werden. Dem Gesuch muss ein detailliertes Organisations- und Geschäftsreglement beigelegt werden. Der Fondsname muss zudem eindeutig sein, damit jedermann klar ist, um was für ein Produkt es sich handelt. Im beschriebenen Fall umfasste das Gesuch 22 Seiten. Mit Anhängen wie Statuten, Personalien, Reglementen, Gesellschaftsverträgen usw. waren es rund 400 Seiten. Das Bewilligungsverfahren benötigt Aufwand und Zeit, und da die FINMA eine selbsttragende Regulierungsbehörde ist, kostet das Bewilligungsverfahren im vorliegenden Fall 30 000 Franken.

Von Interesse ist ein Vergleich mit Luxemburg, dem grössten Fondsplatz Europas. Grundsätzlich ist die Regulierung in Luxemburg nicht anders strukturiert als in der Schweiz. Das Bewilligungsverfahren für einen Fonds beansprucht aber signifikant weniger Zeit und finanzielle Ressourcen als in der Schweiz. Das dürfte ein Teil der Erklärung dafür sein, dass knapp 14 000 Fonds aus verschiedenen europäischen Ländern in Luxemburg zugelassen sind, das Fondsvolumen annähernd 2800 Mrd. € erreicht und allen Regulierungen zum Trotz munter weiter zu wachsen scheint.

4.3_ Regulierungsdichte als zentrales Problem für Unternehmer

Aus ökonomischer Sicht aussagekräftiger als quantitative Indikatoren wie Seitenzahlen von Gesetzestexten sind die sogenannten Wirkungsindikatoren («Outcome»-Indikatoren). Solche Indikatoren findet man beispielsweise im Global Competitiveness Report des World Economic Forum (WEF). Der jährlich erscheinende Report vergleicht 148 Volkswirtschaften anhand von über 100 Teilindikatoren, die teils auf offiziellen Statistiken basieren, vor allem aber auf standardisierten Umfragen bei Führungskräften des privaten Sektors. Mit diesen Daten erstellt das WEF für jeden Indikator eine Rangliste sämtlicher Länder.

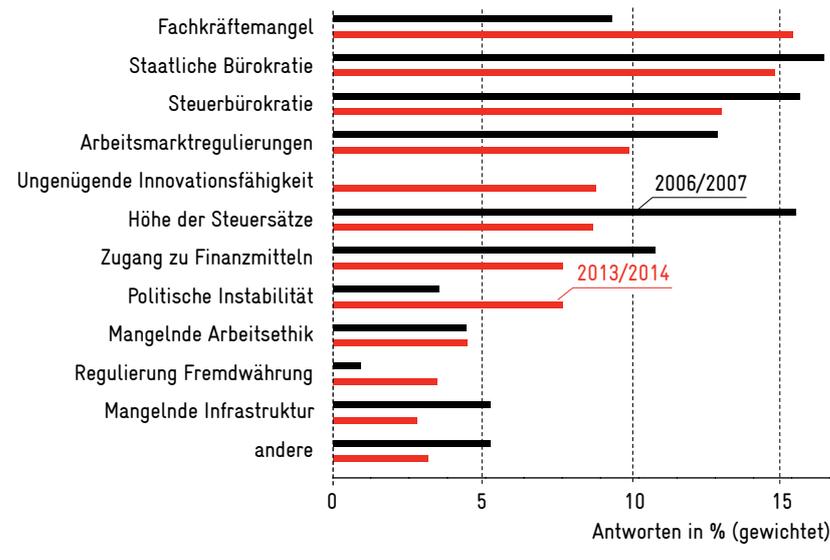
Abbildung 3 zeigt die Einschätzung der wichtigsten Hindernisse für die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz durch Wirtschaftsführer und deren Veränderung seit 2006/2007. Als grösstes Hindernis wurde in der aktuellen Umfrage der Mangel an Fachkräften genannt. Interessant ist, dass sich diese Situation in den letzten Jahren trotz der starken Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte verschlechtert hat. Noch 2006/2007 gaben nur 9% der Befragten an, dass der Fachkräftemangel ein Problem sei; 2013/2014 waren es 15%. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Situation nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» im Februar 2014 noch verschärfen wird.

An zweiter Stelle folgt die staatliche Bürokratie mit knapp 15% Zustimmung in der Umfrage 2013/2014, wobei eine leichte Verbesserung gegenüber den Jahren 2006/2007 festzustellen ist. Der marginale Unter-

Abbildung 3

Die bedeutendsten Problemfaktoren für Business in der Schweiz

Die Befragten wurden gebeten, die fünf wichtigsten Problemfaktoren in ihrem Land in absteigender Reihenfolge zu nennen. Dargestellt sind die so gewichteten Antworthäufigkeiten.



Quelle: WEF

schied sollte angesichts der verhältnismässig geringen Anzahl Befragter nicht überinterpretiert werden. An dritter Stelle folgen die Steuerregulierungen mit einem Wert von 13%, mit einer leichten Verbesserung gegenüber der Vorperiode. Dabei wird nicht die Steuerbelastung, sondern der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Steuerpflicht, also die Steuerbürokratie, erfasst. Auf dem vierten Platz stehen mit einem Wert von 10% die restriktiven Arbeitsmarktregulierungen. Auch dies ist ein erstaunliches Resultat, wird doch in politischen Diskussionen häufig die liberale Arbeitsmarktgesetzgebung der Schweiz gelobt.

Von den vier am meisten genannten Hindernissen für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz stehen drei in direktem Zusammenhang mit Regulierungen, das vierte, der Fachkräftemangel, droht bei strenger Zuwanderungskontrolle ebenfalls unter die Regulierungsräder zu kommen. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Regulierungsdichte ein zentrales wirtschaftspolitisches Problem ist. Andere Standortfaktoren wie Finanzpolitik, Geld- und Währungspolitik oder Infrastruktur schneiden deutlich besser ab oder werden gar nicht als Problemfaktoren wahrgenommen. Diesen anderen Standortmerkmalen ist es zu verdanken, dass die Schweiz bei internationalen Rankings häufig (noch) an der Spitze zu finden ist.

Von Interesse sind auch die der Wirtschaft aufgebürdeten Kosten durch die zunehmende Bürokratie. Kürzlich hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) diese Kosten in dreizehn für die Wirtschaft relevanten Bereichen untersucht (SECO 2013a). Die höchsten Kosten von je über 1 Mrd. Fr. wurden in den Bereichen Mehrwertsteuer, Umweltrecht, Rechnungslegung und Revision, Baurecht sowie Arbeitssicherheit und Unfallversicherung ermittelt. Insgesamt belaufen sich die errechneten Kosten in den genannten fünf Bereichen gemäss dieser Studie auf rund 10 Mrd. Fr.; das sind 1,7% des Bruttoinlandproduktes. Wichtige Sektoren der Wirtschaft wurden aber nicht, oder noch nicht, analysiert. So fehlen beispielsweise Angaben zu den stark regulierten Bereichen des Gesundheitswesens oder des Finanzsektors. Ebenso fehlt ein internationaler Vergleich.

Von den vier problematischsten Hindernissen für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz stehen drei in direktem Zusammenhang mit Regulierungen.

5_ Regulierungsdichte im internationalen Vergleich

Für eine stark vom Aussenhandel abhängige Volkswirtschaft ist es wichtig zu verstehen, wie sich die Regulierungsdichte im internationalen Vergleich entwickelt. Ein solcher Vergleich lässt den Einfluss der Regulierungsdichte auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und die mittelfristigen Wachstumschancen abschätzen. Erste Studien für die Schweiz (Hunkeler 1985; Müller 1998) haben zwar einen Anstieg der administra-

tiven Belastungen von Unternehmen durch Regulierungen errechnet, sie haben aber auch gezeigt, dass die Schweiz zu jener Zeit im internationalen Vergleich nach wie vor eine vorteilhafte Stellung innehatte.

Ein erster systematischer internationaler Vergleich der Regulierungsdichte in der Schweiz wurde im Jahr 2004 von Philippe Koch (Koch 2004) durchgeführt und etwas später vom SECO ergänzt und publiziert (SECO 2006). Auch diese Studie zeigte, dass die Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor gut dastand. Im Jahr 2010 wurden die regulatorischen Rahmenbedingungen im Auftrag des SECO erneut untersucht (BSS 2010). Zusätzlich zur Analyse der vorhandenen Daten wurden Gespräche mit Vertretern aus Wirtschaft, Verbänden und kantonalen Einrichtungen geführt. Auch diese Studie kam zum Schluss, dass die Schweiz nach wie vor gut positioniert ist. Allerdings wurden fünf Teilbereiche identifiziert, in denen die Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten schlechter abschnitt: Firmengründungen, Baubewilligungen, internationaler Warenverkehr, E-Government und Vereinfachungsstrategien.

Diese Studien deuten zwar auf einen Anstieg der Regulierungsdichte hin, zeigen aber noch keine besorgniserregende Entwicklung. Allerdings werden nur Teilbereiche der Wirtschaft erfasst. Ausserdem basieren die internationalen Vergleiche auf älterem Datenmaterial. Zudem sind alle verfügbaren Studien vom oder im Auftrag des SECO erstellt worden. Die Qualität dieser Studien wird zwar nicht angezweifelt, doch sie können nicht als unabhängig bezeichnet werden. Das SECO ist integrierter Teil der Administration und unterliegt naturgemäss gewissen politischen Restriktionen, besonders bei der Auswahl und Interpretation der Resultate.

Um die Regulierungswelle der letzten Jahre zu erfassen, sind empirische Untersuchungen mit neueren Daten notwendig. Zudem haben Analysen zu diesem Thema, die nicht von einer staatlichen Stelle finanziert werden, einen höheren Objektivitätsgrad.

5.1_ Eine aussagekräftige Datenbasis

Für die vorliegende Studie wurden neueste verfügbare Indikatoren aus folgenden Berichten verwendet: dem «Doing Business Report» (DBR) der Weltbank, dem «Global Competitiveness Report» (GCR) des WEF, dem «World Competitiveness Yearbook» (WCY) des IMD und den «Indicators of Product Market Regulation» (PMR) der OECD (für detaillierte Informationen zu den Datenquellen siehe Anhang 2).

Viele der in diesen Studien verwendeten Indikatoren basieren auf detaillierten Regulierungsanalysen, durchgeführt von neutralen Forschungsinstituten. Andere basieren auf repräsentativen Befragungen von Wirtschaftsführern, einige sind eine Kombination aus Analyse und Umfrage. Diese Daten werden in unzähligen wissenschaftlichen Studien verwendet und deren Qualität ist grösstenteils unbestritten. Es gibt aber auch einige Fragezeichen, welche hier kurz erwähnt werden sollen:

- Umfragen bei Wirtschaftsführern lieferten keine objektiven Resultate/ Indikatoren, da sie nur die subjektive Wahrnehmung der Befragten wiedergäben, die die Kosten einer Regulierung gegenüber ihrem Nutzen überbewerteten.
- Die Beurteilung desselben Sachverhaltes könne in unterschiedlichen Kulturen stark abweichen.
- Die Standardisierung der Daten für den internationalen Vergleich führe zu einem Verlust bei der Tiefe der gebotenen Informationen.

Solche Vorbehalte müssen bei der Interpretation der Resultate im Auge behalten werden. Grundsätzlich aber führen die Untersuchungen trotz verschiedener Quellen und unterschiedlicher Methoden zu erstaunlich ähnlichen Resultaten. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass die aufgeführten Vorbehalte nicht allzu sehr ins Gewicht fallen.

Vorsicht ist beim Vergleich mit Ländern mit einer völlig anderen Regulierungskultur geboten. Es kann vorkommen, dass ein Land – häufig ein Entwicklungsland – seine Regulierungen gezielt auf dem Papier, aber nicht in der Realität anpasst, um sein internationales Rating zu verbessern. Um solche Probleme möglichst zu vermeiden, wird die Schweiz in der vorliegenden Publikation vor allem mit den Industrieländern verglichen, mit denen sie im Standortwettbewerb steht – also mit Deutschland, Frankreich, Irland, den USA, Japan oder Singapur. Da nicht alle Indikatoren für alle Länder in den untersuchten Zeitperioden verfügbar sind, können die einbezogenen Staaten von Indikator zu Indikator ändern. In einzelnen Fällen ist es zudem interessant zu sehen, welche Länder ähnlich beurteilt werden wie die Schweiz.

Grundsätzlich führen die Untersuchungen trotz verschiedener Quellen und unterschiedlicher Methoden zu erstaunlich ähnlichen Resultaten.

5.2_ Steter Terrainverlust der Schweiz in allgemeinen Rankings

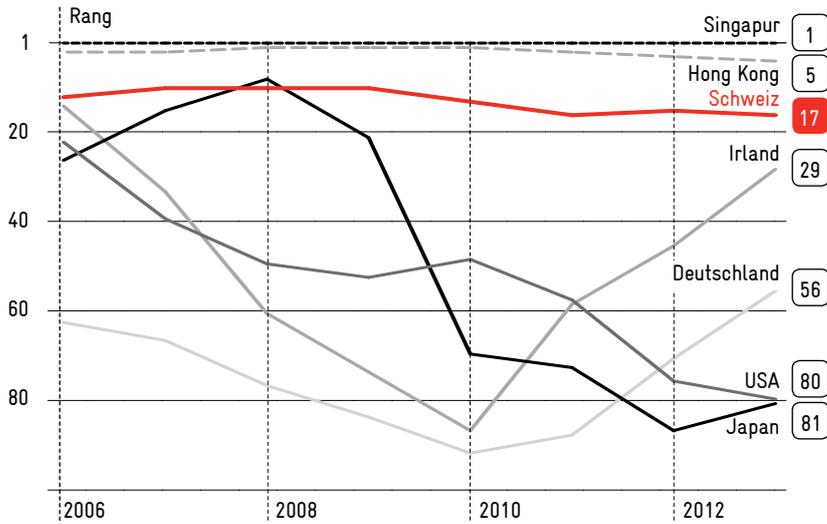
Ein Indikator, der die gesamtwirtschaftlichen Belastungen der Wirtschaft durch Regulierungen seit Jahren zuverlässig erfasst, ist der WEF-Indikator «Burden of government regulation» (Abbildung 4). Er beruht primär auf Umfragedaten. Die Frage zu dieser Themenstellung lautet: «In your country, how burdensome is it for businesses to comply with governmental administrative requirements, e.g., permits, regulations, reporting?». Je weniger bürokratische Lasten angegeben werden, desto besser das Rating. Von Interesse für den internationalen Vergleich ist weniger der absolute Wert des Ratings als die relative Position der einzelnen Länder.

Die Schweiz liegt bei diesem Indikator in der jüngsten Umfrage auf Rang 17, 2009 belegte sie noch den 11. Platz. China, Malaysia, Neuseeland und Finnland sind mittlerweile an der Schweiz vorbeigezogen. Singapur konnte seinen Spitzenrang bei diesem Indikator in allen acht Berichtsperioden des WEF halten. Hongkong liegt auf Platz 5, ist aber seit 2006 – wie die Schweiz – etwas zurückgefallen. Bemerkenswert ist die Entwicklung von Irland, dessen Bemühungen zum Abbau der regulatorischen Belastungen klar erkennbar sind. Von einem Platz über 80 im Jahr 2010

Die Schweiz liegt bei diesem Indikator auf Rang 17, 2009 belegte sie noch den 11. Platz.

Abbildung 4
Belastung durch staatliche Regulierungen

«Burden of government regulation»: Rang 1 bedeutet geringste Belastung.



Quelle: WEF

ist dieses Land in nur vier Jahren auf Platz 29 vorgerückt. Wichtige Konkurrenten der Schweiz auf den Weltmärkten wie Deutschland, die USA und Japan haben deutlich schlechtere Werte. Ähnliche Klassierungen wie die Schweiz haben Länder wie Luxemburg (18), Schweden (22) und Taiwan (15). Die Umfragewerte dieser Länder liegen alle sehr nahe beieinander, so dass der konkrete Rang nicht überbewertet werden sollte.

Ein anderer Bericht, der sich mit den Folgen der Regulierungen für die Wirtschaft befasst, ist der «Doing Business Report» der Weltbank. Dieser untersucht Regulierungen für die Wirtschaft in rund 190 Volkswirtschaften anhand von 41 Einzelindikatoren. Diese basieren auf offiziellen Statistiken sowie auf eigenen Erhebungen objektiv messbarer Indikatoren, ferner auf standardisierten Umfragen. Daraus erstellt die Weltbank Länder-Ranglisten für jeden Indikator.

Beim Doing Business Report gilt aber nicht «je weniger Regulierung, desto besser», sondern es wird versucht, die Verbesserung resp. Verschlechterung der Regulierungen zu messen. Das heisst, es werden nicht nur die Kosten analysiert, sondern der Nutzen wird explizit berücksichtigt. So werden beispielsweise zusätzliche Regulierungen, die die Investoren besser schützen, positiv beurteilt. Oder bei der Beurteilung von Bauregulierungen erhält ein Land ohne Regulierungen in diesem Bereich nicht automatisch den besten Rang. Die Volkswirtschaften, die die besten Noten erhalten, sind also nicht diejenigen ohne Regulierungen, sondern diejenigen, die es geschafft haben, ein regulatorisches System zu kreieren, das Markttransaktionen möglichst erleichtert und transparent macht und gleichzeitig die öffentlichen Interessen schützt, ohne den

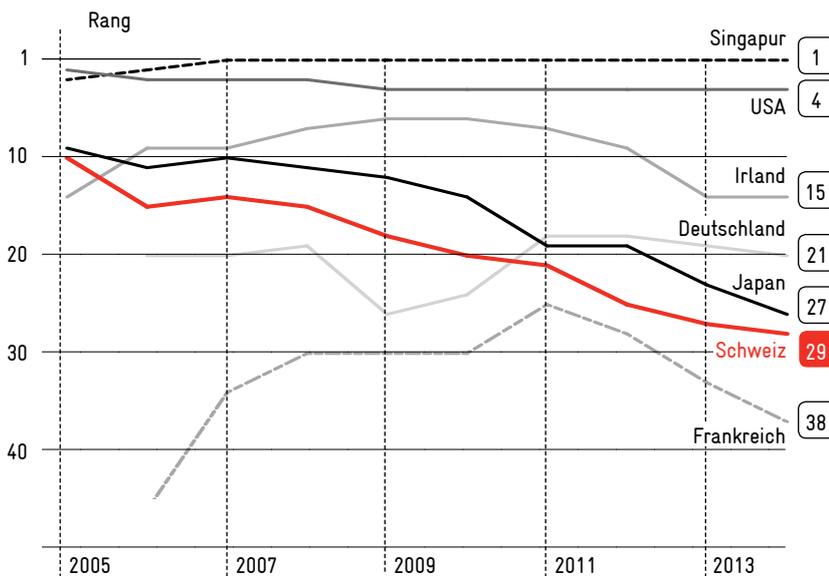
Markt allzu sehr mit Kosten zu belasten. Die Weltbank-Daten sind deshalb auch diejenigen, die die präzisesten und zuverlässigsten Antworten auf die Fragestellungen dieser Analyse geben.

Das Weltbank-Ranking (Abbildung 5) zeigt viel deutlicher als jenes des WEF, dass sich die Schweiz in den letzten Jahren laufend verschlechtert hat – von Platz 11 im Jahr 2005 auf Platz 29 im Jahr 2014. Hervorzuheben ist, dass in dieser Erhebung ein wichtiger Standort-Konkurrent der Schweiz, Deutschland, auf Rang 21, also leicht besser platziert ist. Ebenfalls höher eingestuft werden die USA, Dänemark, Norwegen, Grossbritannien, Finnland, Schweden sowie die Niederlande. Hinter der Schweiz liegen Österreich (30) oder Belgien (36) und Frankreich (38). Die Abbildung zeigt klar, dass sich das regulatorische Umfeld der Schweiz nicht nur absolut, sondern auch relativ verschlechtert hat.

Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren laufend verschlechtert – von Platz 11 im Jahr 2005 auf Platz 29 im Jahr 2014.

Abbildung 5
Unternehmerischer Handlungsspielraum in der Schweiz unter Druck

«Ease of Doing Business Index»: Rang 1 bedeutet geringste Unternehmensregulierung.



Quelle: World Bank

Box 2
Frieren statt heizen

Wer in einer Bar nicht nur sein Bier, sondern auch seine Zigarette geniessen will, ist meistens gezwungen, letzteres im Freien zu tun. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen im Jahr 2010 sind die Auflagen für den Nichtraucherchutz strenger geworden. Im Winter kann dies bei tiefen Temperaturen unangenehm sein. Immer häufiger greifen Bars und Restaurants deshalb auf sogenannte Heizpilze zurück. In der Stadt Zürich ba-

ben die Behörden diesen Heizpilzen sprichwörtlich den Ofen ausgemacht. Da Heizungen im Freien bewilligungspflichtige Ausrüstungen darstellten, müssten sie auch den Umweltschutzvorgaben entsprechen. Diese besagen, dass Heizgeräte im Freien nur mit erneuerbarer Energie oder nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden dürfen. Gemäss der Stadt Zürich wurde dieser Nachweis bei den Heizpilzen nicht erbracht. Den Gastbetrieben, die kein Fumoir besitzen, entstand dadurch ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden durch Einnahmehausfälle. Es scheint, als hätte die bereits bestehende Fülle an Auflagen durch den Nichtraucherschutz die Behörden nicht davon abgehalten, weitere Einschränkungen für das Gastgewerbe vorzunehmen.

Quelle: GastroSuisse

Ein etwas positiveres Bild liefert der Indikator «Legal and regulatory framework» des «IMD World Competitiveness Yearbook». Bei dieser Umfrage, bei der das Rechtssystem ein grösseres Gewicht hat, liegt die Schweiz auf Platz 7. Das relativ gute Ranking ist auf den Teilindikator «Effizienz des rechtlichen Rahmens bei Schlichtungen von Konflikten» («Efficiency of legal framework in settling disputes») zurückzuführen. Bei diesem befindet sich die Schweiz mit Rang 6 in der Spitzengruppe. Ähnliche Resultate zu rechtlichen Fragestellungen liefert der WEF-Indikator zu den Klagemöglichkeiten gegenüber staatlichem Handeln («Efficiency of legal framework in challenging regulations»). Auch bei dieser Rangliste kommt die Schweiz mit dem Rang 6 gut weg. Es scheint also, dass, sobald neben den regulatorischen Kriterien auch Fragen der Rechtsdurchsetzung in die Beurteilung einfließen und entsprechend gewichtet werden, die Schweiz besser abschneidet.

Sobald neben den regulatorischen Kriterien auch Fragen der Rechtsdurchsetzung in die Beurteilung einfließen und entsprechend gewichtet werden, schneidet die Schweiz besser ab.

Box 3

Was bringt E-Government für die Reduzierung der Bürokratie?

Die Vorteile von E-Government sind allseits anerkannt. Sie können zu erheblichen Kostenersparnissen bei Privaten, vor allem aber bei den KMU führen. Eine eigentliche regulatorische Vereinfachung oder Verbesserung stellen sie jedoch nicht dar. Es handelt sich aus ökonomischer Sicht lediglich um eine effizientere Art der Umsetzung von Regulierungen.

Trotzdem sei darauf hingewiesen, dass die Schweiz in diesem Bereich in allen Benchmarking-Studien noch deutlich zurückliegt. So rangiert sie beispielsweise im entsprechenden Bericht der EU auf Platz 28 von 31 Ländern.

Ende 2010 wurde allerdings eine Vielzahl von E-Government-Projekten in die Wege geleitet, die teilweise in der Zwischenzeit realisiert sind. In einer Studie von BSS (2010) wurden zudem weitere konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Situation vorgeschlagen. Die Anstrengungen in diese Richtung sind ein Beitrag zur Senkung der administrativen Kosten.

Auf kantonaler Ebene gibt es immerhin schon einen konkreteren Lichtblick, den Kanton Aargau, der 2013 mit seinen E-Government-Lösungen als eine der drei innovativsten Verwaltungen in Deutschland, Österreich und in der Schweiz ausgezeichnet wurde.

Quelle: Kanton Aargau; www.egovernment-wettbewerb.de

Nach diesen jeweils die ganze Volkswirtschaft betreffenden Daten werden in den folgenden Abschnitten einige Indizes, die auf Problemzonen hinweisen, hervorgehoben.

5.3_ Schwerfällige Bauregulierung

Ein unbürokratischer, effizienter Ablauf bei Baubewilligungen ist ein wichtiger Faktor für Unternehmen, die wachsen und neue Arbeitsplätze schaffen wollen. Dies gilt besonders für neu aus dem Ausland zuziehende Firmen, damit sie schnell und ohne grossen bürokratischen Aufwand Investitionen tätigen können. Die Bautätigkeit allein nimmt in der Schweiz schon viel Zeit in Anspruch, so sollte zumindest der administrative Teil möglichst effizient sein.

Ein unbürokratischer, effizienter Ablauf bei Baubewilligungen ist ein wichtiger Faktor für Unternehmen, die wachsen und neue Arbeitsplätze schaffen wollen.

Box 4

Langwierige Bewilligungsverfahren im Baugewerbe

Zur Veranschaulichung dient ein Unternehmen, das mit seinen Filialen in nahezu allen Kantonen präsent ist. Es hat entsprechende Baubewilligungen zur Errichtung der – grösstenteils standardisierten – Verkaufsflächen, mehrheitlich inklusive Parkplätze, erhalten. Auf Basis von 83 eingereichten Gesuchen konnten folgende Daten ermittelt werden:

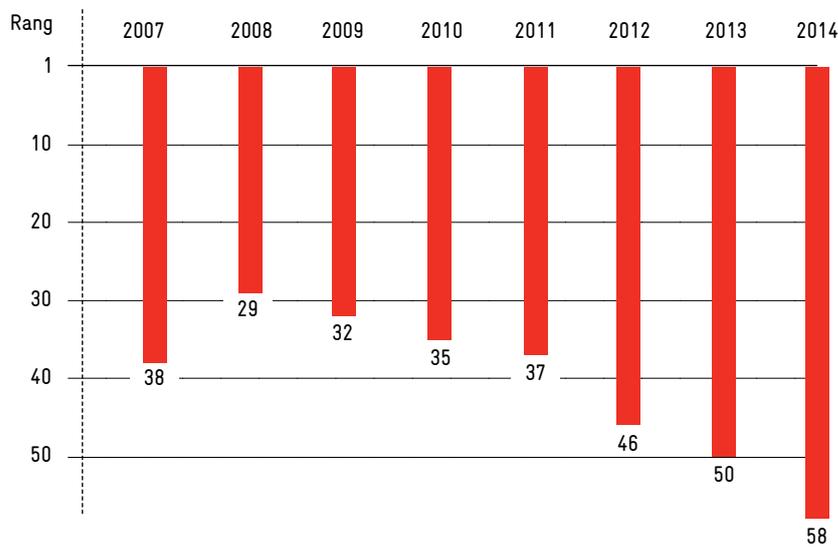
- *Im Durchschnitt haben die Verfahren 23,3 Monate gedauert, wobei das längste Bewilligungsverfahren 48 Monate, das kürzeste hingegen nur 1 Monat in Anspruch genommen hat.*
 - *In knapp einem Viertel der Verfahren mussten 15 und mehr Monate veranschlagt werden, wohingegen in 25 Fällen die Bewilligungen binnen maximal fünf Monaten erteilt wurden.*
 - *Die längeren Verfahren wurden mit der Prüfung der Verkehrsintensität der Bauvorhaben, der damit verbundenen Bewilligung von Parkplätzen, den Eingaben beschwerdeberechtigter Organisationen und nicht zuletzt mit dem Instrument der Planungszone begründet.*
 - *Die Bewilligung der neun Filialstandorte im Kanton Zürich hat durchschnittlich 8,2 Monate gedauert, wobei die schnellsten 3 Monate und das langsamste Verfahren 23 Monate in Anspruch genommen haben.*
 - *Bemerkenswert ist auch, dass in diesem Fall die Durchschnittsdauer von 8,2 Monaten (ca. 245 Tage) doppelt so lang ist wie die 120 Tage im Doing-Business-Indikator.*
-

Quelle: BSS 2010

Abbildung 6

Baubewilligungen als wachsendes Hindernis für die Geschäftstätigkeit in der Schweiz

«Dealing with construction permits index»: Rang 1 bedeutet am wenigsten Aufwand.



Quelle: World Bank

Leider gibt es hier in der Schweiz deutliche Defizite. Die administrativen Hürden beim Bauen sind schon verschiedentlich als Problemzone im regulatorischen Bereich identifiziert worden. Im SECO-Bürokratiemonitor stehen sie an zweiter Stelle (SECO 2012). Bei der Messung der Regulierungskosten belegt das Baurecht Platz 4, direkt hinter der Abwicklung der Mehrwertsteuer, dem Umweltrecht sowie dem Rechnungslegungs- und Revisionsrecht (SECO 2013a). Zudem zeigen diese Untersuchungen eine stetig weiterwachsende Regulierungslast im Baubereich.

Bei beiden erwähnten Indikatoren wird nicht die Qualität der Bauregulierungen oder der Bauvorschriften in Frage gestellt, sondern allein der bürokratische Aufwand, der mit dem Bauen verbunden ist. Zudem wurde nur der Bau von Geschäftsbauten wie Bürogebäuden oder Fabriken in den Untersuchungen berücksichtigt, nicht aber der Wohnbau. |⁵

Nicht nur in den SECO-Studien, auch im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz schlecht ab. Sie kommt beim Weltbank-Indikator («Dealing with construction permits») lediglich auf Platz 58 von 180 Ländern (Abbildung 6). Die Situation hat sich zudem über die Jahre kontinuierlich verschlechtert. Noch 2008 belegte die Schweiz Platz 29. Nun liegt

Die Untersuchungen zeigen eine stetig weiterwachsende Regulierungslast im Baubereich.

5 Konkret wird der Bau einer standardisierten Lagerhalle durch ein lizenziertes Bauunternehmen untersucht. Es werden alle für das Projekt notwendigen Prozeduren gemessen. Diese reichen vom Einreichen des Gesuches, über Inspektionen, die Beantragung von Anschlüssen an die Versorgungsbetriebe bis zum endgültigen Erhalt der Bewilligung.

sie hinter Ländern wie Zambia (57), Barbados (56) und Äthiopien (55), aber auch hinter den USA (34), Schweden (24) und Deutschland (12). Die Spitzenpositionen besetzen Hongkong (1), Georgien (2) und Singapur (3). Eine Einschränkung muss aber noch gemacht werden: Die Basis zur Berechnung des Weltbank-Indikators beruht auf Werten für die Stadt Zürich, das Resultat wird jedoch für die Schweiz ausgewiesen. Da die entsprechenden Gesetze und Fristen wegen des ausgeprägten Föderalismus von Kanton zu Kanton stark variieren, ist eine solche Generalisierung fragwürdig. Würde ein anderer Kanton als Basis dienen, könnte sich der internationale Rang deutlich verändern. Auch methodisch sind Defizite festzustellen, da die maximale Ordnungsfrist von 120 Tagen als feste Dauer erhoben wird und Rekursfristen ausgeklammert werden. Der Einbezug dieser Faktoren würde allerdings das Resultat noch weiter verschlechtern. Trotz dieser Mängel stimmt auch in diesem Fall der festgestellte Abwärtstrend mit Einschätzungen aus der Wirtschaft (SGV 2010) und Verwaltung (SECO 2012/2013a) überein.

Box 5

Kurzarbeitsentschädigung als Kurzschluss

In der Schweiz wird mit Kurzarbeit dafür gesorgt, dass die Arbeitslosigkeit während einer Wirtschaftskrise nicht zu stark bzw. zu schnell steigt. Dadurch können zumindest kurzfristig bedrohte Stellen erhalten werden. Das Baugewerbe war lange Zeit von dieser Regelung ausgeschlossen.

Seit 2009 sind die kantonalen Stellen jedoch angewiesen, das Vorliegen von Kurzarbeit bei Baubetrieben nach denselben Kriterien zu prüfen wie bei den anderen Branchen. Diese Regeländerung ist für die Baubranche aber bloss auf den ersten Blick erfreulich.

Das Gesuch, das die Betriebe einreichen müssen, ist derart aufwendig zu begründen und mit Unterlagen zu unterlegen, dass es sich kaum lohnt, Kurzarbeitsentschädigung zu beantragen. Mit anderen Worten: Eine eigentlich sinnvolle Regulierung wurde durch die damit verbundenen administrativen Vorkehrungen praktisch nutzlos.

Quelle: Schweizerischer Baumeisterverband, Art. 31 Arbeitslosenversicherungsgesetz

5.4_Dunkle Wolken am Horizont des Arbeitsmarkts

Der Arbeitsmarkt in der Schweiz wird traditionellerweise als sehr liberal und unbürokratisch bezeichnet. In diesem Zusammenhang wird gerne die relativ tiefe Arbeitslosigkeit als Beweis herangezogen. Sicher ist, dass ein gut funktionierender Arbeitsmarkt einen entscheidenden Wachstumsfaktor darstellt – ganz besonders für hoch entwickelte Volkswirtschaften mit einem grossen Dienstleistungssektor und einem stark technisierten Industriebereich.

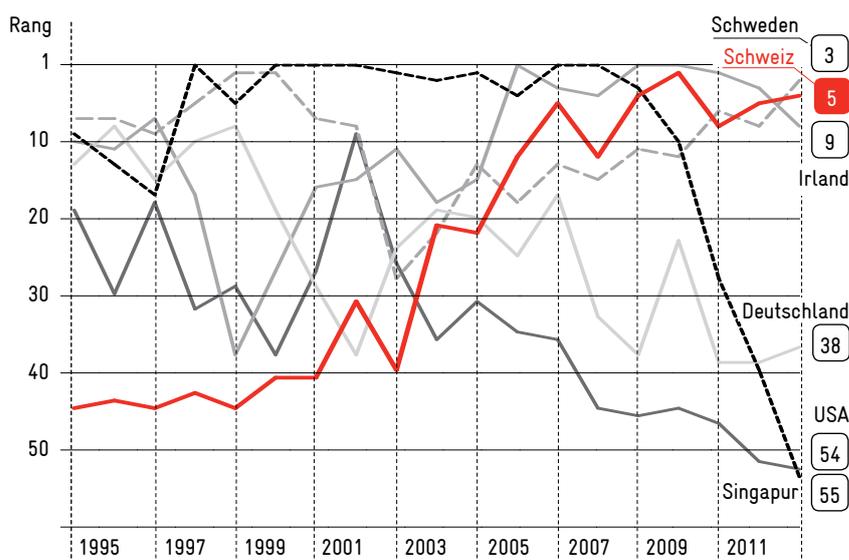
Wichtigste Eigenschaft eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes sind flexible Löhne, die nicht zentral über eine Branche, Region oder gar ein ganzes Land vereinheitlicht werden. Von Vorteil sind möglichst dezentrale Lohnverhandlungen. Das Ausmass der Dezentralisierung misst der WEF-Indikator «Flexibility of wage determination», bei dem die Befragten die Frage beantworten müssen, wie die Löhne in ihrem Land festgelegt werden. Die Antwortskala bewegt sich von 1 (zentralisierte Verhandlungen) bis 7 (in jeder Firma individuell). Obwohl die Schweiz zwischen 2006/2007 und 2013/2014 von Rang 22 auf Rang 17 aufgestiegen ist, hat sich die Einschätzung in absoluten Werten leicht verschlechtert. Dies ist mit grosser Wahrscheinlichkeit auf die flanierenden Massnahmen zurückzuführen. In absoluten Zahlen stark zugelegt haben Irland und Deutschland, wenn auch von einem tieferen Niveau aus. Dieser Indikator sagt jedoch noch wenig über die konkrete administrative Belastung durch Arbeitsmarktregulierungen aus.

Obwohl die Schweiz zwischen 2006/2007 und 2013/2014 von Rang 22 auf Rang 17 aufgestiegen ist, hat sich die Einschätzung in absoluten Werten leicht verschlechtert.

Ein weiterer Arbeitsmarkt-Indikator («Immigration laws») stammt vom IMD, das im jährlich erscheinenden World Competitiveness Yearbook die Wettbewerbsfähigkeit von 60 Staaten vergleicht. Diese Ranglisten basieren auf offiziellen Daten und auf standardisierten Umfragen bei Führungskräften. Der in *Abbildung 7* ersichtliche Indikator gibt Auskunft darüber, welche Belastungen für Unternehmen bei der Rekrutierung durch das Migrationsrecht entstehen. Für diesen Indikator antworteten die Befragten darauf, ob rechtliche Bestimmungen zur Einwanderung die Unternehmen daran hindern, ausländische Arbeitskräfte einzustellen.

Abbildung 7
Hindernisse bei der Rekrutierung durch Migrationsrecht

«Immigration laws»: Rang 1 bedeutet am wenigsten Hindernisse durch Migrationsrecht.



Quelle: IMD

Die Schweiz hat sich in diesem Bereich nach Einschätzung der Befragten in den letzten Jahren stark verbessert, sie ist von Rang 46 (1995) auf Rang 5 (2013) aufgestiegen. Dies dürfte vor allem eine Folge der schrittweisen Öffnung im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU sein, das 2002 in Kraft getreten ist. Derzeit findet sich die Schweiz in der Spitzengruppe zusammen mit Ländern wie Portugal, das seit 2012 Rang 1 belegt, sowie Schweden, Luxemburg oder Belgien.

Aufgrund der 2014 im Raum stehenden Vorschläge des Bundesrates ist davon auszugehen, dass sich dieser Indikator mit der Umsetzung des Verfassungsartikels zur Begrenzung der Einwanderung deutlich verschlechtern wird.⁶

5.5_ Schwaches Mittelfeld bei den Direktinvestitionen

Wenige ökonomische Zusammenhänge sind so unbestritten wie jener zwischen offenen Märkten und Wohlstand. Eine besondere Rolle spielen dabei Direktinvestitionen. Sie werden als der eigentliche Wachstumsmotor gesehen.

Der WEF-Indikator «Business impact of rules on FDI» gibt einen Hinweis darauf, wie stark der Bereich der ausländischen Direktinvestitionen reguliert ist, respektive wie hinderlich die Regulierungen für solche Investitionen sind (Abbildung 8). Die Schweiz schneidet dabei nicht gut ab. Sie hat sich im Lauf der letzten Jahre deutlich verschlechtert und liegt heute auf Rang 38 – gegenüber Rang 13 im Jahr 2006⁷. Auch bei diesem Indikator liegen Länder wie Singapur oder Hongkong vorne, aber eindeutiger Spitzenreiter ist Irland. Das in Irland äusserst günstige Klima für Auslandsinvestitionen hat dazu geführt, dass zahlreiche Konzerne ihr europäisches Hauptquartier dort angesiedelt haben, was dem Land einen Wohlstandsschub bescherte. Ähnlich wie die Schweiz werden Länder wie Schweden, Tunesien oder Finnland eingestuft. Deutschland und die USA liegen deutlich zurück, wobei diese beiden in den letzten Jahren aber einen Trend zum Besseren aufwiesen.

Die jüngsten parlamentarischen Diskussionen über eine Verschärfung der Lex Koller, die auch für Gewerbeliegenschaften gelten soll, illustrieren deutlich, dass die Schweiz gegenüber FDI immer mehr eine Abwehrhaltung an den Tag legt.

Die Schweiz hat sich im Lauf der letzten Jahre deutlich verschlechtert und liegt heute auf Rang 38 – gegenüber Rang 13 im Jahr 2006.

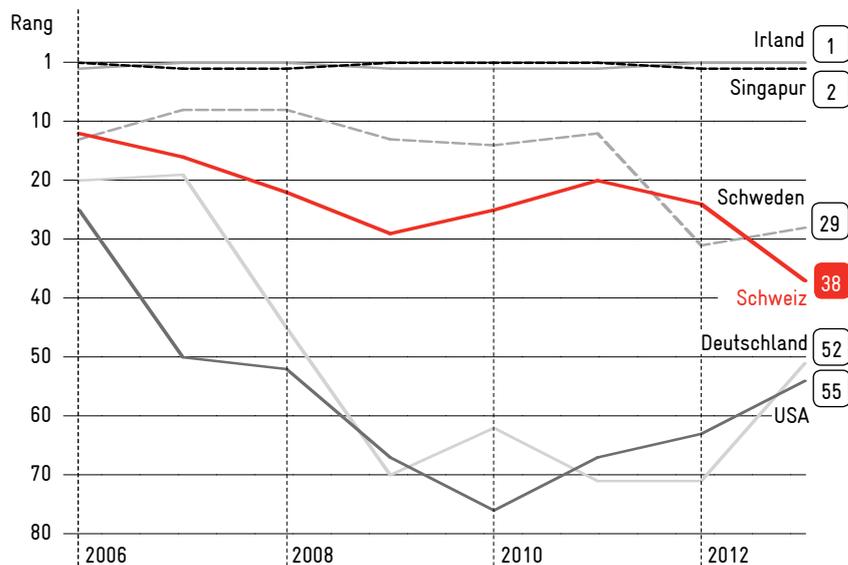
6 Der Avenir-Suisse-Lösungsvorschlag des «Globalziels» wäre marktkonformer und hätte damit keinen oder einen geringeren Einfluss auf diesen Indikator (Schellenbauer 2014).

7 1995 waren es allerdings weniger Länder.

Abbildung 8

Auswirkung der Regulierung auf ausländische Direktinvestitionen

«Business impact of rules on FDI»: Rang 1 bedeutet am wenigsten Hindernisse durch Regulierung.



Quelle: WEF

5.6 _Verschlechterung im Dienstleistungssektor

Schweizerische und ausländische Untersuchungen zeigen, dass in einem wettbewerbsfreundlich regulierten Dienstleistungssektor ein grosses Wachstumspotenzial liegt (Brunetti und Michal 2007). Dies ist nicht weiter erstaunlich, arbeiten doch heute rund 70% der Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Leider sind diese Märkte häufig sehr stark reguliert. Modellrechnungen zeigen, dass aus der Einführung von «Best-Practice»-Regulierung im Dienstleistungssektor⁸ ein einmaliger, langfristiger Wachstumsgewinn von 2% des Bruttoinlandprodukts resultieren kann.

Der Subindikator «Barriers in services sectors» des «Product-market-regulation»-Index der OECD gibt Hinweise auf das regulatorische Umfeld im Dienstleistungssektor. Er illustriert, dass die Hürden in der Schweiz im Zeitraum von 1998 bis 2013 gestiegen sind, wobei eine substantielle Verschlechterung bereits in den Jahren 1998 bis 2003 stattgefunden hat. Da der Indikator neben den Hürden im Detailhandel vor allem die Bedingungen im Transportgeschäft auf der Strasse misst, könnte der Anstieg mit der Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) im Jahr 2001 zusammenhängen. Der Vergleich mit dem Ausland zeigt allerdings, dass die regulatorischen Hürden in der Schweiz mit Werten um 2 (Index von 0 bis 6, wobei 0 tiefste Hürden bedeutet) im inter-

Die Hürden sind von 1998 bis 2013 gestiegen, wobei eine substantielle Verschlechterung bereits in den Jahren 1998 bis 2003 stattgefunden hat.

⁸ Untersucht wurden fünf Branchen: Handel, Werbung und Beratung, reglementierte Berufe, Telekommunikation und Elektrizitätsversorgung.

nationalen Vergleich relativ tief liegen. Bei einigen anderen Ländern wie Grossbritannien oder Spanien sieht man zwar Verbesserungen, aber von einem höheren (also schlechteren) Niveau aus.

5.7_ Problemzone Unternehmensneugründung

Für die wirtschaftliche Entwicklung von grosser Relevanz sind Unternehmensgründungen. Wie gross dabei die administrativen und rechtlichen Hürden sind, wird vom Weltbank-Indikator «Starting a business» gemessen⁹. Die Schweiz erreicht hier nur Platz 104 von 180 Ländern (Abbildung 9). Dies mag etwas erstaunen. Es lohnt sich deshalb ein Blick auf die Details. Vorweggenommen werden muss, dass die Weltbank für die Berechnung des Indikators nur Zahlen aus dem Kanton Zürich verwendet. Für andere Kantone mag die Situation also besser oder schlechter sein. Der Indikator ist aus vier gleichgewichteten Komponenten zusammengesetzt: Der Anzahl der für die Registrierung eines neuen Unternehmens erforderlichen Prozeduren, dem Zeitaufwand für diese Prozeduren gemessen in Arbeitstagen, den Vorschriften für das Minimalkapital und den Registrierungskosten in Prozent des Kapitals.

2013 brauchte es gemäss Weltbank zur Gründung eines Unternehmens im Durchschnitt der 180 untersuchten Länder sechs Schritte und 18 Tage, wobei sich die Kosten auf 2% des Pro-Kopf-Einkommens beliefen. Die Werte für die Schweiz liegen in allen Bereichen über dem Durchschnitt. Das schlechte Abschneiden ist vor allem auf die hohen Minimalkapitalanforderungen, auf den Zeitfaktor und auf die Anzahl der regulatorischen Prozesse zurückzuführen, während bei den Kosten offensichtlich keine grösseren Hindernisse auszumachen sind. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob hohe minimale Kapitalanforderungen wirklich einen Nachteil darstellen.

Im Zeitablauf hat sich die Schweiz zwar nicht absolut, aber relativ stark verschlechtert. Bei den Kosten, der Anzahl Tagen und den Minimalkapitalanforderungen hat sie sich insgesamt seit 2007 sogar leicht verbessert, bei den Prozeduren gab es keine Änderungen. Weil die Fortschritte in vielen anderen Ländern in derselben Zeit deutlich grösser waren, fiel die Schweiz entsprechend zurück, und zwar von Platz 27 im Jahr 2007 auf Platz 104 im Jahr 2014 (Abbildung 10).

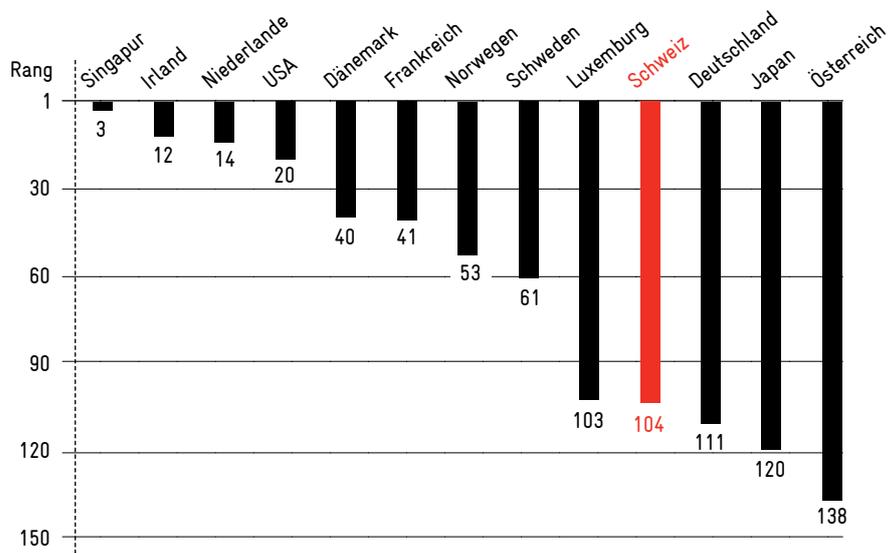
Im Zeitablauf hat sich die Schweiz zwar nicht absolut, aber relativ stark verschlechtert.

⁹ Eine empirische Untersuchung in Schwellenländern zu diesem Indikator zeigt dessen Relevanz (Bruhn 2011, 2013). Eine Vereinfachung der regulatorischen Hürden zur Gründung von neuen Firmen hat beispielsweise in Mexiko die Zahl der Neugründungen um 5% erhöht. Die Vereinfachung führte auch dazu, dass Firmen von der informellen in die formelle Wirtschaft gewechselt haben und damit zu Steuerzahlern und legalen Arbeitgebern wurden. In Portugal hat eine erleichterte Firmengründung 2005 sogar zu einem Anstieg der neu gegründeten Firmen von 17% und einem Anstieg der Beschäftigung von sieben neuen Jobs je 100 000 Einwohner geführt (Branstetter et al. 2013). Auch wenn diese Studie für Schwellenländer gemacht wurde, ist sie in ihrer Aussage durchaus relevant für Industrieländer. Eine andere Untersuchung (Dreher und Gassebner 2013) hat gezeigt, dass hohe Hürden der Unternehmensgründung die Korruption fördern (wegen der Umgehung von Regulierung).

Abbildung 9

Hindernisse bei der Unternehmensgründung im internationalen Vergleich (2013)

«Starting a business index»: Rang 1 bedeutet tiefste Hürden für Unternehmensgründungen.

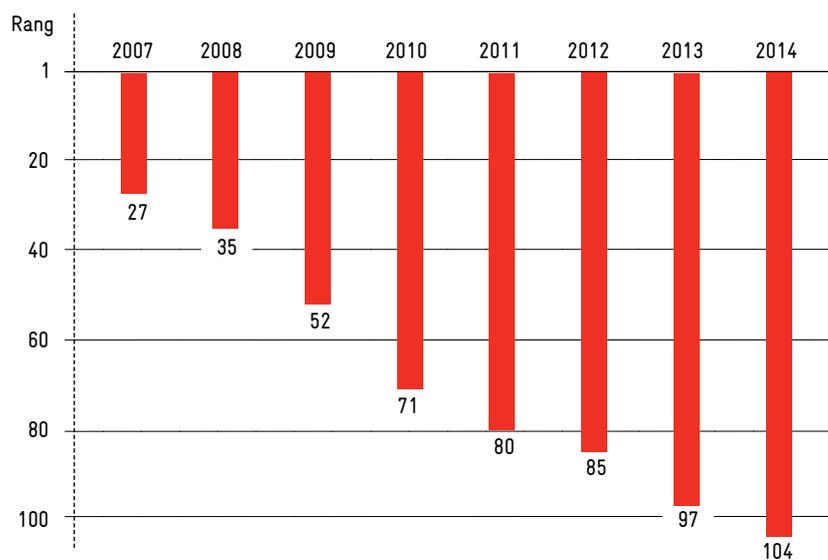


Quelle: World Bank

Abbildung 10

Immer höhere Hürden für Unternehmensgründungen in der Schweiz

«Starting a business index»: Rang 1 bedeutet tiefste Hürden für Unternehmensgründungen.



Quelle: World Bank

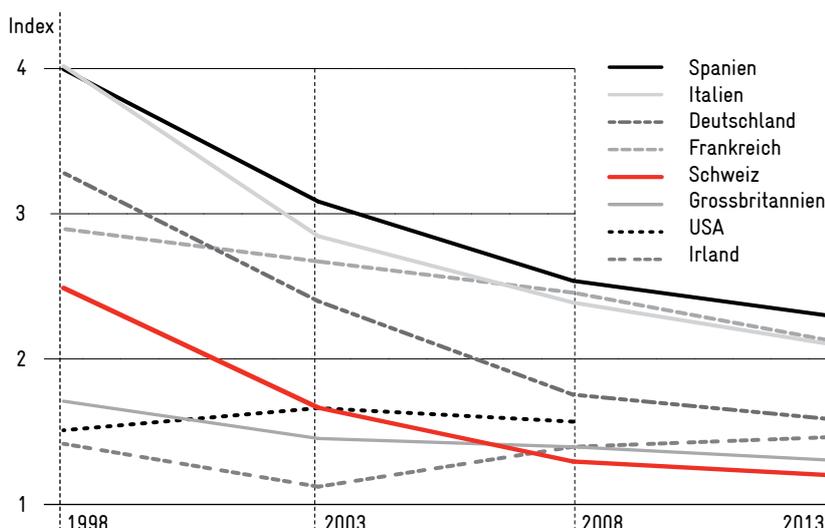
Deutlich einfacher kann man ein Unternehmen in Singapur oder Irland gründen. Der kleinste Aufwand mit nur einem Gesuch, einem halben Tag Zeitaufwand und ohne Kosten fällt in Neuseeland an, der grösste Aufwand in Surinam (208 Tage). Auch die Niederlande und die USA stehen nicht schlecht da. Mit den Werten der Schweiz vergleichbare regulatorische Hürden bestehen in Schweden, Luxemburg oder Deutschland.

Ein auf den ersten Blick etwas anderes Bild zu dieser Fragestellung ergibt der «Product-market-regulation»-Indikator der OECD. Der Index ist von 2,9 im Jahr 1998 auf 1,6 im Jahr 2013 gefallen, wobei die eigentliche Verbesserung in der Periode von 1998 bis 2003 stattgefunden hat. Zwischen 2003 und 2008 ist der Wert nochmals leicht gesunken. Abbildung 11 zeigt aber auch, dass der internationale Trend generell in Richtung Liberalisierung geht und somit der Vorsprung der Schweiz gegenüber vielen «Konkurrenten» zunehmend dahinschmilzt.

Bei Gesprächen mit Experten wurde darauf hingewiesen, dass Verfahren zur Gründung einer GMBH in der Praxis deutlich weniger aufwändig seien als Verfahren zur Gründung beispielsweise einer AG. Eine deutliche Erleichterung verspricht man sich für die Zukunft vom vermehrten Einsatz von E-Government. Die effektiven Zahlen zur Entstehung neuer Unternehmen in der Schweiz zeigen eine erstaunliche Konstanz. Seit 2001 werden pro Jahr ca. 10 000 Neugründungen registriert. Dabei ist eine starke konjunkturelle Komponente erkennbar. Zugenommen haben die

Abbildung 11
Regulatorische Hürden für Start-Ups

«Administrative burdens on start-ups»: Index von 0-6; 0 bedeutet tiefste Hürden für Unternehmensgründungen.



Quelle: OECD

Neugründungen vor allem im Baugewerbe, im Gastgewerbe und im Gesundheitswesen. In anderen Bereichen wie dem Finanzdienstleistungssektor sind die Zahlen rückläufig.

Box 6

Absurder Rechtsstreit um die Happy Hour

2012 bot eine Zürcher Kaffeebar auf einer Schiefertafel das alkoholische Getränk «Apérol Spritz» während der sogenannten «Happy Hour» zum Aktionspreis von 6 Fr. an. Ausserhalb der Happy Hour kostete das Getränk 10 Fr., was auf derselben Tafel vermerkt wurde. Dadurch löste die Kaffeebar einen juristischen Streit ungeahnten Ausmasses aus. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) sah im beschriebenen Fall eine Verletzung des Alkoholgesetzes, das preisvergleichende Angaben oder das Versprechen von Zugaben oder anderen Vergünstigungen bei Spirituosen grundsätzlich verbietet, und sprach eine Busse von 500 Fr. aus. Gemäss EAV war das Alkoholgesetz gleich dreifach verletzt. Erstens, weil eine unzulässige Vergünstigung für Spirituosen in Aussicht gestellt wurde. Zweitens, weil der Apérol Spritz tatsächlich verbilligt angeboten wurde. Und drittens, weil auch das Verbot von preisvergleichenden Angaben verletzt wurde, da auf der Tafel zwei Preise für das gleiche Getränk aufgeführt waren.

Der Barbetreiber akzeptierte das Urteil nicht und ging vor Bezirksgericht, weil das Werbeverbot seiner Meinung nach den Zweck habe, die Stimulierung des Spirituosenkonsums durch Sonderaktionen zu verhindern. Genau dies sei aber nicht der Fall, weil es sich bei Apérol Spritz nicht um eine Spirituose handle, da Prosecco (13,5 Volumenprozent Alkohol) mit Apérol Spritz (11 Volumenprozent) verdünnt werde. In seinem Urteil gab das Bezirksgericht zu, dass der Verteidiger des Barbetreibers das Mixgetränk «nicht ganz zu Unrecht als Sirup» bezeichnet habe. Trotzdem verstosse er aber gegen das Alkoholgesetz, da dieses jedes Mixgetränk erfasse, das Spirituosen enthält. In den beiden anderen Punkten wurde der Barbetreiber freigesprochen.

Die EAV wiederum akzeptierte diesen Teilfreispruch nicht und zog das Urteil weiter. Mittlerweile wird es in vierter Instanz behandelt. Doch damit nicht genug: Zurzeit wird das Alkoholgesetz, das aus dem Jahr 1932 stammt, totalrevidiert und punkto «Happy Hour» sind sich National- und Ständerat längst völlig einig: Das Verbot soll gestrichen werden. Offenbar hindert dies die EAV nicht daran, den Rechtsstreit um 500 Fr. ins Endlose zu ziehen.

Quelle: GastroSuisse; Tages-Anzeiger vom 16.7.2014

5.8_Telekommunikation und Versicherungen – zwei stark regulierte Branchen

Neben der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sind vor allem auch branchenspezifische Untersuchungen von Interesse. Sie zeigen, ob und wie eine ganze Branche von Regulierungen beeinflusst wird. Bekannt sind nur zwei solche Studien, die hier kurz zusammengefasst werden. Beide Studien wurden von betroffenen Stakeholdern (mit)finanziert.

5.8.1_Telekommunikation: Verschlechterung auf allen Ebenen

Netzwerkindustrien sind aus regulatorischer Sicht von Interesse, da in diesem Bereich häufig natürliche Monopole auftreten. Durch vertikale Trennung von Leistung innerhalb der Industrie wird versucht, diejenigen Bereiche einem Markt zuzuführen, die nicht einem natürlichen Monopol entsprechen. Mit vermehrter Deregulierung erhofft man sich Effizienzgewinne. In der Schweiz ist der Telekommunikationssektor abgesehen von der letzten Meile im Jahr 1998 liberalisiert worden.

Interessante Resultate zur Entwicklung der Regulierungsdichte in der Telekommunikation liefert eine Untersuchung von Polynomics. Die Studie zeigt, dass die Dichte von 1997 bis 2010 zugenommen hat, mit einem leicht flacheren Verlauf ab 2006 (Polynomics 2012). Die Schweiz lag im Jahr 1997 noch in der Spitzengruppe, also bei den Ländern mit einer geringen Regulierungsdichte. Am besten platziert waren Länder wie Luxemburg, Estland, Finnland oder Zypern, deutlich schlechter fielen die Werte für die USA, Frankreich, Singapur oder Australien aus.

In den letzten Jahren haben sich die Ergebnisse für die Schweiz deutlich verschlechtert. Die Schweiz hatte 2010 zusammen mit Ländern wie Slowenien, Zypern, Holland, Spanien oder Frankreich die höchste Regulierungsdichte. Gut abgeschnitten haben vor allem Länder wie Luxemburg, Finnland, die Slowakei und die USA. Der allgemein festgestellte Trend zu einer höheren Regulierungsdichte gilt also auch für die Telekommunikation. Auch hier hat die Schweiz nicht nur absolut, sondern auch im internationalen Vergleich deutlich an Boden verloren.

Der allgemein festgestellte Trend zu einer höheren Regulierungsdichte gilt auch für die Telekommunikation.

5.8.2_Versicherungen: Unter Druck aus der EU

Das Institut für Versicherungswirtschaft an der Universität St. Gallen hat die Versicherungsregulierung in den deutschsprachigen Ländern verglichen (Eling und Kilgus 2014). Dies ist insofern von Bedeutung, als der Versicherungssektor in der Schweiz in der Folge der Finanzkrise mit einer Vielzahl von neuen Regulierungen eingedeckt wurde, obwohl er selbst in der Krise eher eine stabilisierende Rolle spielte. Mit einer Wertschöpfung von 4,7% des Bruttosozialproduktes gehört er zudem zu den gewichtigen Branchen und sollte gerade deshalb nicht durch übermässige Regulierung in seiner Entwicklung eingeschränkt werden.

Eine einfache quantitative Gegenüberstellung des Umfangs der Versicherungsregulierung ergibt ein für die Schweiz vorteilhaftes Bild: In

Deutschland gibt es 44 Gesetze und Verordnungen sowie 18 Rundschreiben, in Österreich 34 Gesetze und Verordnungen sowie 31 Rundschreiben und in der Schweiz «nur» 11 Gesetze und Verordnungen sowie 26 Rundschreiben. Diese Gegenüberstellung lässt allerdings noch keine Rückschlüsse auf die Komplexität oder den Umfang der Regulierung zu, sie zeigt aber doch die hohe Zahl von Regulierungen. Seit der Finanzkrise sind zu zudem neue Regulierungsprojekte in der Pipeline: In Deutschland sind dies 10, in Österreich 8 und in der Schweiz 9.

Was man ebenfalls dieser Studie entnehmen kann, sind die stark gestiegenen Kosten und Personalbestände bei den Aufsichtsbehörden. In der Periode 2007 bis 2012 liegt die Schweiz dabei an der Spitze, wobei in den analysierten Werten die stark gestiegenen Kosten für die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften noch nicht enthalten sind.

Die Autoren kommen zum Schluss, dass im Versicherungsbereich der Umfang und die Komplexität der Regulierung in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben (Eling und Kilgus 2014). Zudem stecke vieles noch in der Entwicklung. Haupttreiber scheinen die Regulierungswut in der EU und die Extra-Territorialität von US-Regulierungen zu sein, die immer wieder Anpassungen und Erweiterungen im Schweizer System bedingen. Die Schweiz steht aber im Vergleich mit Deutschland und Österreich nicht isoliert da – in diesen Ländern gibt es dieselben Tendenzen.

5.9_Regulierungen – kein Ruhmesblatt für die Schweiz

Auch die neueren Daten sprechen eine klare Sprache: Die Schweiz fällt bei internationalen Vergleichen der Regulierungsdichte immer weiter zurück, unabhängig von der gewählten Methode oder Datenbasis. Die Resultate sind umso bedenklicher, als es sich nicht nur um eine relative, sondern in den meisten Fällen auch eine absolute Verschlechterung handelt. Die Resultate beruhen mehrheitlich auf Analysen der Weltbank, zum Teil aber auch auf möglicherweise subjektiven Befragungen von Wirtschaftsführern.

Die Schweiz fällt bei internationalen Vergleichen der Regulierungsdichte immer weiter zurück, unabhängig von der gewählten Methode oder Datenbasis.

Die sich bereits in früheren Untersuchungen abzeichnenden Schwachstellen im regulatorischen Dickicht haben sich in der vorliegenden Untersuchung bestätigt und sogar weiter akzentuiert. Sie liegen bei der Bauregulierung, den Regulierungen für Direktinvestitionen, bei der Unternehmungsgründung und im Dienstleistungssektor. Die beiden Branchenstudien Telekommunikation und Versicherungen zeigen eine deutliche Zunahme der jeweiligen Regulierungsdichte an. Bei der Arbeitsmarktregulierung hat sich die Position der Schweiz wegen der flankierenden Massnahmen verschlechtert, die schrittweise eingeführte Personenfreizügigkeit mit der EU hat allerdings den Migrationsindikator verbessert. Durch die anstehende Umsetzung des Verfassungsartikels zur Begrenzung der Einwanderung ist dieser Vorteil akut gefährdet.

Das regelmässige gute Abschneiden der Schweiz bei Indikatoren, die die «Standortqualität» messen, stellt nur scheinbar einen Widerspruch

zu den hier präsentierten Resultaten dar. Die oft guten Gesamtergebnisse lassen sich auf Bereiche wie Infrastruktur, makroökonomische Stabilität oder «Business sophistication» zurückführen. Bei den «effizienzverbessernden Indizes», die vom WEF, vom IMD und der Weltbank für den Fortschritt von hochentwickelten Volkswirtschaften als zentral angesehen werden, fällt die Schweiz zurück. Und dieser Rückstand ist vor allem auf ineffiziente Regulierungen und Bürokratie zurückzuführen.

6_ Ausholzung des Regulierungsdickichts

6.1_ Magere Bilanz der bisherigen Anstrengungen

Bereits in den 1990er-Jahren hat die zunehmende Regulierungsdichte zu kritischen Reaktionen aus Politik und Wirtschaft geführt. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 wurde deshalb das Parlament beauftragt, dafür zu sorgen, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden» (Art. 170 BV).

Ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels war die Einführung der sogenannte Regulierungsfolgen-Abschätzung (RFA) für zentrale Gesetzesvorhaben im Jahr 2000. Die RFA beinhaltet eine vorausschauende Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Ex-ante-Schätzung). Gegenstand der RFA ist die gesamte Rechtssetzung, es soll aber ein spezielles Augenmerk auf Regulierungen für Unternehmungen gelegt werden. Die Methodik der RFA wurde vom SECO laufend weiterentwickelt. Seit 2007 wird bei volkswirtschaftlich relevanten Regulierungsprojekten eine vertiefte RFA durchgeführt – pro Jahr sind dies drei bis fünf. Im März 2013 hat das SECO eine nochmals deutlich erweiterte Methodik für RFA vorgelegt (SECO 2013b).

Ein weiterer Schritt in der konkreten Umsetzung von Art. 170 BV war die Einführung des KMU-Verträglichkeitstests. Damit sollen die spezifischen Auswirkungen wichtiger, neuer Gesetze auf die KMU abgeschätzt werden. Der KMU-Verträglichkeitstest ist als Ergänzung zu den RFA gedacht. Im Idealfall erfolgen die RFA in einer relativ frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses, der KMU-Verträglichkeitstest während der Vernehmlassungsphase. Ebenfalls zur Sicherstellung der Interessen der KMU wurde das KMU-Forum geschaffen. Dies ist eine ausserparlamentarische Kommission, die als Expertengremium eine Stellungnahme bei Vernehmlassungen zu Bundesgesetzen und -verordnungen aus KMU-Sicht abgibt. Dieses Gremium schlägt auch konkrete Massnahmen zur administrativen Vereinfachung vor.

Bereits in den 1990er-Jahren hat die zunehmende Regulierungsdichte zu kritischen Reaktionen aus Politik und Wirtschaft geführt.

Heute werden die meisten rechtlichen Vorlagen des Bundes, aber auch der Kantone um einen Abschnitt zur Schätzung der Regulierungsfolgekosten ergänzt. Anfangs war dies von den entsprechenden Ämtern noch mit einer gewissen Ernsthaftigkeit durchgeführt worden, heute ist es weitgehend zu einer lästigen Pflicht verkommen. Es fehlen der konkrete Anreiz und das notwendige Know-how, um eine ökonomisch haltbare Analyse durchzuführen. Wichtige Elemente einer RFA werden ausgelassen, und nur selten werden empirische Untersuchungen angestellt. Bei der «Too-big-to-fail»-Regulierung für die Finanzbranche wurde beispielsweise eine RFA vorgenommen; diese war aber weitgehend qualitativer Natur und enthielt kaum empirische bzw. quantitative Nachweise für die gemachten Aussagen. Sie war letztlich vor allem eine Rechtfertigung der vorgelegten Vorschläge, neuere wissenschaftliche Erkenntnisse sind nicht eingeflossen.

Der Einfluss der RFA und anderer Regulierungsinstrumente ist heute im besten Fall gering, meistens aber haben sie gar keinen Einfluss. Sie erweisen sich oft als Papiertiger, die die Regulierungsflut nicht eindämmen können und auch die administrativen Kosten für die Wirtschaft – ausser in einigen wenigen Einzelfällen – nicht reduzieren.

Es stellt sich deshalb die zentrale Frage nach den Gründen für die faktische Wirkungslosigkeit der bestehenden Instrumente und Bemühungen. Avenir Suisse hat dazu verschiedene Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung befragt. Zusammenfassend ergeben sich sechs Punkte:

1. Der Glaube an die Lösung von gesellschaftlichen und ökonomischen Problemen mittels Regulierungen ist in weiten Kreisen der Politik und der Administration ungebrochen. Ausdruck davon ist, dass der Nutzen einer neuen Regulierung kaum je ernsthaft in Frage gestellt, sondern als gegeben betrachtet wird. Zudem werden alternative, marktkonforme Lösungsansätze nur selten evaluiert und der vorgeschlagenen Regulierung gegenübergestellt. Die volkswirtschaftlichen Kosten werden meistens nicht sauber abgeklärt.

Dies verwundert aus polit-ökonomischen Überlegungen wenig; denn die regulierende Behörde/Verwaltung, häufig das jeweils federführende Bundesamt, müsste die Arbeit des Parlaments, die eigenen Anstrengungen oder gar einen Volksentscheid in Frage stellen. Hier besteht ein potenzieller Interessenkonflikt, der eine wirksame Eindämmung der Regulierungsflut verhindern kann.

Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung im Finanzsektor, der in den letzten Jahren mit einer Vielzahl zusätzlicher Regulierungen eingedeckt worden ist. Ob dem tatsächlich ein entsprechender Nutzen gegenübersteht und ob es nicht effizientere Wege gäbe, das Ziel der Finanzmarktstabilität zu erreichen, wird wenig diskutiert. Es scheint ein populistischer politischer Konsens zu herrschen, dass die Banken nach der Finanzkrise mehr Regulierung brauchen und sich diese auch problemlos

Der Einfluss der RFA und anderer Regulierungsinstrumenten ist heute im besten Fall gering, meistens aber haben sie gar keinen Einfluss.

leisten können. Eine für ein Regulierungsvorhaben dieser volkswirtschaftlichen Bedeutung eigentlich zwingend notwendige Regulierungsfolgenabschätzung wurde zwar vorgenommen. Diese besteht aber lediglich aus einigen Plausibilitätsüberlegungen der FINMA, die wiederum eher Rechtfertigungsversuch als seriöse Analyse sind. Alternative, marktkonformere Regulierungsmöglichkeiten wurden wenig oder gar nicht geprüft, obwohl renommierte Wissenschaftler solche vorschlugen (Admati und Hellwig 2013).

Es scheint ein populistischer politischer Konsens zu herrschen, dass die Banken nach der Finanzkrise mehr Regulierung brauchen und sich diese auch problemlos leisten können.

2. Die fortschreitende Globalisierung und die Internationalisierung der Schweizer Wirtschaft verlangt zwangsläufig nach zusätzlichen Regeln. Häufig kann nur mit neuen Vereinbarungen der Marktzutritt der Schweizer Wirtschaft zu entstehenden und expandierenden Märkten gewährleistet werden. Die Schweiz spielt dabei aber eine allzu passive Rolle. Weder wird das Entstehen der entsprechenden Regulierung massgeblich beeinflusst, noch die Umsetzung mit der notwendigen Zurückhaltung in Angriff genommen. Ausländische Regulierungen werden unnötigerweise oft wortwörtlich übernommen (Kux 1998), in einzelnen Fällen sogar noch verschärft (z.B. beim Swiss Solvency Test für die Versicherungen oder beim Swiss Finish von Basel II und III). Auch die jüngst präsentierte Vernehmlassung des Bundesrates zum Fidleg ist eine Vorlage gemäss dem Motto des Finanzdepartements: «International gültige Standards, namentlich jene der EU, sollen grundsätzlich übernommen werden».
3. Die praktischen Erfahrungen mit ausgefeilten Kosten-Nutzen-Analysen von Regulierungen sind trotz jahrelanger Forschungsarbeit ernüchternd. Beinahe unüberwindbare methodische Probleme halten die Begeisterung für diesen theoretischen Ansatz in Grenzen. Weder die Kosten, noch der Nutzen von Regulierungen lassen sich zuverlässig berechnen. Besonders die Quantifizierung des Nutzens hat sich als schwierig bis unmöglich erwiesen; erstens, weil dieser stark von individuellen (politischen) Präferenzen abhängt und zweitens, weil es oft keine Marktpreise zur Bewertung des Nutzens gibt. Beispiele dafür sind der Gesundheitsbereich, die Sicherheit oder der Umwelt- und Gesundheitsschutz.
4. Das Entstehen eines immer dichteren Regulierungsdschungels ist ein schleichender Prozess, die negativen ökonomischen Folgen sind oft nur nach einer gewissen Dauer feststellbar. Zudem ist oft nicht eine einzelne Regulierung das Problem, sondern der kumulative Effekt aller geltenden Regulierungen wird zum eigentlichen Wachstumshindernis.
5. Gut organisierte Gruppen von Unternehmen versuchen immer wieder, sich durch Regulierung Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. In der Schweiz sehr verbreitet sind Regulierungen zur Abschottung von der ausländischen Konkurrenz. Als Beispiel sind die extensiven flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zu erwähnen, die vom Gewerbe mitinitiiert und verteidigt wurden. Auch als man kürzlich den Prüfungsrhythmus für Autos verlängern wollte, stemmten sich

die Garagisten entschieden dagegen, um ihre Pfründe zu verteidigen. Ein Musterbeispiel ist auch die Mehrwertsteuerregulierung, die vor allem vielen Partikularinteressen und nicht der Markteffizienz dient (s. Box 7).

6. Immer mehr Regulierungen und Verordnungen werden von den aufsichtsrechtlichen Institutionen wie FINMA, ElCom, oder ComCom getroffen. Diese Institutionen interpretieren ihre Aufgaben häufig sehr extensiv und sind zu weit weg von effektiven Kontrollmechanismen. Die entsprechenden Kontrollorgane werden nach wie vor primär durch Politiker und nicht durch ausgewiesene Experten besetzt.

Box 7

Mehrwertsteuer: Komplexes System mit hohen Kosten

Der lange Artikel 21 des Mehrwertsteuergesetzes ist eine der umstrittensten Regulierungen. Drei unterschiedliche Sätze (8%, 3,8% und 2,5%) werden definiert, was immer wieder zu teilweise grotesken Abgrenzungsfragen führt. Dazu kommt eine lange Liste von Gütern und Dienstleistungen, die vollständig von der MWST befreit sind.

Abgesehen von der Steuerbelastung ist die Abwicklung der MWST zu einem aufwändigen Prozess geworden, der bei vielen Firmen nur mit externer Hilfe und entsprechend hohen Kosten bewältigt werden kann. Gemäss SECO belaufen sich die Regulierungskosten bei der MWST auf 1,76 Mrd. Fr. pro Jahr. Betroffen davon sind rund 350 000 Unternehmen.

Wie Avenir Suisse gezeigt hat, könnten durch die Einführung eines einzigen Satzes (z.B. 8%) bei Abschaffung aller Ausnahmen Mehreinnahmen in Milliardenhöhe generiert und damit andere Steuern entsprechend gesenkt werden. Dadurch würde die enorme administrative Belastung für die Unternehmen deutlich reduziert und das Steuersystem insgesamt effizienter. Dies ist keine Utopie: Länder wie Kanada, Australien oder Neuseeland haben ein effizienteres Mehrwertsteuer-System. Musterbeispiel ist Neuseeland mit einem Einheitssatz und nur zwei Ausnahmen: Wohnungsmieten und Finanzdienstleistungen.

Gemäss SECO belaufen sich die Regulierungskosten bei der MWSt auf 1,76 Mrd. Fr. pro Jahr.

Quelle: Salvi und Zobrist 2013, SECO 2013a

6.2_ Ein Programm für weniger und bessere Regulierung

Wie kann die zunehmende Regulierungsflut nun unter Kontrolle gebracht werden? Welche Massnahmen im Bereich der Qualitätskontrolle, welche beim Regulierungsprozess und welche institutionellen Anpassungen sind erfolgsversprechend? Und was können wir von anderen Ländern lernen? Dabei dürfen wir uns keine Illusionen machen: Die Erfahrungen in anderen Ländern haben auch gezeigt, dass ohne einen breiten politischen Konsens über die Parteilinien hinweg in diesem Bereich nichts passiert.

Das vorgelegte Programm soll aber dazu dienen, die Diskussion anzuregen und konkrete Wege aufzuzeigen. Die im Programm enthaltenen Vorschläge sind erfolversprechend und rechtlich machbar. |¹⁰

Eckpunkt 1

Quality Check statt komplexer Regulierungsfolgenabschätzung.

Statt sich auf methodisch schwer zu fassende und aufwändige Methoden zu konzentrieren, soll ein einfacher und praktikabler «Quality Check» durchgeführt werden. Dabei handelt es sich methodisch nach wie vor um eine Kosten-Nutzen-Analyse, die aber vereinfacht und auf das Wesentliche reduziert wird (siehe Kapitel 7). Beim Quality Check wird eine geplante Regulierung anhand eines standardisierten Kriterienkataloges von einer unabhängigen Institution überprüft. Die direkt Betroffenen und die Experten werden von Anfang an einbezogen, da sie mit der Sache am besten vertraut sind und die Folgen einer vorgeschlagenen Regulierung am besten abschätzen können. Je relevanter für die Volkswirtschaft und je umfassender eine Regulierung ist, desto tiefer soll die Beurteilung der einzelnen Kriterien gehen.

Ein wichtiger Vorteil des Quality Checks besteht darin, dass erste Resultate schnell erarbeitet werden können und deshalb früh im Regulierungsprozess verfügbar sind. Bereits die Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Vorlage kann diese enthalten. Im weiteren Verlauf des Regulierungsprozesses kann und soll die Analyse nach Bedarf vertieft werden. Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass die Informationen aus standardisierten Quality Checks einen positiven Einfluss auf die Rationalität und Kohärenz der Diskussion während des Regulierungsprozesses haben.

Der Quality Check soll bei allen neuen, wirtschaftsrelevanten Regulierungen eingesetzt werden. Nachdem eine neue Regulierung fünf Jahre in Kraft ist, soll sie nochmals auf Grund der gemachten Erfahrungen überprüft werden. Quality Checks müssen frei und ohne Kosten für jedermann verfügbar sein.

¹⁰ Die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Programms sind mit dem Verfassungsauftrag zur Wirksamkeitskontrolle gegeben. Erstens betrifft der Verfassungsauftrag zwar unmittelbar das Parlament, mittelbar aber auch den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Zweitens schliesst der weite Begriff der «Massnahmen des Bundes» jegliches Handeln von Bundesorganen ein, auch von solchen, die Bundesmassnahmen umsetzen, wie die Kantone oder aufsichtsrechtliche Institutionen wie die FINMA. Es geht um eine sehr allgemeine Definition von Massnahmen, die im Prinzip alle staatlichen Aktivitäten umfasst. Drittens betrifft der Auftrag nicht nur die nachträgliche Überprüfung, sondern auch die prospektive, wobei sich diese ergänzen sollen. Viertens geht es – entgegen dem Wortlaut – nicht nur um die Wirksamkeit, sondern auch um die Zielerreichung und die Erfassung von eventuell unerwünschten Nebenwirkungen. (Mader 2005).

Eckpunkt 2

Der Quality Check muss von unabhängiger Stelle durchgeführt werden, nicht von der gesetzgeberischen Behörde selbst.

Die Unabhängigkeit der den Quality Check durchführenden Stelle von politischen oder wirtschaftlichen Interessen ist zentral für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Resultate. Nur so können Interessenkonflikte vermieden und eine möglichst objektive Einschätzung garantiert werden. Eine solche Stelle – etwa in Form eines unabhängigen Kompetenzzentrums – kann bereits bei der Ausarbeitung die gesetzgebenden Behörden unterstützen und so zur Verbesserung der regulatorischen Qualität beitragen. Für die Akzeptanz ist wichtig, dass eine solche Institution von der Politik getragen wird und ein politischer Konsens über deren Aufgaben und Arbeitsweise besteht. Ansonsten steht die Kontrollstelle im luftleeren Raum.

Ein gutes Beispiel eines solchen Kompetenzzentrums ist das unabhängige Evaluations- und Beratungsbüro «Actal» in den Niederlanden. Mittlerweile gilt, dass ohne Rat von Actal keine Vorlagen mehr im Kabinett besprochen werden. Die grossen Parteien haben sich zudem verpflichtet, bei der Lancierung von Gesetzesinitiativen vorerst das Urteil von Actal einzuholen. Die Relevanz einer solchen Behörde zeigt sich nicht zuletzt daran, dass in den Niederlanden von 12 im Jahr 2013 abgegebenen Ex-ante-Evaluationen neu vorgeschlagener Regulierungen 9 als ungenügend taxiert wurden. In 75% der geprüften Fälle war die administrative Belastung der Wirtschaft unnötig hoch (Actal 2014). Die Regierung und das Parlament nahmen daraufhin entsprechende Anpassungen vor.

Ebenfalls gute Erfahrungen haben Grossbritannien mit dem «Regulatory Policy Committee», Deutschland mit dem «Normenkontrollrat» oder Schweden mit dem «Regelradet» gemacht – allesamt Institutionen mit ähnlicher Aufgabenstellung wie Actal.

Eckpunkt 3

Geltende Regulierungen sollen periodisch einem Quality Check unterzogen werden. Diejenigen, die sich als überflüssig oder wenig effizient erwiesen haben, müssen ausgeschieden werden.

Eine solche Überprüfung soll alle zehn Jahre stattfinden; sie kann sich aber auch nach der Lebensdauer der Regulierung bemessen, also beispielsweise alle Regulierungen, die länger als 10 Jahre in Kraft sind, erfassen. Allzu häufige Änderungen sind allerdings nicht zielführend, da sie Unsicherheit schaffen und das Vertrauen ins Rechtssystem schwächen. Erste Priorität muss die Überprüfung neuer Regulierungen haben.

Bereits in früheren Jahren wurde eine solche Initiative mit Erfolg unternommen. Nach Interpellationen der Parlamentarier Peter Spuhler (2000) und Philipp Stähelin (2005 und 2007) wurde der gesamte Rechtsbestand einer systematischen Überprüfung unterzogen und hinfällig ge-

wordene Erlasse aus der Rechtssammlung entfernt (189 Erlasse wurden aufgehoben und 235 revidiert) (Linder, Hümbelin und Sutter 2009).

Eckpunkt 4

Der Bundesrat soll eine «Regulierungsbremse» festlegen.

Analog dem Modell der Schuldenbremse soll ein Maximum an zusätzlicher Regulierung (z. B. im Umfang des BSP-Wachstums) sowie ein Maximum an tolerierbarer administrativer Belastung für Unternehmen festgelegt werden. Falls diese Ziele nicht eingehalten werden, müssen neue Regulierungsprojekte gestoppt werden, bis Lösungen innerhalb der bestehenden Zielsetzungen gefunden werden. Zu überlegen ist auch ein Prinzip «one in – one out», d.h. für jede neue Regulierung muss eine alte im selben Bereich gestrichen werden.

Die EU hat eine ähnliche Massnahme eingeführt. Die mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten sollen um 25% gesenkt werden. Einige EU-Mitgliedländer wie Deutschland, die Niederlande oder Österreich habe analoge Reduktionsziele gesetzt und damit positive Erfahrungen gemacht.

Eckpunkt 5

Äquivalenz statt Abschreiben von EU-Recht oder anderen internationalen Regulierungen.

Generell werden die Rolle und die Funktion von internationalen Organisationen und Institutionen im regulatorischen Bereich unterschätzt. Gerade die Entwicklungen im Nachgang zur Finanzkrise 2008 haben gezeigt, wie exponiert einzelne Länder gegenüber Initiativen wie z. B. der G8, der G20, der OECD oder ähnlichen Institutionen sind. Der Finanzbereich wurde in den letzten Jahren von globaler Seite und auch durch regionale Institutionen wie Mifid (EU) oder Fatca (USA) mit zusätzlichen Regulierungen geradezu überflutet. Dies gilt aber nicht nur für den Finanzbereich, sondern auch für Energiefragen, für Gesundheitsstandards, im Umweltrecht, bei Menschenrechten oder bei der Konsumentensicherheit. Dies zeigt deutlich, dass zunehmend Bereiche, die über lange Zeit von der nationalen Politik bestimmt wurden, dem internationalen Regulierungsdruck ausgesetzt sind.

Das blosse «Abschreiben» von internationaler, meist komplizierter Regulierung muss gestoppt werden. Erst recht gilt es zu verhindern, dass die Schweiz zuweilen sogar den Musterschüler spielt, indem sie EU-Recht vor den einzelnen Mitgliedstaaten umsetzt. Häufig gehen nicht einmal Beitrittskandidaten so weit. Bei internationalen Fehlentwicklungen gilt es, ein Gegengewicht sicherzustellen und den Transfer fragwürdiger Regulierungen zu verhindern (Beispiel: Unisex-Tarife im Versicherungswesen der EU). Das Ziel muss die internationale Akzeptanz (Äquivalenz) der Schweizer Regulierung sein, nicht der «autonome Nachvollzug».

Eckpunkt 6

Opting-in-/Opting-out-Klausel für Unternehmen.

Nicht alle Regulierungen müssen immer für alle Unternehmen und im selben Ausmass gelten. Eine sogenannte Opting-in-Klausel für international tätige Unternehmen bei Regulierungen, die aufgrund internationaler Vereinbarungen zustandekommen, kann ausschliesslich im Inland aktive Unternehmen entlasten. Für diese Unternehmen (z. B. kleine Vermögensverwalter oder Treuhandfirmen) gelten dann nur die bestehenden nationalen Regeln. Bei Opting-out-Regeln gilt die neue Regulierung für alle ausser für diejenigen, die nach bestimmten Kriterien austreten können. Solche Regeln werden bereits erfolgreich im Revisionsrecht angewendet, wo kleinere Unternehmen von einer eingeschränkten Revision profitieren.

7_Vorschlag für einen Regulierungs-Quality-Check

Avenir Suisse schlägt einen speziell für die Schweizer Verhältnisse ausgerichteten Quality Check für Regulierungen vor. Dabei ist es wichtig, in der praktischen Anwendung eine der volkswirtschaftlichen Bedeutung angemessene Untersuchungstiefe zu wählen. Der Katalog basiert primär auf dem Buch «Understanding Regulation» von Baldwin, Cave und Martin von 2012 und auf praktischen Erfahrungen von Actal (Actal 2014). Er beinhaltet auch einzelne Elemente aus diversen anderen Vorschlägen (u.a. von Admati und Hellwig 2013 oder von Eling und Kilgus 2014).

Regulatorische Eingriffe müssen ein klares Ziel haben.

Frage: Ist die zu behebbende Marktineffizienz klar identifiziert und genau beschrieben? Sind die Ziele, die mit der Regulierung erreicht werden sollen, ausreichend definiert?

Oft sind die Ziele von staatlichen Eingriffen und Regulierungen diffus formuliert und deren Begründung ist ungenau, etwa mit der Formulierung «im wirtschaftlichen Gesamtinteresse». Es kann auch vorkommen, dass die eigentlichen Interessen teilweise versteckt und bewusst nicht transparent gemacht werden. Dies ist vor allem der Fall, wenn nicht primär eine Korrektur eines Marktversagens angestrebt wird, sondern eine Umverteilung oder Marktabschottung. Die Frage nach den Gewinnern und Verlierern einer neuen Regulierung gibt häufig Hinweise auf versteckte Ziele («Rent seeking»). Es ist deshalb auch wichtig, dass die zu lösende Problematik gut beschrieben und analysiert wird.

Regulatorische Eingriffe müssen effektiv sein.

Frage: Besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen (oder bestehenden) Regulierung und dem angestrebten Ziel?

Dieser Zusammenhang ist vor allem dann nicht gegeben, wenn versteckte Ziele verfolgt werden. In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage nach der am besten geeigneten Regulierungsbehörde und Regulierungsebene. Sind mehrere Behörden und Ebenen beteiligt oder bestehen sogar Konflikte mit bestehenden Regulierungen, sind wirksame Systeme zur Koordination von Anfang an zu entwerfen.

Regulatorische Eingriffe müssen effizient sein.

Frage: Sind die vorgeschlagenen (oder bestehenden) Regulierungen klar verständlich, transparent, überprüfbar und kostengünstig? Sind alternative marktkonforme Lösungen geprüft worden?

Das mit der Regulierung verfolgte Ziel soll nicht mit unnötigen Kosten verbunden sein, besonders nicht für unbeteiligte Parteien. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die ausgewählte Form der Regulierung das beste Instrument zur Erreichung des gesetzten Zieles ist. Es sollte immer gefragt werden, ob nicht mit anderen Instrumenten zu geringeren Kosten dasselbe Ziel erreicht werden kann. Früh im Regulierungsprozess sollte deshalb ein Vergleich alternativer Aufsichtsinstrumente (Gebot/Verbot; Gesetz; Verordnung etc.) durchgeführt werden.

Regulierung darf nicht Management-Verantwortung von der Unternehmung zum Regulator verschieben.

Frage: Werden mit der bestehenden oder vorgeschlagenen Regulierung Risiko- oder Kapitalmanagement-Verantwortung von der Unternehmung an den Regulator verschoben?

Eine Regulierung darf niemals so weit gehen, dass unternehmerische Verantwortung an den Regulator verschoben wird. Je dichter eine Regulierung ist, desto eher besteht diese Gefahr. Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit sind die Richtlinien zur Kompensation der Geschäftsleitung von Finanzinstituten. Die Kompensation der Geschäftsleitung ist aus Governance-Gründen klar eine Aufgabe des Verwaltungsrates. Dieser hat die Kompensation der Geschäftsleitung festzulegen und trägt dafür die Verantwortung. Es ist eines der wichtigsten Instrumente des Verwaltungsrats zur Durchsetzung der von ihm definierten Geschäftsstrategie.

Regulierung soll Anreize zur Selbstregulierung schaffen.

Frage: Werden durch die bestehende oder vorgeschlagene Regulierung Anreize zur Selbstregulierung geschaffen?

Häufig genügt eine Selbstregulierung oder eine Standesnorm, um ein Problem zu lösen. Diese Option darf durch Regulierung nicht verhindert werden. Ein Beispiel dazu sind Gesamtarbeitsverträge, die durch die Fest-

legung z.B. eines gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnes unnötigerweise entkräftet würden.

Regulatorische Eingriffe sollen den regulatorischen Wettbewerb nicht ausschliessen.

Frage: Besteht mit der bestehenden oder neuen Regulierung noch genügend Spielraum für regulatorischen Wettbewerb?

Ein gesunder Wettbewerb zwischen Regulatoren sorgt dafür, dass Regulierung effizient und effektiv bleibt, er verhindert ein ungesundes «Race to the top». Dies gilt besonders für den Wettbewerb zwischen Regulatoren in verschiedenen Ländern. Eine Unternehmung kann durch ihren Standortentscheid auch ein klares Votum zur Regulierungskultur abgeben. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach dem internationalen Vergleich der Regulierungen wichtig.

Datenquellen

World Economic Forum

Das World Economic Forum (WEF) beschäftigt sich schon seit drei Jahrzehnten mit der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften. Mit dem World Competitiveness Report (WCR) publiziert es den umfassendsten Ländervergleich seiner Art. Der erste Bericht stammt aus dem Jahr 1979 und umfasst 16 europäische Länder. Seither erweiterte das WEF die Untersuchung stetig. Seit 2005 verwendet es den sogenannten Global Competitiveness Index (GCI), der mikro- und makroökonomische Elemente der Wettbewerbsfähigkeit kombiniert. Die Berichte der Jahre 2013 und 2014 vergleichen 148 Volkswirtschaften anhand von über 100 Teilindikatoren, gegliedert in zwölf Gruppen, die so unterschiedliche Bereiche wie Infrastruktur, Arbeitsmarkt oder Innovationskraft umfassen. Die verwendeten Daten beruhen zum Teil auf offiziellen Statistiken, zum Teil auch auf Analysen der Weltbank. Der Grossteil der Indikatoren basiert hingegen auf Umfragen bei Führungskräften des privaten Sektors. Diese werden von Partnerinstituten im jeweiligen Land erhoben.

Da die Wichtigkeit eines Indikators je nach Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft variiert, werden diese unterschiedlich gewichtet. Ein funktionierender Rechtsstaat etwa ist für Entwicklungsländer wichtiger als die Verfügbarkeit neuester Technologien, so die Annahme. Umgekehrt wird ersterer in westlichen Industrienationen vorausgesetzt, während es zum Beispiel für flächendeckende Internet-Abdeckung mehr Punkte gibt. Da die Schweiz der Spitzengruppe angehört, befindet sich die Mehrzahl der Indikatoren, die für die Beurteilung der Regulierungsdichte relevant sind, in der höchsten Kategorie der «effizienzverbessernden» Faktoren. Dazu zählen etwa «Gütermarkteffizienz», «Arbeitsmarkteffizienz» und «Finanzmarktentwicklung». Aus Gründen der Vergleichbarkeit beschränkt sich die folgende Betrachtung auf die Berichte, die seit 2005 veröffentlicht wurden. Da die untersuchten Länder von 125 auf 148 gewachsen sind, können sich Verschiebungen in der Rangierung ergeben, die nicht auf eigene Verbesserungen/Verschlechterungen zurückzuführen sind.

Weltbank

Seit 2003 publiziert die Weltbank den «Doing Business Report» (DBR). Es wird eine Vielzahl von Regulierungen privater Unternehmensaktivitäten in rund 190 Volkswirtschaften untersucht. Die Resultate zeigen besonders, in welchen Ländern sich die regulatorischen Rahmenbedingungen verbessert und in welchen sie sich verschlechtert haben, und nicht zuletzt wie die Länder im internationalen Vergleich dastehen. Die Weltbank verwendet 41 Einzelindikatoren, gruppiert diese zu zehn Teilindikatoren und generiert so ihren Index. Zu den zehn Teilindikatoren gehören etwa die Beurteilung des Aufwands mit Bauvorschriften («Dealing with construction permits»), die Registrierung von Eigentumsrechten, der Schutz der Investoren, der Zugang zu Krediten, Handelsbeschränkungen über die Grenzen, die Belastung durch Steuerbürokratie, Möglichkeiten der Vertragsdurchsetzung, Insolvenzverfahren und das Arbeitsrecht. Der Bericht gibt auch Hinweise darauf, welche Regulierungsreformen etwas bewirkt haben und weshalb.

Es erstaunt deshalb nicht, dass die Doing-Business-Daten zu den am meisten verwendeten und analysierten Daten im Bereich der Regulierungen gehören (World Bank 2013). Vor allem wurde untersucht, welche Relevanz diese Daten für die Produktivität, das Wachstum oder die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft haben. Seit 2003 sind über 1600 wissenschaftliche Artikel mit den Weltbankdaten in renommierten Journals publiziert worden. Dazu kommen über 4'500 online veröffentlichte Working Papers. Die Mehrheit dieser Analysen findet einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen einem zu dicht gewobenen regulatorischen Umfeld und der wirtschaftlichen Performance auf der Mikro- und Makroebene. Es wird auch gezeigt, dass Vereinfachungen und Reduktionen im regulatorischen Gestrüpp zu mehr Firmengründungen und Innovationen und damit zu mehr Wachstum führen.

Institute for Management Development

Seit 1989 publiziert das Institute for Management Development (IMD) das World Competitiveness Yearbook (WCY). Diese Studien vergleichen die Wettbewerbsfähigkeit von 60 Staaten anhand von vier Wettbewerbsfaktoren, die in je fünf Subindikatoren mit insgesamt über 300 Kriterien unterteilt sind. Jeder der Subindikatoren wird gleich gewichtet, obwohl nicht jeder die gleiche Anzahl von Kriterien aufweist. Verwendet werden quantitative und qualitative Daten. Quantitative Daten werden von internationalen, nationalen und regionalen staatlichen Organisationen bezogen, sowie von einer Vielzahl privater Institutionen und Partnerinstituten. Diese «harten» statistischen Angaben werden ergänzt durch eine Umfrage unter Führungskräften aus Privatwirtschaft und Staat des jeweiligen Landes. Die Resultate dieser Umfrage machen rund einen Drittel der Gesamtwertung aus und ergänzen diese um eine aktuelle Wahrnehmung der Wettbewerbsfähigkeit.

OECD

Die «Indicators of product market regulation» (PMR) der OECD messen anhand von 18 Teilindikatoren, inwiefern Staaten Wettbewerb in Produktmärkten zulassen. Diese sind in sieben Indikatoren zusammengefasst, die wiederum drei übergeordneten Bereichen zugeordnet werden (staatliche Kontrolle, Hemmnisse für das Unternehmertum, Hemmnisse für Handel und Investitionen). In dieser Publikation wird der Indikator «Administrative Hindernisse für Start-Ups» betrachtet. Dieser setzt sich zusammen aus drei Teilindikatoren: Administrative Hindernisse bei der Gründung von Aktiengesellschaften, von Einzelunternehmen und von Dienstleistungsunternehmen. Ebenfalls betrachtet wird der Indikator «Eintrittsbarrieren in den Dienstleistungssektor».

Der PMR-Indikator wurde bisher für die Jahre 1998, 2003, 2008 und 2013 erhoben, wobei die Vorgehensweise 2008 geändert wurde. Zur Beurteilung der Regulierungsdichte wird beim PMR-Indikator keine Rangordnung der Länder erstellt, sondern es werden die erhobenen Index-Werte verglichen. Die Skala reicht von 6 (sehr schlecht) bis 0 (sehr gut).

Literatur

- Actal (2014): Annual Report. Den Haag. Online unter: <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Actal-AnnualReport-2013-def.pdf> [Zugriff: 15.06.2014].
- Admati, Anat und Martin Hellwig (2013): Des Bankers neue Kleider. Was bei Banken wirklich schief läuft und was sich ändern muss. FinanzBuch Verlag. München.
- Baldwin Robert; Cave, Martin und Martin Lodge (2012): Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. New York: Oxford University Press.
- Bischofberger, Alois und Rudolf Walser (2013): Glaubwürdige Geldpolitik und stabiles Finanzsystem. In: Schwarz, Gerhard und Urs Meister: Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. Zürich: Avenir Suisse, S. 57-80.
- Branstetter, Lee G.; Lima, Francisco; Taylor, Lowell J. und Ana Venâncio (2013): Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal. In: The Economic Journal 124(124), S. 805-832.
- Bruhn, Miriam (2011): License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico. In: Review of Economics and Statistics 93(1), S. 382-386.
- Bruhn, Miriam (2013): A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico. In: Journal of Development Economics 103, S. 275-283.
- Brunetti, Aymo und Sven Michal (2007): Aufholpotenzial der Schweiz im Dienstleistungssektor. In: Die Volkswirtschaft 3/2007, S. 4-7.
- BK, Schweizerische Bundeskanzlei (2014): Stand Seitzahlen der Systematischen Rechtsammlung des Bundes am 09.03.2014. Unveröffentlichte Daten.
- BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG (2010): Internationale Vergleiche der administrativen Belastung: Vorbereitung neuer Massnahmen. Schlussbericht zuhanden des SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft. Basel.
- Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: LeGes 2(20), S. 175-189.
- Djankov, Simeon; McLiesh Caralee und Rita Ramalho (2006): Regulation and Growth. Economics Letters 92: 395–401.
- Dreher, Axel und Martin Gassebner (2013): Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry, Public Choice 155(3-4): 413-432.
- Eling, Martin und Sabine Kilgus (2014): Wirksamkeit und Effizienz der Regulierungen in der deutschsprachigen Assekuranz. Eine juristische und ökonomische Analyse, St. Gallen, März 2014.
- Ferguson, Niall (2012): Der Niedergang des Westens. Wie Institutionen verfallen und Ökonomien sterben. Propyläen. Berlin.
- Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2008-2014): Rundschreiben und Jahresberichte aus den Jahren 2008-2014.
- Hunkeler, Urs (1985): Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen – Untersuchung der administrativen Auflagen in der Schweiz, Diss. HSG, Bamberg.
- IMD, Institute for Management Development (2004-2014): World Competitiveness Yearbook 2003-2013. Lausanne.
- Koch, Philippe (2004): Die schweizerische Regulierung im internationalen Vergleich. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern.

- Kux, Stephan (1998): Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits? Discussion Paper. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Linder, Wolf; Hümbelin, Oliver und Michael Sutter (2009): Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung.
- Mader, Luzius (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? In: LeGes 1(16), S. 29-37.
- Müller, Christoph A. (1998): Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich. Bern: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA).
- Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago und New York: Aldine-Atherton.
- OECD (2013): Product Market Regulation Database. Online unter: www.oecd.org/economy/pmr [Zugriff: 20.06.2014].
- OECD (2014): Economic Policy Reforms 2014. Going for Growth Interim Report. OECD Publishing. Doi: 10.1787/growth-2014-en.
- Owen, Bruce M. und Ronald Braeutigam (1978): The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process. Cambridge: Ballinger Press.
- Polynomics (2012): Polynomics Regulation Index 2012. Regulierungsdichte-Index in der Telekommunikation. Olten.
- Salvi, Marco und Luc Zobrist (2013): Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Schellenbauer, Patrik (2014): Globalziel statt Kontingente. Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann. Zürich: Avenir Suisse.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2006): Vereinfachung des unternehmerischen Alltags Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 13D. Bericht des Bundesrates vom 18.01.2006. Bern.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2012): Bürokratiemonitor 2012. Eruierung von Belastungen aufgrund von Regulierungen in Schweizer Unternehmen. Schlussbericht – Hauptbefragung. Bern.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2013a): Bericht über die Regulierungskosten. Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 22D. Bericht des Bundesrates vom 13.12.2013. Bern.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2013b): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung. Bern.
- SGV, Schweizerischer Gewerbeverband (2010): Messung von Regulierungskosten für Schweizerische KMU. Schlussbericht. Bern.
- Smith, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Band 1. Nachdruck von 1981, Indianapolis, Indiana.
- Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 1(2): 3-18.
- Posner, Richard A. (1974): Theories of Economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, 5(2): 335-358.
- Verfassung des Kantons Aargau (2008): § 50 Abs.2 bis.
- World Bank (2013): Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, DC: World Bank Group.
- WEF, World Economic Forum (2006-2013): The Global Competitiveness Report. Genf.

'avenir' suisse'

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich

T: +41 44 445 90 00
F: +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch