



Evaluation des Bürokratiemonitors

INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung

März 2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Impressum

Auftraggeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung

Autoren

INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung

Dr. Oliver Bieri (Projektleitung)

Olivier Dolder

Begleitgruppe SECO

Martin Godel

Markus Willimann

Adresse

INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

INHALTVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
RÉSUMÉ	6
RIASSUNTO	8
I AUSGANGSLAGE UND ZIELE	10
1.1 Ausgangslage	10
1.2 Zielsetzung und Fragen	10
1.3 Vorgehen	11
2 BEURTEILUNG DES BÜROKRATIEMONITORS	12
2.1 Wie ist die Wahl und Anwendung der Methode zu beurteilen?	12
2.2 Wie ist die inhaltliche Konzeption des Bürokratiemonitors zu beurteilen?	15
2.3 Wie ist der Nutzen des Bürokratiemonitors zu beurteilen?	17
3 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	18
3.1 Fazit	18
3.2 Empfehlungen	20
ANHANG	21

ZUSAMMENFASSUNG

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat *Interface Politikstudien Forschung Beratung* in Luzern beauftragt, den Bürokratiemonitor zu evaluieren. Der Bürokratiemonitor erhebt die subjektiv empfundene Belastung der in der Schweiz ansässigen Unternehmen, die durch gesetzliche Vorschriften und Regulierungen verursacht wird. Der Bürokratiemonitor wurde 2012 und 2014 durchgeführt. Die Evaluation beinhaltete eine Dokumenten- und Datenanalyse sowie Interviews mit Beteiligten und Experten.

RESULTATE

Wahl und Anwendung der Methode

Das gewählte Vorgehen bei der Datenerhebung sowie die Wahl von quantitativen Methoden sind sinnvoll. Das Erhebungsintervall von zwei Jahren ist zu hoch. Die Stichprobenziehung erfüllt die geltenden Qualitätsstandards. Die statistischen Auswertungen wurden korrekt vorgenommen.

Inhaltliche Konzeption des Bürokratiemonitors

Inhaltlich fokussiert der Bürokratiemonitor auf die subjektive Belastung durch staatliche Regulierung in verschiedenen Bereichen. Die effektive beziehungsweise objektive Belastung ist daher nicht Thema des Bürokratiemonitors. Darum ist es von besonderer Bedeutung, dass die subjektiven Daten aus der Befragung detailliert analysiert und objektiviert werden. Diesbezüglich gibt es Verbesserungspotenzial. Positiv beurteilt werden kann, dass der Bürokratiemonitor keine Doppelspurigkeiten mit anderen Erhebungen aufweist. Dadurch, dass der Bürokratiemonitor eine eigene Untersuchungseinheit ist, können Erhebungszeitpunkt und Stichprobendesign auf die Bedürfnisse des Bürokratiemonitors zugeschnitten werden. Zudem wird eine zeitnahe Auswertung der Daten ermöglicht.

Nutzen des Bürokratiemonitors

Der Nutzen des Bürokratiemonitors besteht insbesondere darin, die Politik und Öffentlichkeit für die Problematik der administrativen Belastung zu sensibilisieren. Die Einschätzung der subjektiven Belastung durch staatliche Regulierung und insbesondere die von den Unternehmen vorgeschlagenen Lösungen können zur Entwicklung konkreter politischer Massnahmen beitragen, müssen aber jeweils mit Einzelfallstudien ergänzt werden. Verwaltungsmässig liegt der Nutzen des Bürokratiemonitors zudem bei der Priorisierung von Themengebieten und Regulierungsbereichen, die eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordern.

EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1: Bürokratiemonitor weiterführen

Der Bürokratiemonitor soll weitergeführt werden. Die Erhebung der subjektiven Belastung ist erstens von Nutzen und zweitens handelt es sich beim Bürokratiemonitor um

ein zweckmässiges Instrument mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis. Im Rahmen der Weiterführung sind geringfügige Anpassungen vorzunehmen.

Empfehlung 2: Bürokratiemonitor alle vier Jahre durchführen

In Zukunft soll die Erhebung zur subjektiven administrativen Belastung nur noch alle vier Jahre durchgeführt werden. Erstens sind innerhalb von zwei Jahren nur wenige Veränderungen zu erwarten. Zweitens können die durch die Halbierung des Erhebungsintervalls eingesparten Mittel in zusätzliche Erhebungen und vertiefende Analysen einfließen.

Empfehlung 3: Bürokratiemonitor auf vergleichende Auswertungen fokussieren

Der Bürokratiemonitor soll den Fokus vermehrt auf vergleichende Auswertungen legen. Es sollen nicht nur Veränderungen über die Zeit aufgezeigt werden, es soll auch konsequent untersucht werden, ob unterschiedliche Branchen, Regulierungen und Kantone unterschiedliche Belastungswerte aufweisen. Ebenfalls soll der Bürokratiemonitor weiterhin untersuchen, ob die Unternehmensgrösse einen Einfluss auf die subjektiven Belastungswerte hat. Entsprechende Erkenntnisse können Ausgangspunkt für weiterführende Analysen sein.

Empfehlung 4: Bürokratiemonitor mit vertiefenden Analysen ergänzen

Ausgehend von den Resultaten des Bürokratiemonitors sollen separat punktuelle vertiefende Analysen durchgeführt werden. Ziel dieser Analysen soll sein, die Belastungswerte sowie deren Unterschiede und Veränderungen besser erklären zu können und wo möglich mit objektivierten Werten zu vergleichen. Die vertiefenden Analysen (z.B. in Form von qualitativen Fallstudien) sollen zusätzlich zum Bürokratiemonitor durchgeführt werden. Der Bürokratiemonitor soll wie bisher als Monitoringinstrument weitergeführt werden.

RÉSUMÉ

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a mandaté *Interface Politikstudien Forschung Beratung* à Lucerne pour évaluer le baromètre de la bureaucratie (monitoring de la bureaucratie). Ce baromètre mesure la perception subjective de la charge résultant des prescriptions et réglementations légales par les entreprises établies en Suisse. Le baromètre de la bureaucratie a été réalisé en 2012 et 2014. L'évaluation comprenait une analyse de documents et de données ainsi que des entretiens avec des personnes concernées et des experts.

RÉSULTATS

Choix et application de la méthode

L'approche choisie pour la collecte des données et le choix de méthodes quantitatives sont judicieux. La périodicité d'enquête de deux ans est trop élevée. L'échantillonnage remplit les normes de qualité en vigueur. Les analyses statistiques ont été effectuées correctement.

Conception du contenu du baromètre de la bureaucratie

Pour ce qui est du contenu, le baromètre de la bureaucratie se focalise sur la charge subjective induite par la réglementation étatique dans différents domaines. La charge effective ou objective n'est donc pas l'objet du baromètre de la bureaucratie. C'est pourquoi il est particulièrement important d'analyser en détail et d'objectiver les données subjectives du sondage. Il existe un potentiel d'amélioration à ce niveau. Un point du baromètre de la bureaucratie jugé positif est l'absence de doublons avec d'autres enquêtes. Du fait que le baromètre de la bureaucratie constitue une unité d'enquête propre, le moment de la collecte et le concept d'échantillonnage peuvent être adaptés à ses besoins. Cela permet aussi une interprétation des données actuelle.

Utilité du baromètre de la bureaucratie

L'utilité du baromètre de la bureaucratie réside notamment dans la sensibilisation du monde politique et de l'opinion publique à la problématique de la charge administrative. L'estimation de la charge subjective induite par la réglementation étatique et notamment les solutions proposées par les entreprises peuvent contribuer au développement de mesures politiques concrètes, mais doivent cependant être complétées par des études de cas. Au niveau administratif interne, l'utilité du baromètre de la bureaucratie réside en outre dans la priorisation des domaines thématiques et réglementaires qui demandent une attention accrue.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Poursuivre le baromètre de la bureaucratie

Le baromètre de la bureaucratie doit être reconduit. Primo, la mesure de la charge subjective est utile, et secundo, le baromètre de la bureaucratie constitue un instrument

adéquat présentant un rapport coût-efficacité positif. Le baromètre de la bureaucratie doit être continué avec des adaptations minimales.

Recommandation 2 : Réaliser le baromètre de la bureaucratie tous les quatre ans

A l'avenir, le recensement de la charge administrative doit être effectué seulement tous les quatre ans. Premièrement, peu de changements sont à attendre en l'espace de deux ans. Deuxièmement, le doublement de l'intervalle de collecte permet d'épargner des moyens, pouvant être utilisés pour des collectes supplémentaires et des analyses approfondies.

Recommandation 3 : Axer le baromètre de la bureaucratie sur des exploitations comparatives des données

Le baromètre de la bureaucratie doit mettre davantage l'accent sur des exploitations comparatives. On ne doit pas uniquement montrer les changements dans le temps, mais aussi examiner systématiquement si les différentes branches, régulations et cantons présentent des niveaux de charge différents. Le baromètre de la bureaucratie doit également continuer à analyser si la taille de l'entreprise a une influence sur le niveau de la charge subjective. Les conclusions de ces études peuvent servir de point de départ à d'autres analyses.

Recommandation 4 : Compléter le baromètre de la bureaucratie par des analyses approfondies

Des analyses approfondies ponctuelles doivent être effectuées séparément à partir des résultats du baromètre de la bureaucratie. L'objectif de ces analyses doit être de pouvoir mieux expliquer les niveaux de charge et leurs différences et changements et, là où c'est possible, de les comparer avec des valeurs objectivées. Les analyses approfondies (p. ex. sous forme d'études de cas qualitatives) doivent être effectuées en complément du baromètre de la bureaucratie. Le baromètre de la bureaucratie doit rester un instrument de monitoring.

RIASSUNTO

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato *Interface Politikstudien Forschung Beratung* di Lucerna di valutare il barometro della burocrazia (monitoraggio della burocrazia). Il barometro della burocrazia rileva il carico causato da prescrizioni legali e regolamentazioni percepito soggettivamente dalle imprese insediate in Svizzera. Il rilevamento con il barometro della burocrazia è stato effettuato nel 2012 e nel 2014. La valutazione è consistita in un'analisi di documenti e dati e in interviste con gli interessati ed esperti.

RISULTATI

Scelta e applicazione del metodo

Il modo di procedere prescelto per il rilevamento dei dati e l'applicazione di metodi quantitativi sono opportuni. L'intervallo di rilevamento di due anni è troppo breve. Il campionamento casuale adempie gli standard qualitativi vigenti. Le valutazioni statistiche sono state effettuate correttamente.

Concezione contenutistica del barometro della burocrazia

Dal punto di vista contenutistico, il barometro della burocrazia si focalizza sul carico soggettivo dovuto alla regolamentazione statale in diversi settori. Pertanto il carico effettivo, ovvero oggettivo, non è considerato dal barometro della burocrazia. È quindi tanto più importante che i dati soggettivi risultanti dal rilevamento vengano analizzati dettagliatamente e oggettivati. A questo riguardo vi è un potenziale di miglioramento. Si può giudicare positivamente il fatto che il barometro della burocrazia non presenti doppioni rispetto ad altri rilevamenti. Visto che il barometro della burocrazia rappresenta un'unità d'indagine autonoma, il momento del rilevamento e il piano di campionamento possono essere adeguati alle sue esigenze. Inoltre è resa possibile una valutazione tempestiva dei dati.

Utilità del barometro della burocrazia

L'utilità del barometro della burocrazia consiste in particolare nel fatto che la politica e l'opinione pubblica vengano sensibilizzate alla problematica del carico amministrativo. La valutazione del carico soggettivo dovuto alla regolamentazione statale e, in particolare, le soluzioni proposte dalle imprese possono contribuire allo sviluppo di misure politiche concrete, ma devono essere completate di volta in volta con studi su casi singoli. All'interno dell'amministrazione, inoltre, il barometro della burocrazia si rivela utile per la prioritizzazione di aree tematiche e settori di regolamentazione che richiedono una maggiore attenzione.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione I: Mantenere il barometro della burocrazia

Il barometro della burocrazia va mantenuto. In primo luogo perché il rilevamento del carico soggettivo è utile e in secondo luogo perché il barometro della burocrazia costi-

tuisce uno strumento opportuno con un rapporto costi-benefici positivo. Per i futuri rilevamenti occorre apportarvi lievi adeguamenti.

Raccomandazione 2: Effettuare il rilevamento con il barometro della burocrazia ogni quattro anni

In futuro il rilevamento del carico amministrativo soggettivo va effettuato solo ogni quattro anni. In primo luogo perché nell'arco di due anni ci si possono attendere solo pochi cambiamenti. In secondo luogo perché i mezzi finanziari risparmiati grazie all'intervallo più lungo possono essere impiegati per finanziare rilevamenti supplementari e analisi approfondite.

Raccomandazione 3: Incentrare il barometro della burocrazia su valutazioni comparative

Il barometro della burocrazia dovrà essere incentrato maggiormente su valutazioni comparative. Non dovranno essere rilevati soltanto i cambiamenti intervenuti nel tempo, ma si dovrà pure accertare rigorosamente se rami, regolamentazioni e Cantoni differenti presentino valori di carico diversi. Il barometro della burocrazia dovrà inoltre verificare, come sinora, se le dimensioni delle imprese esercitano un influsso sui valori di carico soggettivi. Simili risultanze possono costituire il punto di partenza per ulteriori indagini.

Raccomandazione 4: Integrare il barometro della burocrazia con analisi approfondite

Partendo dai risultati forniti dal barometro della burocrazia vanno effettuate, separatamente, analisi puntuali approfondite. Tali analisi hanno lo scopo di spiegare meglio i valori di carico e le loro differenze e di compararli, là dove possibile, con valori oggettivi. Le analisi approfondite (p. es. sotto forma di studi di casi qualitativi) vanno eseguite in modo complementare rispetto al barometro della burocrazia. Il barometro della burocrazia dovrà essere mantenuto nella sua forma attuale strumento di monitoraggio.

I AUSGANGSLAGE UND ZIELE

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat *Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern* beauftragt, den Bürokratiemonitor zu evaluieren. Im vorliegenden Kapitel beschreiben wir die Ausgangslage, halten die Zielsetzung und Fragen der Evaluation fest und erläutern das gewählte methodische Vorgehen.

1.1 AUSGANGSLAGE

Das SECO hat das Instrument des Bürokratiemonitors geschaffen, um die subjektive Belastung der in der Schweiz ansässigen Unternehmen durch gesetzliche Vorschriften und Regulierungen zu messen und um Handlungspotenzial für Bund und Kantone identifizieren zu können. Bis heute gab es zwei Ausgaben des Bürokratiemonitors. Die Resultate des ersten Monitors wurden im Januar 2013, diejenigen des zweiten Monitors wurden am 29. Januar 2015 veröffentlicht. Mit der Durchführung des Bürokratiemonitors wurde beide Male die GfK Switzerland AG beauftragt. Mit einem schriftlichen Fragebogen erhob GfK im Herbst 2012 sowie im Herbst 2014 die subjektiv empfundene administrative Belastung (Bürokratie) von zufällig ausgewählten, in der Schweiz ansässigen Unternehmen. Im Herbst 2015 ist der nächste Bericht des Bundesrats zur administrativen Entlastung geplant. Der Bürokratiemonitor soll vor dem Erscheinen dieses Berichts evaluiert werden.

1.2 ZIELSETZUNG UND FRAGEN

Mit der Evaluation des Bürokratiemonitors werden die folgenden drei Ziele verfolgt:

- *Erstens* sollen die Wahl und die Anwendung der Methodik beurteilt werden.
- *Zweitens* sollen die inhaltliche Konzeption bewertet und der Nutzen des Bürokratiemonitors analysiert werden.
- *Drittens* sollen Empfehlungen hinsichtlich der Weiterführung und der Anpassung des Bürokratiemonitors formuliert werden.

Aus diesen Zielen lassen sich die folgenden Fragen ableiten, die mit dieser Evaluation beantwortet werden sollen:

1. Wie ist die Wahl und Anwendung der Methodik zu beurteilen? (Abschnitt 2.1)
2. Wie ist die inhaltliche Konzeption des Bürokratiemonitors zu beurteilen? (Abschnitt 2.2)
3. Wie ist der Nutzen des Bürokratiemonitors zu beurteilen? (Abschnitt 2.3)
4. Welche Empfehlungen lassen sich betreffend Weiterführung und Anpassung des Bürokratiemonitors formulieren? (Abschnitt 3.2)

1.3 VORGEHEN

Bei der vorliegenden Evaluation haben wir das folgende methodische Vorgehen gewählt:

Dokumenten- und Datenanalyse

Ausgangspunkt der Evaluation bildete das Studium der Berichte, der Fragebogen und der Daten der beiden Ausgaben des Bürokratiemonitors. Zudem wurden nationale und internationale Berichte konsultiert, die sich mit der administrativen Belastung von Unternehmen auseinandersetzen.

Interviews mit Beteiligten und Experten

Um ein vertieftes Verständnis der Umsetzung des Bürokratiemonitors zu erhalten, führten wir in einem ersten Schritt Interviews mit Beteiligten: Mit drei Vertretern des SECO (Auftraggeber des Bürokratiemonitor) und einem Vertreter GfK Switzerland AG (Auftragnehmer des Bürokratiemonitors) führten wir leitfadengestützte persönliche Interviews. In einem zweiten Schritt befragten wir externe Fachpersonen (Experten) aus verschiedenen Bereichen. Diese Gespräche bildeten das zentrale Element der Evaluation. Durchgeführt wurden sieben Interviews mit Experten aus den nachfolgenden Kategorien:

- Forschende im Bereich quantitative Methoden, Datenerhebung und -auswertung
- Fachpersonen im Bereich Markt- und Sozialforschung
- Forschende im Bereich Bürokratie
- Interessenvertretende der Wirtschaft

Die leitfadengestützten Interviews mit den Experten wurden persönlich oder telefonisch durchgeführt. Eine Liste mit allen Interviewpartnern findet sich im Anhang.

In diesem Kapitel erfolgt die Beurteilung des Bürokratiemonitors. Dabei stützen wir uns auf die Aussagen der befragten Experten. Eine summative Einordnung der Erkenntnisse aus der Diskussion mit den Experten sowie eine Bewertung der Evaluatoren erfolgt im dritten Kapitel. Die Strukturierung des vorliegenden Kapitels folgt den eingangs aufgeführten Evaluationsfragen.

2.1 WIE IST DIE WAHL UND ANWENDUNG DER METHODE ZU BEURTEILEN?

Die für den Bürokratiemonitor gewählte Methode sowie deren Anwendung werden in diesem Abschnitt beurteilt.

2.1.1 QUANTITATIVER ANSATZ

Für die beiden Ausgaben des Bürokratiemonitors wurde ein quantitativer Ansatz gewählt. Es wurden rund 4'000 Unternehmen befragt. Mit Ausnahme einer offenen Frage (nach einer Verbesserungsmöglichkeit), wurden sämtliche Fragen geschlossen gestellt (d.h. Antworten konnten angekreuzt oder in Form von Mengenangaben gegeben werden). Die Experten beurteilen den gewählten quantitativen Ansatz für die Erhebung der subjektiven administrativen Belastung als sinnvoll. Er ermögliche ein nationales Stimmungsbild. Dieser Ansatz ermögliche zudem, Veränderungen über die Zeit zu erfassen. Quantitative Erhebungen hätten letztlich auch den Vorteil, eine höhere Beachtung im politischen Umfeld des Bürokratiemonitors zu finden als beispielsweise eine Auswahl an Fallstudien.

2.1.2 VORGEHEN UND ZEITPUNKT DER DATENERHEBUNG

Die Daten wurden 2012 sowie 2014 mit einem Fragebogen erhoben, der auf Papier oder online ausgefüllt werden konnte. Dazu wurden den Unternehmen die Fragebogen inklusive Begleitschreiben per Post zugestellt. Adressiert waren die Briefe an die Geschäftsleitung. Unternehmen, die zwei beziehungsweise drei Wochen nach Erhalt des Fragebogens noch nicht geantwortet hatten, wurden per Telefonanruf noch einmal um Teilnahme an der Befragung gebeten. Die Experten erachten das gewählte Vorgehen als grundsätzlich sinnvoll:

- *Erstens* sind die befragten Experten der Auffassung, dass eine solche Befragung schriftlich durchgeführt werden muss; würde man telefonisch erheben, wäre die Antwortqualität nicht ausreichend. Gemäss den Befragten bedürfen die Antworten interner Abklärungen und können folglich nicht ad hoc formuliert werden.
- *Zweitens* wird die Möglichkeit, den Fragebogen online auszufüllen, von den Experten begrüsst. Dies sei heute der Standard bei solchen Umfragen.
- *Drittens* wird auch das Nachfassen von den Experten positiv beurteilt.

Die Tatsache, dass nicht eruiert werden kann, welche Personen innerhalb der teilnehmenden Unternehmen die Umfrage ausgefüllt haben, wird von einigen Experten kriti-

siert. Im Anschreiben wurde den Unternehmen empfohlen, welche Personen den Fragebogen ausfüllen sollen. Es könne aber nicht kontrolliert werden, wer den Fragebogen tatsächlich ausgefüllt habe. So sei es möglich, dass die Funktion oder Hierarchiestufe der an der Umfrage teilnehmenden Person die Antworten beeinflusse.

Sowohl 2012 als auch 2014 wurde die Befragung im Herbst durchgeführt. Der Zeitpunkt der Durchführung gab für die Experten keinen Anlass zur Kritik. Es besteht aber laut den Befragten die Möglichkeit, dass die Antworten durch aktuelle Ereignisse (z.B. Abstimmungskampf) beeinflusst werden. Die Möglichkeit Effekte solcher Ereignisse zu neutralisieren wäre gemäss einer befragten Person, die Erhebung auf das ganz Jahr zu verteilen, das heisst, jeden Monat nur einen Teil der Unternehmen aus der Stichprobe zu befragen. Ein anderer Experte findet eine über das Jahr verteilte Erhebung aber problematisch. Bei einem kürzeren Erhebungszeitraum könnte man die sogenannten Störeffekte immerhin identifizieren. Zudem gelte es zu beachten, dass bei einer Befragung, die über das Jahr verteilt werde, mit höheren Kosten zu rechnen sei.

2.1.3 ERHEBUNGSINTERVALL

Die zweite Ausgabe des Bürokratiemonitors wurde 2004, also zwei Jahre nach der ersten Ausgabe durchgeführt. Die Experten beurteilen es positiv, dass der zweite Bürokratiemonitor bereits zwei Jahre nach der ersten Ausgabe durchgeführt wurde. So hätten die Resultate des ersten Monitors in gewissem Masse validiert werden können. Einer Weiterführung des Bürokratiemonitors im Zweijahresrhythmus steht die Mehrheit der Experten aber kritisch gegenüber. Die Befragten erachten einen Vierjahresrhythmus als sinnvoller und begründen wie folgt:

- Innerhalb von zwei Jahren seien kaum messbare Änderungen zu erwarten. Erstens würden Einstellungen nicht so schnell geändert und zweitens würden in zwei Jahren nur wenige politische Änderungen beschlossen.
- Werde der Bürokratiemonitor zu häufig durchgeführt, verliere er – sofern sich die Resultate der einzelnen Ausgaben nur wenig unterscheiden – an Gewicht. Er werde nicht mehr wahrgenommen.
- Eine hohes Intervall habe zudem die Folge, dass mehrere Unternehmen nach einer kurzen Zeit ein weiteres Mal befragt würden. Dies könnte negative Auswirkung auf die Rücklaufquote der Fragebogen haben.
- Mit einem Vierjahresrhythmus würde der Bürokratiemonitor nicht nur regelmässig, sondern auch einmal pro Legislaturperiode durchgeführt.

2.1.4 STICHPROBE

Die Stichprobe wurde sowohl 2012 als auch 2014 geschichtet und disproportional vom Bundesamt für Statistik (BFS) gezogen: Die Stichprobe wurde nach den Kriterien Unternehmensgrösse (vier Kategorien nach Anzahl Mitarbeitender) und wirtschaftliche Aktivität (drei Kategorien: Lebensmittel, Bau und Rest) bestimmt. In der Stichprobe wurden die grossen Unternehmen im Verhältnis zu den kleineren überrepräsentiert, damit auch Aussagen zu grösseren Unternehmen möglich wurden. Bei den Auswertungen, die sämtliche Unternehmen betreffen, wurde die Überrepräsentation durch eine Gewichtung der Resultate korrigiert. Für die befragten Experten erfolgte die Stichpro-

benziehung nach den geltenden Qualitätsstandards. Bezüglich des Stichprobendesigns sind aber Fragen aufgetaucht: Den Experten war nicht klar, warum die Stichprobe in den Kategorien „Lebensmittel“ und „Bau“ separat gezogen wurde. Im Bericht wird dazu keine Stellung genommen. Die Auswahlkriterien lassen sich aber durch den inhaltlichen Zusammenhang mit den Postulaten Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592) erklären, welche den Bericht des Bundesrates zu den Regulierungskosten veranlasst haben.¹ Nach Angaben der Verantwortlichen beim SECO wird bei künftigen Erhebungen von einer separaten Stichprobenziehung in ausgewählten Wirtschaftszweigen abgesehen werden.

2.1.5 FRAGEBOGEN

Bei der Beurteilung des Fragebogens waren sich die Experten einig, dass die gewählte Länge von zwei Seiten gut ist. Der Umfang des Fragebogens sei wohl auch ein Grund für den guten Rücklauf (vgl. Abschnitt 2.1.6). An der Darstellung des Fragebogens gab es keine Kritik und die offene Frage nach einem konkreten Verbesserungsvorschlag wurde positiv beurteilt. Kritisch beurteilt wurde hingegen die kombinierte Erhebung der subjektiven Belastung und der Einschätzung des Zeitaufwandes in Stunden, da sich die Antworten gegenseitig beeinflussen könnten. Durch eine wechselseitige Beeinflussung leiste die Stundenschätzung keinen Beitrag zur Objektivierung der subjektiven Belastung.

2.1.6 RÜCKLAUF

Der Rücklauf bei der ersten Ausgabe des Bürokratiemonitors betrug 34 Prozent, der Rücklauf bei der zweiten Ausgabe betrug 38 Prozent. Diese Quote wird von den Befragten positiv beurteilt. Mehrere Befragte gehen davon aus, dass der Absender der Befragung (das SECO) einen positiven Einfluss auf den Rücklauf hatte. Obwohl der Rücklauf positiv beurteilt wird, weist ein Experte darauf hin, dass die Rücklaufquote zu Verzerrungen der Resultate führen könne. So sei möglich, dass Unternehmen, die die administrative Belastung als hoch einschätzten, vermehrt an der Umfrage teilgenommen hätten als Unternehmen, die die Belastung geringer einstufen. Aus diesem Grund sei die Investition in eine gute Ausschöpfung der Stichprobe (z.B. mittels Nachfassen) wichtig.

2.1.7 AUSWERTUNG

Die statistischen Auswertungen sind nach Auffassung der befragten Experten korrekt durchgeführt worden. Trotzdem benennen die Experten zwei Kritikpunkte: Einerseits würden die Resultate nur Angaben zur subjektiven Belastung liefern und könnten daher nur bedingt als Indikator für die tatsächliche Belastung der Unternehmen verwendet werden. Andererseits würden die Resultate ungenügend eingeordnet. Die Aussagekraft der Resultate betreffend die tatsächliche Belastung sei eingeschränkt, da die verwendeten Belastungskategorien „gering“, „eher gering“, „eher hoch“ und „hoch“ nicht definiert seien. Folglich bestehe die Möglichkeit, dass unterschiedliche Personen denselben Zeitaufwand als unterschiedliche hohe Belastung empfänden. Diese Kritik-

¹ Schweizerischer Bundesrat (2013): Bericht über die Regulierungskosten. Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592). SECO, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 22D, Bern.

punkte werden im folgenden Abschnitt 2.2 aufgegriffen, welcher sich mit der inhaltlichen Ausrichtung des Bürokratiemonitors befasst.

2.2 WIE IST DIE INHALTLICHE KONZEPTION DES BÜROKRATIEMONITORS ZU BEURTEILEN?

Die Beurteilung der inhaltlichen Konzeption des Bürokratiemonitors ist Gegenstand dieses Abschnitts.

2.2.1 SUBJEKTIVE BELASTUNG

Der Bürokratiemonitor erhebt die subjektive administrative Belastung der Unternehmen. So wurden die Unternehmen gebeten, im Allgemeinen und für bestimmte Bereiche anzugeben, ob die Belastung tief, eher tief, eher hoch oder hoch ist. Weiter wurden die Unternehmen befragt, ob die Belastung stark abgenommen, leicht abgenommen, leicht zugenommen oder stark zugenommen hatte oder ob die Belastung gleichgeblieben ist. Zusätzlich wurden Fragen nach dem zeitlichen und finanziellen Aufwand für administrative Tätigkeiten in Stunden beziehungsweise Franken gestellt. Gemäss Experten ist es richtig, auch die subjektive Belastung zu erheben. Denn diese zeige auf, wie Mitarbeitende den administrativen Aufwand wahrnahmen, wie also staatliche Regelungen bei den Betroffenen wirken würden. So sei der Nutzen einer Reduktion der objektiven Belastung beschränkt, wenn sich die Unternehmen dessen nicht bewusst seien. Die Experten kritisieren aber die vollständige Fokussierung auf die subjektive Belastung und die damit verbundene fehlende Einordnung der subjektiven Belastungswerte. Die Experten weisen auf drei Punkte hin:

- *Erstens* mindere die isolierte Betrachtung von einzelnen Angaben zur subjektiven Belastung den möglichen Erkenntnisgewinn: Da die verwendeten Belastungskategorien „gering“, „eher gering“, „eher hoch“ und „hoch“ nicht definiert seien, könne derselbe finanzielle und/oder zeitliche Aufwand von verschiedenen Personen unterschiedlich eingestuft werden. Die Aussage der Resultate beschränke sich folglich auf die gefühlte administrative Belastung. Eine konsequente vergleichende Betrachtung der subjektiven Werte (Vergleiche von Branchen, Regulierungen, Kantonen und Unternehmen mit unterschiedlicher Grösse sowie Vergleiche über die Zeit) würde daher zusätzliche Erkenntnisse liefern.
- *Zweitens* würden allfällig festgestellte Unterschiede zwischen Branchen, Regulierungen, Kantonen, Unternehmen mit unterschiedlicher Grösse oder verschiedenen Erhebungszeitpunkten einer kausalen Erklärung bedürfen. Der Fokus sollte daher vermehrt auf die Klärung der unterschiedlich eingeschätzten Belastung gelegt werden. So müssten die Unterschiede nämlich nicht zwangsläufig von einer effektiven unterschiedlichen administrativen Belastung herkommen, sondern könnten auch von einem anderen Staatsverständnis oder von medialen und politischen Aktivitäten herrühren (z.B. Abstimmungskampf). Und selbst wenn der Unterschied durch die effektive Belastung erklärt werden könne, sei dieser nicht zwangsläufig auf staatliche Regelungen zurückzuführen, sondern könne auch von unternehmensinternen Faktoren (z.B. Grösse der Unternehmung, interne Strukturen oder Anzahl ausländische Mitarbeitende) abhängen. Und sei die unterschiedliche Belastung auf staatliche Aktivitäten zurückzuführen, gilt es gemäss Experten zu untersuchen, ob

der Unterschied auf gesetzliche Regelungen oder auf den Vollzug zurückzuführen ist. Für solche Untersuchungen empfehlen sich gemäss den Befragten vertiefte Fallstudien. Im Rahmen derer könne man Vertretende der Unternehmen und/oder Branchenvertretende befragen sowie gesetzliche Regelungen analysieren. Eine weitere Form der Objektivierung ist gemäss den befragten Experten der Vergleich der subjektiven Resultate mit Resultaten von bereits existierenden Studien (z.B. Bericht über die Regulierungskosten von 2013), welche die objektive Belastung messen.

- *Drittens* weisen verschiedene befragte Experten darauf hin, dass die im Bürokratiemonitor erfassten finanziellen und zeitlichen Aufwendungen nur in sehr bedingtem Ausmass zur Objektivierung der eingeschätzten Belastungshöhe beitragen. Einerseits handle es sich bei den Zahlen wohl nur um eine grobe Schätzung und andererseits dürften diese Schätzungen verzerrt sein. Die Stundenschätzung und die Angaben zur Höhe der Belastung dürften sich gegenseitig beeinflussen (vgl. Abschnitt 2.1.5).

2.2.2 ANDERE INSTRUMENTE

Keinem der befragten Experten sind weitere Instrumente oder Studien in der Schweiz bekannt, die vergleichbare Daten wie der Bürokratiemonitor erheben. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass der Bürokratiemonitor keine bestehenden Daten in gleicher oder ähnlicher Form erhebt. Dies ist gemäss den Experten positiv zu beurteilen.

Im Zusammenhang mit weiteren Instrumenten stellt sich die Frage, ob die Datenerhebung des Bürokratiemonitors mit der Datenerhebung anderer Studien (z.B. Salärerhebung) kombiniert werden könnte. Von einer Zusammenlegung der Befragung mit anderen Studien empfehlen die Experten aber abzusehen. So bestehe allenfalls die Möglichkeit Kosten zu sparen, eine zeitnahe Auswertung der Daten würde aber erschwert werden. Zudem werde die Qualität der erhobenen Daten aus folgenden beiden Gründen abnehmen: Die Stichprobe könne erstens nicht mehr nur nach den Bedürfnissen des Bürokratiemonitors gezogen werden. Zweitens könne sich der Rücklauf reduzieren, weil davon auszugehen sei, dass ein kombinierter Fragebogen mehr Aufwand zum Ausfüllen bedeute.

2.2.3 WEITERE KONZEPTIONELLE ASPEKTE

Drei weitere konzeptionelle Aspekte wurden von befragten Experten diskutiert. Auf diese drei Aspekte soll an dieser Stelle kurz eingegangen werden:

- *Name:* Der Name „Bürokratiemonitor“ sehen zwei Experten als problematisch an. Der Namen sei negativ konnotiert und könne folglich die Erhebung beeinflussen.
- *Staatsebenen:* Verschiedene Befragte weisen darauf hin, dass die administrative Belastung von nationalen, kantonalen oder kommunalen Bestimmungen verursacht werden könnten. Die Experten sehen hier Potenzial für vertiefende Analysen.
- *Akzeptanz:* Wenige Befragte geben zu bedenken, dass die Akzeptanz der administrativen Belastung nicht berücksichtigt sei. Sie argumentieren, dass die Höhe der Belastung per se noch kein Problem darstelle. Andere Experten sehen die Akzeptanzfrage aber als irrelevant an. Denn selbst bei einem akzeptierten Aufwandsni-

veau werde sich keine Unternehmung gegen eine Senkung der administrativen Aufwendung wehren, sofern sie nicht als notwendig betrachtet werde.

2.3 WIE IST DER NUTZEN DES BÜROKRATIEMONITORS ZU BEURTEILEN?

Die Experten sehen Bedarf in Politik und Wirtschaft für die Erfassung der administrativen Belastungen. Allerdings bestehe der Bedarf insbesondere in Form von objektiven Erhebungen. Denn nur aus diesen könnten direkte politische Massnahmen abgeleitet werden. So stufen die Experten den Nutzen von objektiven Erhebungen höher ein, als den Nutzen der subjektiven Erfassung der administrativen Belastung im Rahmen des Bürokratiemonitors. Dennoch handle es sich beim Bürokratiemonitor um ein preiswertes Instrument, das ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweise.

Den Nutzen des Bürokratiemonitors sehen die Experten hauptsächlich darin, die Politik und Öffentlichkeit für die Problematik der administrativen Belastung sensibilisieren zu können. Für die einzelnen Unternehmen stufe der Bürokratiemonitor aber keinen direkten Nutzen. Dafür sei der Bürokratiemonitor in der Verwaltung von Nutzen: Einerseits erhalte die Verwaltung ein Bild zur Einschätzung der administrativen Belastung. Andererseits ermögliche der Bürokratiemonitor Themengebiete mit Handlungs- oder zusätzlichem Analysebedarf zu identifizieren und zu priorisieren. Zudem weisen die Befragten darauf hin, dass der Bürokratiemonitor, im Gegensatz zu anderen Instrumenten, eine branchenübergreifende, gesamtschweizerische Betrachtung der administrativen Belastung ermögliche.

Basierend auf den Aussagen der befragten Experten ziehen wir ein Fazit zum Bürokratiemonitor und formulieren Empfehlungen zuhanden der Verantwortlichen beim SECO.

3.1 FAZIT

Das Fazit gliedert sich analog dem vorherigen Kapitel entlang der zentralen Evaluationsfragen.

Wie ist die Wahl und Anwendung der Methode zu beurteilen?

Die Wahl des methodischen Ansatzes beurteilen wir grundsätzlich positiv: Für die Erhebung der subjektiv wahrgenommenen administrativen Belastung der Unternehmen sind der gewählte quantitative Ansatz sowie das Vorgehen bei der Datenerhebung sinnvoll und zweckmässig. Zu kritisieren ist einzig die Tatsache, dass nicht eruiert werden kann, welche Personen in der Unternehmung den Fragebogen ausgefüllt haben. Allfällige Verzerrungen durch unterschiedliche Funktionen und Hierarchiestufen können daher nicht kontrolliert werden. Mit einer ergänzenden Frage könnten entsprechende Effekte besser kontrolliert werden. Das Erhebungsintervall von zwei Jahren beurteilen wir für künftige Erhebungen als zu hoch, insbesondere vor dem Hintergrund der geringfügigen Veränderungen zwischen den Ergebnissen des ersten und zweiten Bürokratiemonitors. Ein Erhebungsintervall von vier Jahren ist daher angebracht. Ein Vierjahresrhythmus führt zudem dazu, dass in jeder Legislaturperiode ein Bürokratiemonitor veröffentlicht wird und dass die entsprechenden Resultate in den Bericht des Bundesrats zur administrativen Entlastung von Unternehmen einfließen können.

Das angewandte methodische Vorgehen beurteilen wir grundsätzlich positiv: Die Stichprobenziehung erfüllt die geltenden Qualitätsstandards, der Fragebogen ist sinnvoll und zweckmässig konzipiert und die Rücklaufquote kann als erfolgreich beurteilt werden. Kritik kann in Bezug auf das Stichprobendesign angebracht werden. So wurden in den Kategorien „Lebensmittel“ und „Bau“ separate Stichproben gezogen. In den beiden Ausgaben wird nicht erläutert, was die Gründe dafür waren. Die Auswahlkriterien lassen sich aber durch die Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592) erklären. Die statistischen Auswertungen wurden korrekt gemacht. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Resultate die subjektive Belastung beschreiben und folglich nur bedingt als Indikator für die tatsächliche Belastung der Unternehmen dienen können.

Wie ist die inhaltliche Konzeption des Bürokratiemonitors zu beurteilen?

Inhaltlich fokussiert der Bürokratiemonitor auf die subjektive Belastung durch staatliche Regulierung in verschiedenen Bereichen. Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass die subjektiven Daten aus der Befragung analysiert und objektiviert werden. Der Erkenntnisgewinn einer isolierten Betrachtung der Angaben zur Höhe der Belastung mit den verwendeten Belastungskategorien „gering“, „eher gering“, „eher hoch“ und „hoch“ ist limitiert. Eine isolierte Betrachtung sollte daher nicht im Zentrum stehen.

Zusätzliche Vergleiche über die Zeit sowie zwischen Branchen, Regulierungen, Kantonen oder Unternehmen unterschiedlicher Grösse sollten angestrebt werden. Allfällige Unterschiede sollten gezielt untersucht und nach Möglichkeit erklärt werden. Das Potenzial des Bürokratiemonitors kann dann vollständig ausgeschöpft werden, wenn allfällige Unterschiede zwischen Branchen, Regulierungen, Kantonen, Unternehmensgrößen oder Zeitpunkten auf ihre Ursachen hin untersucht werden und wenn die subjektiven Werte mit objektiven Daten (z.B. aus der Regulierungskostenmessung) verglichen werden.

Der Begriff „Bürokratie“ ist eher negativ konnotiert. Dennoch schlagen wir vor, beim Namen „Bürokratiemonitor“ keine Anpassungen vorzunehmen. Denn der Name ist prägnant und treffend für die subjektive Messung der administrativen Aufwendungen durch gesetzliche Vorschriften und Regulierungen. Allenfalls könnte mit einem Untertitel der Fokus des Bürokratiemonitors präzisiert werden.

Positiv zu beurteilen ist, dass es zwischen dem Bürokratiemonitor und anderen Instrumenten keine Doppelspurigkeiten gibt. Dadurch, dass der Bürokratiemonitor als eigene Untersuchungseinheit konzipiert ist, können Erhebungszeitpunkt und Stichprobendesign auf die Bedürfnisse des Bürokratiemonitors zugeschnitten werden. Zudem wird eine zeitnahe Auswertung der Daten ermöglicht. Eine kombinierte Erhebung hätte daher kaum Potenzial für Synergien.

Wie ist der Nutzen des Bürokratiemonitors zu beurteilen?

In Politik und Wirtschaft besteht ein Bedarf an Informationen zur administrativen Belastung durch gesetzliche Vorschriften und Regulierungen. Der Nutzen des Bürokratiemonitors besteht vor allem darin, die Politik und Öffentlichkeit für die Problematik der administrativen Belastung zu sensibilisieren. Die Einschätzung der subjektiven Belastung durch staatliche Regulierung und insbesondere die von den Unternehmen vorgeschlagenen Lösungen können zur Entwicklung konkreter politischer Massnahmen beitragen, müssen aber jeweils mit Einzelfallstudien ergänzt werden. Verwaltungsmässig liegt der Nutzen des Bürokratiemonitors zudem bei der Priorisierung von Themengebieten und Regulierungsbereichen, die eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordern. Zudem ermöglicht der Bürokratiemonitor als einziges Instrument eine regelmässige branchenübergreifende und gesamtschweizerische Betrachtung der administrativen Belastung.

3.2 EMPFEHLUNGEN

Basierend auf den Evaluationsergebnissen formulieren wir folgende vier Empfehlungen zuhanden des SECO:

Empfehlung 1: Bürokratiemonitor weiterführen

Wir empfehlen, den Bürokratiemonitor weiterzuführen. Die Erhebung der subjektiven Belastung ist erstens von Nutzen und zweitens handelt es sich beim Bürokratiemonitor um ein zweckmässiges Instrument mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis. Wir empfehlen aber, den Bürokratiemonitor punktuell anzupassen.

Empfehlung 2: Bürokratiemonitor alle vier Jahre durchführen

In Zukunft soll die Erhebung zur subjektiven administrativen Belastung nur noch alle vier Jahre durchgeführt werden. Wir empfehlen den Wechsel von einem Zwei- auf einen Vierjahresrhythmus aus zwei Gründen: Erstens sind innerhalb von zwei Jahren nur wenige Veränderungen zu erwarten – dies zeigen die ersten beiden Ausgaben des Bürokratiemonitors. Zweitens können mit den durch die Halbierung des Erhebungsintervalls eingesparten Mittel zusätzliche Erhebungen und vertiefe Analysen finanziert werden. Drittens kann dadurch in jeder Legislaturperiode ein Bürokratiemonitor veröffentlicht werden und die entsprechenden Ergebnisse können in den Bericht des Bundesrates zur administrativen Entlastung von Unternehmen einfließen.

Empfehlung 3: Bürokratiemonitor auf vergleichende Auswertungen fokussieren

Wir empfehlen, dass sich die Berichterstattung zum Bürokratiemonitor vermehrt auf vergleichende Auswertungen fokussiert. So sollen Veränderung über die Zeit aber auch Differenzen zwischen Branchen, Regulierungen, Kantonen und Unternehmungen mit unterschiedlicher Grösse konsequent aufgezeigt werden. Vergleichende Betrachtungen sind im Rahmen eines Monitorings von besonderem Interesse, da sie ermöglichen, kritische Veränderungen zu identifizieren. Sie bilden somit einen Ansatzpunkt für weiterführende Untersuchungen, welche helfen, Ergebnisse zu erklären und zu begründen. Damit insbesondere Vergleiche zwischen unterschiedlichen Branchen und Regulierungen möglich sind, gilt es das Stichprobendesign bei künftigen Erhebungen anzupassen.

Empfehlung 4: Bürokratiemonitor mit vertiefenden Analysen ergänzen

Ausgehend von den Resultaten des Bürokratiemonitors sollen punktuelle vertiefende Analysen durchgeführt werden. Ziel dieser Analysen soll es sein, die Belastungswerte sowie deren Unterschiede und Veränderungen zu erklären und wo möglich diese mit objektivierten Werten (z.B. aus der Regulierungskostenmessung) zu vergleichen. Entsprechende Analysen sollen einen Erklärungsbeitrag dazu leisten, weshalb beispielsweise die administrative Belastung in einem Kanton höher wahrgenommen wird als in einem anderen, weshalb die Belastung durch eine bestimmte Regulierung als zunehmend eingeschätzt wird oder weshalb die subjektiven Werte nicht mit objektiven Messungen übereinstimmen. Wir empfehlen, diese vertiefenden Analysen zusätzlich zum Bürokratiemonitor durchzuführen. Der Bürokratiemonitor ist als Monitoringinstrument konzipiert und soll daher den deskriptiven Charakter behalten. Der Monitor soll aber dafür genutzt werden, die vertiefenden Analysen, die beispielsweise in Form von qualitativen Fallstudien durchgeführt werden können, zu konzipieren und auszulösen.

ANHANG

LISTE DER INTERVIEWPARTNER (BETEILIGTE)

- Martin Godel,
Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Dr. Nicolas Wallart,
Leiter Regulierungsanalyse, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Markus Williman,
Stv. Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Markus Zumbühl,
Divison Manager, GfK Switzerland AG

LISTE DER INTERVIEWPARTNER (EXPERTEN)

- Hans-Ulrich Bigler,
Direktor, Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- Dr. Peter Buomberger,
Senior Consultant, Avenir Suisse
- Prof. Dr. Rainer Diaz-Bone,
*Professor für Soziologie mit Schwerpunkt qualitative und quantitative Methoden,
Universität Luzern*
- Prof. Dr. Peter Farago,
Direktor, FORS, Universität Lausanne
- Prof. Dr. Christoph A. Müller,
Titularprofessor, Henri B. Meier Unternehmerschule der Universität St.Gallen
- Dr. Stefan Oglesby,
Geschäftsführer, LINK Institut für Markt- und Sozialforschung
- Werner Reimann,
Senior Research Consultant, DemoSCOPE Research & Marketing

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Standortförderung

Holikofenweg 36, 3003 Bern

Tel. +41 31 322 28 12, Fax +41 31 323 12 11

www.seco.admin.ch