



Regulierungs-Checkup

Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion



Vorbemerkungen

Die Methode "Regulierungs-Checkup" dient zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Dieses Handbuch wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO entwickelt.

Besonderer Dank gilt der Bertelsmann Stiftung. Sie hat es dem SECO ermöglicht, ihr von KPMG erstelltes 'Handbuch zur Messung von Regulierungskosten' als eine wichtige Grundlage für den Regulierungs-Checkup zu verwenden. Zudem wurden verschiedene Gespräche mit nationalen und internationalen Experten geführt. Ideen wurden auch dem "Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung" aus Deutschland, dem "International Standard Cost Model Manual" des SCM Network und dem "Standard Cost Model for Substantive Compliance Costs" der Regulatory Reform Group (Niederlande) entnommen.

Im Weiteren gilt der Dank verschiedenen internationalen Experten aus Deutschland, Holland und aus Österreich, die im Rahmen eines Methodenworkshops in Bern im Juni 2011 einen Entwurf der Methode diskutierten und wichtige Inputs lieferten, sowie auch dem Bundesamt für Statistik (BFS) für die konstruktive Zusammenarbeit.

Im Sommer 2011 wurden die Mitgliederorganisationen der Kommission für Wirtschaftspolitik konsultiert; auf Basis der Ergebnisse dieser Konsultation wurden verschiedene Anpassungen in der Methodik durchgeführt.

Die Arbeit wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) begleitet. Die IDA besteht aus Vertretern folgender Institutionen: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO, Leitung), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Eidgenössische Zollverwaltung (EZV).

Das Handbuch wurde am 5.12.2011 von den Mitgliedern der IDA genehmigt. Letzte Anpassungen auf Anregungen der IDA wurden im Anschluss vorgenommen.

Kontakt bei methodischen Fragen:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Direktion für Wirtschaftspolitik,
Regulierungsanalyse,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern
Tel.: +41'31'322'21'16
E-Mail: nicolas.wallart@seco.admin.ch

Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Verfasser

Christoph Schlumpf SECO (Regulierungsanalyse)
Mit Hilfe von Nicolas Wallart SECO (Regulierungsanalyse)

Version vom 21. Dezember 2011

Empfohlene Zitierweise

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2011). Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion.

Illustration auf der Titelseite

Stephan Bornick, ton & grafik design

Inhaltsverzeichnis

Überblick	5
1 Einleitung	7
2 Projektablauf	13
A) Vorbereitung – Verwaltung	13
2.1 Definition des Bereichs	13
2.2 Projektausschreibung	15
B) Vorbereitung – Auftragnehmer	16
2.3 Bestimmung der wichtigsten belastenden Handlungspflichten	16
2.4 Gruppierung von Handlungspflichten	19
2.5 Aufteilung in Unternehmensklassen (Segmentierung)	21
C) Datenerhebung	23
2.6 Ermittlung von Fallzahlen	23
2.7 Expertenschätzung	25
D) Problemidentifikation und Validierung	30
2.8 Unternehmensinterviews	30
E) Berechnung der Regulierungskosten	32
2.9 Kostenberechnung	32
F) Vereinfachungen	34
2.10 Auswertung der Fragen zu Problemen und zu Vereinfachungen	34
2.11 Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen	35
2.12 Regulierungsfolgenabschätzungen zu den Verbesserungsvorschlägen	37
G) Dokumentation	38
2.13 Dokumentation und Schlussbericht	38
3 Alternative Berechnungsweise	39
3.1 Projektschritt 7.a: Unternehmensinterviews	39
3.2 Projektschritt 8.a: Berechnung von Standardwerten	40
3.3 Projektschritt 8.b: Validierungsworkshop	42
4 Anhang	44
4.1 Glossar	44
4.2 Fragebogen	45
4.3 Tarifberechnung	54
4.4 Anleitung für den Validierungsworkshop	55
4.5 Musterstruktur für die Darstellung der berechneten Kosten	56
4.6 Musterstruktur für die Regulierungsfolgenabschätzung	57
4.7 Musterstruktur für den Abschlussbericht	58
4.8 Quellenverzeichnis	59

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1. Projektablauf.	6
Abbildung 2. Im Regulierungs-Checkup berücksichtigte Kosten der Regulierungen.	10
Abbildung 3. Formulierung von konkreten und praktischen Verbesserungsvorschlägen. ...	35
Abbildung 4. Ermittlung der Standardwerte für ein normal effizientes Unternehmen.	41
Tabelle 1. Mögliche Darstellung der Ergebnisse im Validierungsworkshop.	55
Tabelle 2. Darstellung der Ergebnisse der Regulierungskosten pro Handlungspflicht.	56
Tabelle 3. Darstellung der Ergebnisse der gesamten Regulierungskosten pro Bereich.	56

Überblick

Das Handbuch dient zur Schätzung der Kosten, die die staatliche Regulierung der Privatwirtschaft verursacht, sowie zur Formulierung von Vereinfachungsmassnahmen. Die folgende Zusammenfassung sowie *Abbildung 1* geben einen Überblick über den Arbeitsprozess. Das Handbuch ist unterteilt in 7 grobe Hauptschritte (A bis G) und 13 notwendige Projektschritte (entsprechend den Unterkapiteln). *Abbildung 1* stellt grob dar, wie die Projektschritte inhaltlich und zeitlich miteinander verbunden sind und wer die Hauptverantwortung trägt.

Die **Vorbereitung der Verwaltung** (A) beginnt mit der Definition des Bereichs (1). Diese beinhaltet eine Identifikation der wichtigsten Erlasse. Nach der Projektausschreibung (2) ist der Auftragnehmer für den Grossteil der weiteren Projektschritte hauptverantwortlich. Die Mitarbeit der Verwaltung ist jedoch bei einigen Projektschritten notwendig.

Die **Vorbereitung der Auftragnehmer** (B) startet mit der Bestimmung der wichtigsten belastenden Handlungspflichten (3). Aus Kosten- und Zeitgründen werden nur die für die Unternehmen belastendsten Handlungspflichten berücksichtigt. Im Anschluss erfolgt eine Gruppierung von Handlungspflichten (4), da in der Praxis Unternehmensprozesse oftmals nicht durch eine Handlungspflicht, sondern durch eine Gruppe von Handlungspflichten, geregelt werden. Vor den Expertenschätzungen muss zudem darüber entschieden werden, welche Kriterien dazu führen könnten, dass die gleiche Regulierung in verschiedenen Unternehmen zu unterschiedlichen Kosten führt. Dementsprechend erfolgt eine Aufteilung in Unternehmensklassen (Segmentierung) (5).

Die **Datenerhebung** (C) dient einerseits zur Ermittlung von Fallzahlen (6). Diese Identifikation ist wesentlich, da die geschätzten Kosten für die gesamte Wirtschaft hochgerechnet werden. Andererseits werden Expertenschätzungen (7) durchgeführt. Diese stellen die entscheidende Informationsgrundlage für die Ermittlung der Regulierungskosten dar.

Die **Problemidentifikation und Validierung** (D) findet im Rahmen von Unternehmensinterviews (8) statt. Diese dienen zur Erhebung von qualitativen Informationen sowie konkreten Vereinfachungsmöglichkeiten und zur Validierung der Expertenschätzungen.

Alternative Berechnungsweise: Falls die Experten nicht in der Lage sind, die notwendigen Schätzungen durchzuführen, müssen die fehlenden Werte im Rahmen von ausführlichen Unternehmensinterviews (7.a) erhoben, durch die Berechnung von Standardwerten (8.a) ausgewertet und im Rahmen eines Validierungsworkshops (8.b) überprüft werden (siehe Kapitel 3).

Nachdem alle notwendigen Parameter vorhanden sind, erfolgt die **Berechnung der Regulierungskosten** (E) für die gesamte Schweiz. Nach der Kostenberechnung (9) sollen die Kosten bekannt sein, die in den Unternehmen einzig aufgrund von Regulierungen entstehen.

Neben den Regulierungskosten stehen **Vereinfachungen** (F) im Fokus des Projektes. Dazu folgt in einem ersten Projektschritt die Auswertung der Fragen zu Problemen und zu Vereinfachungen (10) aus den Unternehmensinterviews. Der Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen (11) baut auf verschiedenen Inputs auf: auf den Kostenschätzungen, auf den Problemen der Unternehmen sowie auf deren Verbesserungsvorschlägen. Für jene Vereinfachungsmöglichkeiten, die den Nutzen der Regulierung tangieren, soll mit einer summarischen Regulierungsfolgenabschätzung zu den Verbesserungsvorschlägen (12) die Nutzenfrage wenn möglich quantitativ, oder zumindest qualitativ, von den Bundesämtern thematisiert werden.

Eine gute **Dokumentation** (G) des gesamten Projektes ist notwendig. Die Verwaltung hat, abgesehen von Angaben, die unter Datenschutz stehen, während der gesamten Projektzeit

Einblick in die erhobenen Daten. Am Ende übergibt der Auftragnehmer die Dokumentation und den Schlussbericht (13) zusammen mit dem Datenmaterial an die Verwaltung.

Der Prozess endet mit der Lieferung des Schlussberichts samt Vereinfachungsvorschlägen. Es ist davon auszugehen, dass die Bearbeitung durch den Auftragnehmer vier bis sechs Monate beansprucht. Die Umsetzung der Massnahmen durch die Ämter, den Bundesrat oder das Parlament erfolgt in einem nächsten Schritt und ist nicht Thema dieses Handbuchs.

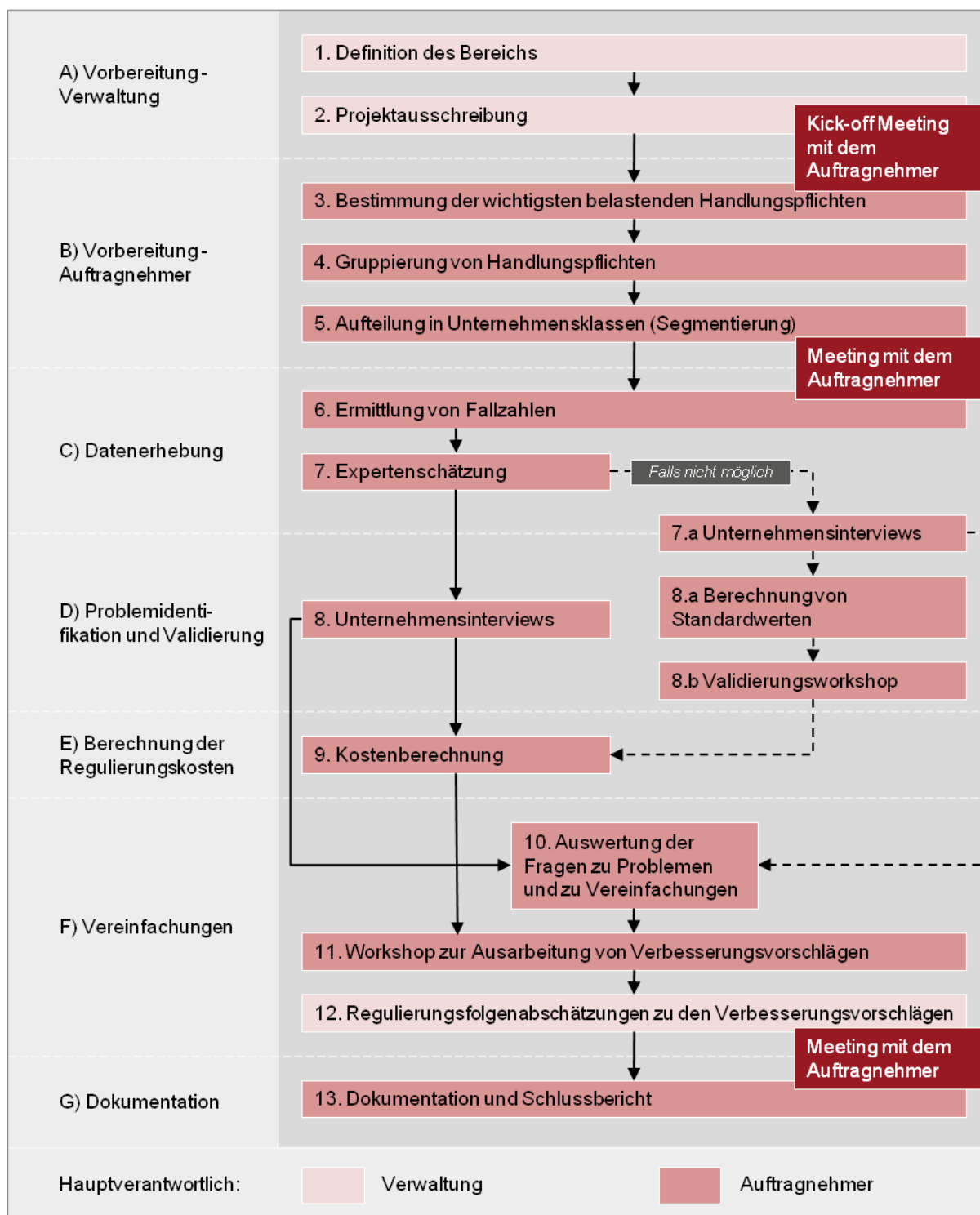


Abbildung 1. Projektablauf.

1 Einleitung

Kontext

Der Wirtschaftsstandort Schweiz lebt von seinen flexiblen und innovativen Unternehmen. Diese sind auf ein attraktives Umfeld angewiesen. Ein wesentlicher Bestandteil der Attraktivität und zugleich Voraussetzung für langfristiges Wirtschaftswachstum ist eine geringe Belastung für die Unternehmen aufgrund von staatlichen Regulierungen.

Im vergangenen Jahrzehnt erreichte das Thema der administrativen Entlastung für die Unternehmen in vielen Ländern eine hohe Beachtung. Spätestens Ende der 1990er-Jahre wurde anerkannt, dass die stets wachsende Regulierung Institutionen und Instrumente zugunsten der administrativen Entlastung braucht, so dass die Regelungen weiterhin ihre Ziele erfüllen, ohne dass die (administrativen und anderen) Kosten aus dem Ruder laufen und die Unternehmen unter den Tausenden von Vorschriften und zahlreichen Kontrollen ersticken. So wurde zum Beispiel 1999 in der Schweiz das *KMU-Forum* als ausserparlamentarische Kommission eingesetzt und im Jahr 2006 mit neuen Kompetenzen versehen.

Auf der Instrumentenseite wurde die *Regulierungsfolgenabschätzung* (RFA) eingeführt. Die RFA ist ein Instrument zur Verbesserung der Rechtsetzung, welches die Rechtstexte vor ihrer Verabschiedung einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen unterzieht. Auch die RFA wurde 2006 mit der Einführung von "vertieften RFA" und der Erweiterung des Anwendungsbereichs vom Bundesrat gestärkt. Die RFA ist ein sehr breites Instrument, weil es die wichtigsten Auswirkungen von Regulierungen erfasst. Allerdings wird die RFA nur für neue Regulierungen angewendet und es müssen auch Instrumente für schon bestehende Regulierungen entwickelt werden.

In den letzten Jahren konnte auch eine Entwicklung von rein qualitativen Methoden (wie dem *KMU-Verträglichkeitstest*, bei dem rund 10 KMU zu den Auswirkungen neuer Regulierungen befragt werden) zu quantitativen Methoden und Kostenmessungen festgestellt werden. In Europa wurde mehrheitlich auf das in den Niederlanden entwickelte *Standard-Kosten-Modell* (SKM)¹ zurückgegriffen. Dieses wird als Instrument zur Messung und als Basis für Programme zur Reduktion der administrativen Kosten verwendet. Auch in der Schweiz wurden für mehrere Regulierungsbereiche die administrativen Kosten mit dieser Methode gemessen. Das SKM beschränkt sich allerdings auf die Messung von administrativen Kosten im engeren Sinne (Kosten der Informationspflichten der Unternehmen gegenüber den Behörden). Um die Regulierungskosten umfassender zu messen, wurde im Jahr 2009 das *Regulierungskostenmodell* (RKM)² von KPMG im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entwickelt, welches auf dem SKM aufbaut. Das RKM stellt eine wesentliche Grundlage für dieses Handbuch dar, das die quantitative Schätzung der Regulierungskosten für die Unternehmen erlauben soll.

Daneben wurde 2011 vom Bundesrat die Prüfung eines *Bürokratiebarometers* angekündigt. Dieser soll in Zukunft relevante qualitative Informationen über Belastungen für die Unternehmen und mögliche Vereinfachungen identifizieren. Beim Bürokratiebarometer handelt es sich um eine separat durchgeführte, repräsentative Erhebung über die Wahrnehmung der regulatorischen Belastung durch die Unternehmen³.

Auch das Ausland verbessert seine Standortbedingungen laufend. Unabhängige Institutionen wie der Normenkontrollrat (D), ACTAL (NL), Regelradet (SE) oder das Regulatory Policy

¹ Vgl. SCM Network (Hrsg.) (2005).

² Vgl. Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009).

³ Die Einführung eines Bürokratiebarometers wird vom SECO geprüft.

Committee (UK) beraten die Regierungen zur "intelligenten Regulierung" und fordern sie heraus, auf eine Reduktion von Regulierungskosten hinzuwirken. Frankreich hat die RFA auf Verfassungsebene verankert. Auf der EU-Ebene sind die administrative Entlastung und die "smart regulation agenda" wichtige Elemente der Strategie Europa 2020. Als Folge des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten hat die Europäische Kommission Vorschläge unterbreitet, die nach ihrer Verabschiedung den europäischen Unternehmen zu jährlichen Einsparungen in Höhe von 38 Mrd. EUR verhelfen würden.

Das Programm zur Schätzung der Regulierungskosten und zur Identifizierung von Verbesserungspotenzialen bettet sich somit im Gesamtkontext der Arbeiten zur "besseren Regulierung" ein. Das Projekt erlaubt es den teilnehmenden Bundesämtern, sich umfassend mit dem durch ihre Regulierungen verursachten Aufwand bei den Unternehmen auseinanderzusetzen. Zudem steht der Regulierungs-Checkup auch anderen Stakeholdern zur Verfügung. So können andere Bundesämter, Kantone, Verbände oder andere Akteure aus eigener Initiative weitere Bereiche analysieren und Vorschläge unterbreiten.

Durch das Projekt soll aber auch die Verwaltung und die Politik motiviert werden, auch nach dem Projektabschluss die Regulierungskosten von bestehenden, aber auch von neuen Regulierungen, im Auge zu behalten und stetig nach Verbesserungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Nutzenfrage zu suchen. In diesem Sinne soll die bessere Regulierung eine Daueraufgabe bleiben.

Auftrag

Das Projekt zur Schätzung der Kosten und zur Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten der Regulierungen basiert auf den Postulaten Fournier (10.3429 – Erhebung der Regulierungskosten)⁴ und Zuppiger (10.3592 – Messung der Regulierungskosten)⁵. Die beiden Postulate beauftragten den Bundesrat, bis Ende 2011, die Kosten aller bestehenden Regulierungen für Schweizer Unternehmen zu messen.

Der Bundesrat hat die Annahme der Postulate beantragt, allerdings mit drei Erwägungen: Erstens soll das Ende der Messung auf das Jahr 2013 verschoben werden. Zweitens sollen nicht die Kosten aller Regulierungen gemessen werden, sondern nur die Kosten in ungefähr 15 für Unternehmen relevanten Bereichen, wobei dort jeweils nur die wichtigsten Rechtstexte gemessen werden sollen. Drittens soll längerfristig das Ziel verfolgt werden, die Kosten zu senken, ohne den Nutzen der Regulierungen in Frage zu stellen.

Am 21.9.2010 hat der Ständerat das Postulat Fournier angenommen, am 1.10.2010 der Nationalrat das Postulat Zuppiger. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) wurde vom Bundesrat beauftragt, mit den übrigen Departementen Kontakt aufzunehmen, um die Arbeiten im Rahmen einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) unter der Leitung des EVD an die Hand zu nehmen.

Ziel des Handbuchs

Eine Kostenschätzung und die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten soll in 15 für Schweizer Unternehmen besonders relevanten Bereichen durchgeführt werden. Da die Studien in den einzelnen Bereichen unter der Federführung von verschiedenen Bundesämtern stehen und ausserdem von verschiedenen Auftragnehmern durchgeführt werden, ist ein Handbuch notwendig, um eine leichte, kohärente und vergleichbare Umsetzung der Studien sicherzustellen.

⁴ Vgl. http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103429; 12.4.2011

⁵ Vgl. http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103592; 12.4.2011

Die Methode stellt ein Kompromiss zwischen der Genauigkeit der Kostenschätzung und der Praktikabilität dar. Dabei würde eine repräsentative Kostenerhebung über die gesamte Wirtschaft den finanziellen und personellen Ressourcenrahmen des Projekts sprengen; auch die Unternehmen sollen durch diese Kostenschätzung nicht übermässig belastet werden. Deshalb kann das höchste Ziel nicht die Präzision und Genauigkeit der Schätzung sein. Stattdessen muss das Ziel eine vernünftige Kenntnis über die Kosten und die Formulierung tauglicher Vereinfachungsvorschläge unter Berücksichtigung von einem begrenzten Ressourceneinsatz auf der Verwaltungs- und der Unternehmensebene sein.

Informationsquellen

Das Handbuch basiert in den Grundsätzen auf dem Regulierungskostenmodell der Bertelsmann Stiftung, einige wesentliche Änderungen wurden jedoch vorgenommen. Das RKM zeichnet sich durch eine starke Einbindung der Normadressaten aus. Dabei verfolgt die Methode der Bertelsmann Stiftung das Ziel, mit Hilfe von einigen Unternehmensinterviews, die Kosten zu schätzen, die bei einem durchschnittlich effizienten Normadressaten⁶ auftreten, um diese dann anschliessend für die gesamte Wirtschaft hochzurechnen.

Im Rahmen des Regulierungs-Checkup sind die Hauptinformationsquellen für die Kostenschätzungen allerdings Experten. Dies insbesondere aus folgenden Gründen: Die Unternehmen werden weniger durch zeitintensive Interviews belastet; es kann davon ausgegangen werden, dass kompetente Experten mehrheitlich verlässliche Schätzungen abgeben können; eine Hochrechnung aufgrund weniger Interviews muss nicht genauer sein als Expertenschätzungen; und am entscheidendsten ist, dass davon ausgegangen werden kann, dass die Grössenordnung der Resultate bei Expertenschätzungen und Unternehmensinterviews gleich sein wird und dementsprechend keine andere politischen Schlüsse aus den Ergebnissen gezogen werden. Da die Meinungen von Unternehmen dennoch in den Prozess eingebaut werden sollen, werden zur Validierung der Expertenschätzungen und für die Erhebung von qualitativen Informationen sowie konkreten Vereinfachungsmöglichkeiten Unternehmensinterviews durchgeführt. Es werden allerdings weniger Unternehmensinterviews benötigt, als dies in der ursprünglichen Methodik der Bertelsmann Stiftung der Fall gewesen wäre.

Wenn die Experten nicht in der Lage sind, die notwendigen Schätzungen durchzuführen, müssen die fehlenden Werte im Rahmen von ausführlicheren Unternehmensinterviews erhoben, ausgewertet und im Rahmen eines Validierungsworkshops überprüft werden (alternative Berechnungsweise).

Analyserahmen

Die internationale Erfahrung zeigt, dass eine Kombination von qualitativen und quantitativen Aspekten einen zweckmässigen Ansatz darstellt. Analysiert werden Handlungspflichten der Unternehmen, unter anderem Informationspflichten. Duldungs- und Unterlassungspflichten werden hingegen nicht berücksichtigt. Im Fokus der Analyse stehen die direkten Kosten der Regulierungen für die Unternehmen. Diese werden sowohl qualitativ als auch quantitativ berücksichtigt (siehe *Abbildung 2*).

Im Gegensatz zum SKM berücksichtigt die Regulierungskostenmessung nicht nur den administrativen Aufwand aufgrund von Informationspflichten, sondern die Kosten aller Handlungspflichten (Gebote). Im vorliegenden Handbuch werden die verursachten direkten Kosten in vier Kategorien unterteilt: Personal-, Investitions-, Sonstige Sach- und finanzielle Kos-

⁶ Dieser Ansatz basiert auf dem Standardkostenmodell, bei welchem das *normally efficient business* (SCM Network (Hrsg.) (2005), S. 10) das fundamentale Konzept darstellt. Demnach werden Unternehmen berücksichtigt, die die Tätigkeiten weder schlechter noch besser als die Konkurrenz umsetzen. Besonders effiziente oder ineffiziente Unternehmen werden nicht berücksichtigt.

ten. Zudem werden in den Unternehmen Probleme und Verbesserungsvorschläge ermittelt. Basierend auf diesen Ergebnissen werden am Schluss Vereinfachungsvorschläge erstellt.

Eine Ergänzung dieses Handbuches zum ursprünglichen Modell der Bertelsmann Stiftung ist, dass die Wahrnehmung der Unternehmen etwas stärker ins Zentrum rückt. So wurde einerseits der Teil mit den Fragen an die Unternehmen zu Problemen aufgrund von Regulierungen leicht ausgebaut. Zudem haben die Unternehmen die Möglichkeit, konkrete Verbesserungsvorschläge zu nennen, wobei ihnen eine Liste von möglichen Vereinfachungen als Hilfestellung zur Verfügung steht. Im Weiteren sollen die indirekten Kosten, welche oftmals eine starke Belastung für die Unternehmen darstellen, im Rahmen des Regulierungs-Checkup nicht ignoriert werden. Eine Quantifizierung ist oftmals nur im Einzelfall möglich, sehr komplex oder gar nicht durchführbar. Deshalb sollen im Rahmen der Unternehmensinterviews die indirekten Kosten nicht quantitativ, aber zumindest qualitativ berücksichtigt werden, um Hinweise auf mögliche Probleme identifizieren zu können.

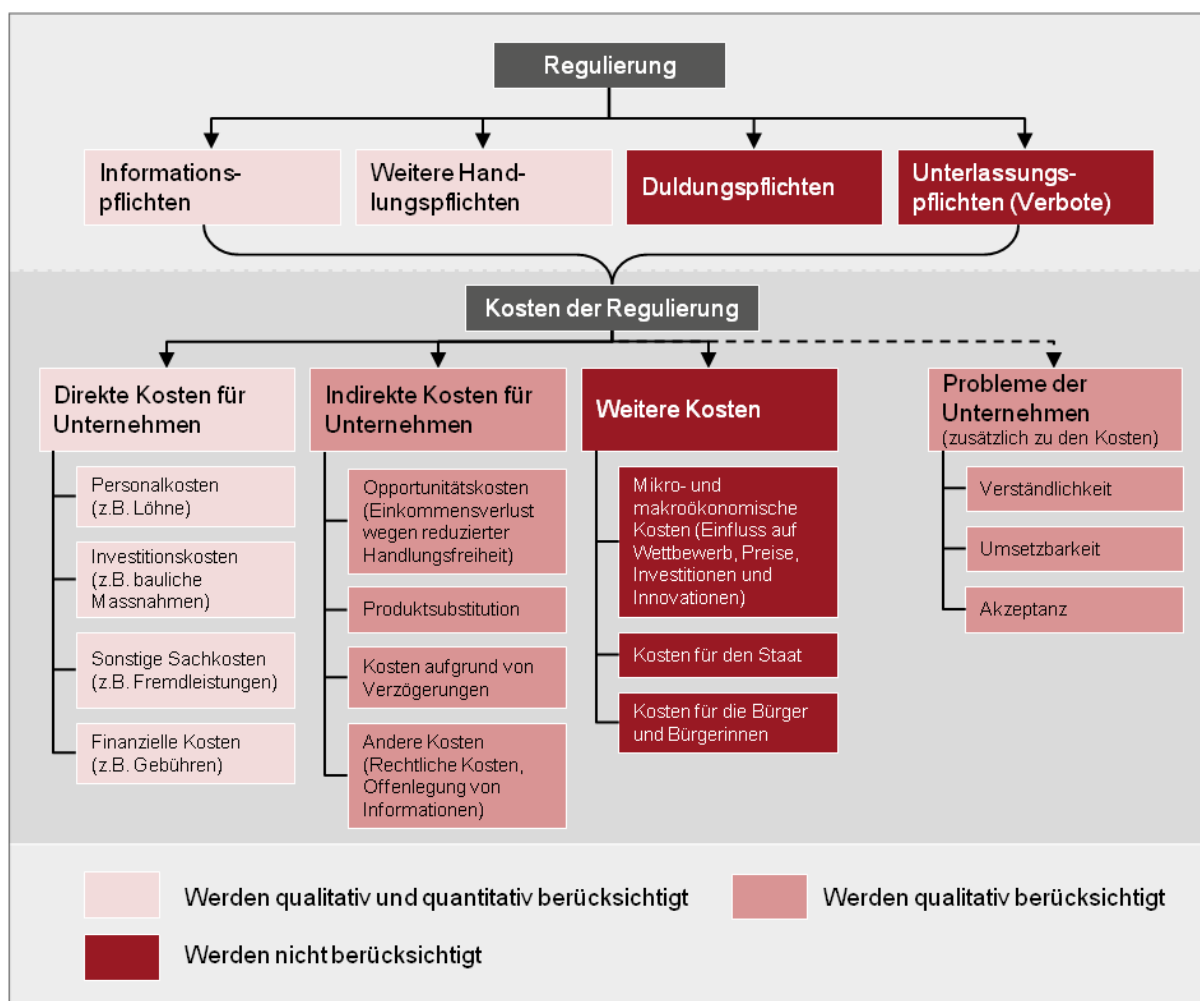


Abbildung 2. Im Regulierungs-Checkup berücksichtigte Kosten der Regulierungen.

Weitere Auswirkungen wie Wettbewerbs- oder Innovationseffekte, die einen Einfluss auf den Markt haben, werden nicht untersucht; ebenfalls werden die Kosten der Regulierung für den Staat und für die Bürger nicht berücksichtigt. Im Rahmen der Analyse wird davon ausgegangen, dass sich die Normadressaten normkonform verhalten.

Zusätzlich wird ein Modul über die Vereinfachung der Regulierungen im Handbuch integriert, dies aufgrund eines Beschlusses der IDA, und weil es Sinn macht, die Synergien zwischen

dem Prozess der Kostenschätzung und der Vereinfachung zu nutzen.⁷ Während im ursprünglichen RKM der Nutzen nicht betrachtet wird, wird in der hier vorliegenden Methode der Nutzen über die Regulierungsfolgenabschätzung zu den Verbesserungsvorschlägen (Projektschritt 12) integriert. Hierbei soll während des gesamten Projekts berücksichtigt werden, dass primär Verbesserungen angestrebt werden, bei denen der Nutzen der Regulierung (nicht nur aus der Sicht der einzelnen Unternehmen) nicht stark beeinträchtigt wird.

Weitere Differenzen betreffen die Opportunitätskosten, die im RKM zum Teil geschätzt werden und im vorliegenden Handbuch nur qualitativ betrachtet werden, sowie Steuern. Diese werden hier nicht berücksichtigt, weil einerseits präzise Angaben schon in der öffentlichen Buchhaltung bestehen und es sich andererseits bei Steuern um Transferzahlungen und keinen Ressourcenverbrauch für die Gesellschaft handelt.

Im Handbuch wird zumeist von Unternehmen und nicht allgemein von Normadressaten gesprochen. Es ist aber möglich, dass auch andere Normadressaten relevant sind (so beispielsweise Vorsorgeeinrichtungen, Krankenkassen, Vereine usw.). Dies muss in jedem Bereich einzeln überlegt werden und falls relevant, gilt es auch diese Normadressaten in der Studie zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung weiterer Normadressaten führt automatisch zu einer zusätzlichen Segmentierung, was ein komplexeres Projekt mit unter anderem zusätzlichen Interviews und Workshops bedeutet.

Grenzen der Methode

An dieser Stelle müssen auch die Grenzen der Methode klar zum Ausdruck gebracht werden. Die Hochrechnung findet basierend auf den standardisierten Kosten eines durchschnittlichen Unternehmens statt. Die standardisierten Kosten werden von Experten geschätzt, oder falls dies nicht möglich ist, im Rahmen von wenigen Unternehmensinterviews erhoben. Die Erfahrungen der befragten Personen beeinflussen das Ergebnis. Zudem kann es für die Experten oder die Unternehmen einerseits schwierig sein, genaue Angaben anzugeben, andererseits können die Angaben von Unternehmen von einzelnen Extremereignissen, die ein Unternehmen in der Vergangenheit besonders belastet haben, beeinflusst werden. Die anschließende Validierung in den Unternehmen bzw. im Workshop kann diese Probleme teilweise beheben. Demnach handelt es sich um Schätzungen und es kann keine exakte Kostenmessung erwartet werden. Es gilt zu verstehen, welches die Kostentreiber bei den Unternehmen in den verschiedenen Unternehmenskategorien sind und wie hoch die verursachten Kosten ungefähr sein dürften. Dies ermöglicht es in einem nächsten Schritt, die Kosten zu reduzieren.

Das Problem der ungenauen Werte könnte dadurch behoben werden, dass man die Kosten mit einer grossen Anzahl an Unternehmensinterviews erheben würde und dadurch repräsentative Ergebnisse hätte. Dies würde allerdings die Kosten der Studien derart erhöhen, dass sie nicht mehr mit dem erzielten Nutzen übereinstimmen würden. Zur Qualitätskontrolle können auch die erhobenen Daten (bottom-up Ansatz) mit bestehenden Daten oder Statistiken (Top-down Ansatz) verglichen werden.

Prozess

Das EVD wurde mit der Leitung der IDA beauftragt und koordiniert den Gesamtprozess. Im Handbuch ist vorgesehen, dass die jeweiligen Bundesämter die einzelnen Studien an externe Auftragnehmer vergeben. Die externen Auftragnehmer sind dann für die Umsetzung der Studien verantwortlich. Das Handbuch beschreibt die einzelnen Projektschritte. Zudem erläutert es eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Parteien (Auftragnehmer,

⁷ Die Vereinfachung der Regulierungen wird auch von der Motion Hochreutener (07.3681 - Vereinfachung der Regulierungen in sämtlichen Departementen) verlangt, die vom Nationalrat am 17.09.2009 und vom Ständerat am 17.06.2010 angenommen wurde.

Bundesamt, SECO). Um die Arbeiten der Bundesämter zu erleichtern und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in den 15 Bereichen zu gewährleisten, ist es das Ziel, dass Bundesämter und Auftragnehmer so weit wie möglich diesem Leitfaden folgen.

Die 13 Projektschritte aus *Abbildung 1* sind im Handbuch immer mit der gleichen Struktur aufgebaut. Zuerst folgt eine Beschreibung, anschliessend werden die beteiligten Parteien genannt und deren Aufgaben erläutert. Darauf folgt die Vorgehensweise im einzelnen Projektschritt und abschliessend fasst eine Liste das zu erwartende Produkt zusammen. Die einzelnen Projektschritte werden im Handbuch detailliert beschrieben, damit die Auftragnehmer in den Unterkapiteln die notwendigen Informationen finden, um die Methode möglichst eigenständig anzuwenden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Projektschritte nicht derart klar voneinander abgetrennt werden können, wie dies *Abbildung 1* vermuten lässt. Oftmals kann bereits an einem nächsten Projektschritt gearbeitet werden, auch wenn der vorherige noch nicht abgeschlossen ist.

Vergangene Studien haben gezeigt, dass die Phasen der Vorbereitung (Hauptschritte A und B) einerseits zeitaufwändig sind, dafür aber auch von besonderer Bedeutung. Eine seriöse Vorbereitung erleichtert im Anschluss vieles, zumal die Projektschritte C bis G für den Auftragnehmer ziemlich klar vorgegeben sind. Gerade bei der Segmentierung gilt es genau zu überlegen, welche Kriterien sinnvoll sind, da es nach den Expertenschätzungen und den Interviews kaum mehr möglich ist, die Segmentierung zu verändern.

Kantonale Unterschiede

Zu beachten ist, dass in gewissen Bereichen kantonales Recht oder kantonaler Vollzug von grosser Bedeutung ist und die Kosten von Unternehmen massgeblich davon abhängig sind. Sofern aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungen oder unterschiedlichem Vollzug starke kantonale Unterschiede zu erwarten sind, kann die gesamte Analyse für zwei bis drei wirtschaftlich wichtige Kantone durchgeführt werden. Bei den qualitativen Fragen wird die kantonale Dimension in allen Bereichen berücksichtigt.

Wird nach Kantonen segmentiert, so wird das Projekt aufwendiger. Gewisse Projektschritte müssen für jeden Kanton ausgeführt werden, wodurch mehr Workshops und mehr Interviews notwendig werden.

Ex ante Durchführung der Kostenschätzung

Das Handbuch beschreibt den Prozess zur Schätzung der Kosten der bestehenden Regulierung - ein *ex post* Verfahren. Grundsätzlich wäre es aber auch denkbar, die Analyse *ex ante* durchzuführen, d.h. für neue Regulierungen, allerdings mit einigen Einschränkungen. Im Gegensatz zu einer *ex post* Messung werden Anpassungskosten bei einer *ex ante* Messung eine Rolle spielen. Die Methode basiert auf Angaben zu bestimmten Handlungspflichten, die aktuell befolgt werden. Bei einer *ex ante* Analyse können die Experten und die Unternehmen jedoch noch keine effektiven Zeit- bzw. Kostenangaben machen und müssen dementsprechend Werte schätzen. Dadurch sinkt die Aussagekraft der Ergebnisse. Die Fragen zur Umsetzbarkeit oder der Akzeptanz sowie zu möglichen Vereinfachungen, könnten auch schwieriger zu beantworten sein.

2 Projektablauf

A) Vorbereitung – Verwaltung

2.1 Definition des Bereichs

a) Beschreibung

Bevor das Projekt ausgeschrieben wird, muss der zu analysierende Bereich klar abgegrenzt werden. Anschliessend müssen die wichtigsten relevanten rechtlichen Erlasse innerhalb des abgegrenzten Untersuchungsbereichs identifiziert werden (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, usw.). Die Identifikation der wichtigsten Regulierungen liefert die Grundlage für die *Bestimmung der wichtigsten belastenden Handlungspflichten* (S. 16), welche effektiv erhoben werden. Eine Handlungspflicht ist eine Pflicht, die dem Normadressaten vorschreibt, welche Aktivitäten er befolgen muss, damit sein Verhalten normkonform ist.

b) Verantwortliche Partei: Bundesamt

Für die Definition und Abgrenzung des Bereichs ist das Bundesamt verantwortlich. Falls nötig involviert das zuständige Bundesamt andere Ämter, die für naheliegende Bereiche zuständig sind. Das SECO kann Hilfestellung leisten.

c) Vorgehensweise

Zu Beginn soll überprüft werden, ob bereits ähnliche Studien zum vorliegenden Bereich vorhanden sind. Falls dies der Fall ist, muss genau geprüft werden, inwiefern die vorhandenen Informationen mit den im Rahmen des Projektes angestrebten Ergebnissen kompatibel sind. Wenn kompatible Informationen, beispielsweise bestehendes Zahlenmaterial, vorhanden sind, dann sollen diese verwendet werden. Darauf aufbauend muss entschieden werden, welche Projektschritte zusätzlich nötig sind, um alle vorgegebenen Ziele zu erreichen. Sind keine kompatiblen Informationen vorhanden, muss der ganze Schätz- und Vereinfachungsprozess durchgeführt werden.

Die Identifikation der relevanten rechtlichen Erlasse stellt den ersten Schritt bei der Identifikation der belastenden Handlungspflichten dar. Denkbar ist, dass die Verwaltung sich darüber Gedanken macht, welches die bekannten belastenden Prozesse sind, diese definiert und anschliessend die entsprechenden Erlasse auflistet. Der Beizug von externen Experten könnte je nach Themenbereich sinnvoll sein. Dabei ist es wichtig darauf zu achten, dass in der Summe auch Handlungspflichten kostspielig sein können, die zwar im Einzelfall nur sehr geringen Kosten verursachen, jedoch von sehr vielen Unternehmen oder häufig befolgt werden müssen (Beispiel: Lohnmutationen).

Private Regulierungen sind dann zu berücksichtigen, wenn staatliche oder kantonale Gesetze diese als obligatorisch vorschreiben. Für jene Regulierungen, die kaum verändert werden können, bspw. aufgrund internationalen Rechts, kann die Analyse weniger detailliert oder stärker aggregiert durchgeführt werden (aggregierte Schätzung statt Schätzung einzelner Handlungspflichten).

Es kann sein, dass mehrere Regulierungen in teils unterschiedlichen Bereichen ähnliche Aufgaben vorschreiben. Deshalb sollte frühzeitig beachtet werden, dass es weder innerhalb eines Bereichs noch bereichsübergreifend zu Doppelzählungen von Kosten kommt.

d) Erwartetes Produkt

- Eine klare Bereichsdefinition.
- Eine Liste mit den relevanten rechtlichen Erlassen (inkl. SR-Nummer, falls vorhanden).

2.2 Projektausschreibung

a) Beschreibung

Nach der Definition des Bereichs, kann das Projekt gestartet werden. Die Ausschreibung kann aber bereits vor Abschluss der grundlegenden Gesetzesanalyse lanciert werden, damit anschliessend die Arbeit direkt fortgeführt werden kann.

b) Verantwortliche Partei: Bundesamt

Für die Projektausschreibung und die Finanzierung des Projektes ist das entsprechende Bundesamt zuständig. Dabei können die Bundesämter auf eine Vorlage des SECO zurückgreifen. Vor allem bei den ersten Projekten wird das SECO zudem fachliche Hilfe leisten.⁸

c) Vorgehensweise

Das federführende Bundesamt folgt bei der Projektausschreibung dem Handbuch. Die Einbettung der einzelnen Studien in das Gesamtprojekt wird beschrieben. Es wird darauf hingewiesen, dass der vorgegebenen Methodik so weit wie möglich gefolgt werden muss und dass sowohl das Bundesamt als auch das SECO Zugang zu den erhobenen Daten haben. Der Untersuchungsgegenstand und die Zielsetzungen werden möglichst detailliert beschrieben.

Auftragnehmer können sich auf zwei Arten auszeichnen: Entweder sie kennen sich mit der zu behandelnden Thematik aus, oder aber sie verfügen über Erfahrung im Umgang mit den verschiedenen methodischen Elementen (volks- und betriebswirtschaftliche Analysen, Durchführung von Workshops und Interviews). Optimal ist es, wenn ein Auftragnehmer beide Kompetenzen hat. Ansonsten sollte er mit Experten (fachlich oder methodisch) zusammenarbeiten, um zusätzliche Kompetenzen zu erlangen. Es soll kein Auftragnehmer ausgesucht werden, der möglichen Interessenskonflikten ausgesetzt ist.

Ein Teil der Projektkosten entsteht aufgrund der Workshops und der Unternehmensinterviews. Die notwendige Anzahl kann jedoch zwischen den verschiedenen Bereichen stark schwanken, da sie davon abhängig ist, ob die Experten alle Kosten schätzen können oder ob die Kostenschätzung im Rahmen von Unternehmensinterviews erfolgen muss. Zusätzlichen Einfluss auf die Kosten haben die Anzahl verschiedener betroffenen Normadressaten und die *Aufteilung in Unternehmensklassen (Segmentierung)* (S. 21). Es wird deshalb empfohlen, im Vertrag eine Anzahl Interviews als Reserve vorzusehen; dies wird nützlich sein, falls im Verlaufe des Projekts zusätzliche Interviews nötig sind, z.B. weil die Experten keine Schätzung abgeben können, falls Unternehmensangaben stark variieren oder weil zusätzliche Segmente berücksichtigt werden müssen.

Am Ende dieses Projektschrittes wird der Vertrag unterzeichnet und ein Kick-off Meeting mit dem Auftragnehmer, dem Bundesamt sowie dem SECO organisiert.

d) Erwartetes Produkt

- Der Vertrag mit dem Auftragnehmer ist unterzeichnet.
- Ein Kick-off Meeting ist geplant

⁸ Für die Projekte der späteren Phasen wurde die Idee einer gemeinsamen Vergabe mit einer WTO-Ausschreibung erwähnt. Diese Idee muss noch geprüft werden. Alternativ zu einer gemeinsam WTO-Ausschreibung wäre auch denkbar, dass drei bis vier kleinere Firmen auf die Methode geschult werden.

B) Vorbereitung – Auftragnehmer

2.3 Bestimmung der wichtigsten belastenden Handlungspflichten

a) Beschreibung

Da aus Kosten- und Zeitgründen nicht zu allen Handlungspflichten eine Kostenabschätzung durchgeführt wird, müssen diejenigen Handlungspflichten, die für die Unternehmen wesentlich sind, im Vorfeld der Expertenschätzung ermittelt werden. Dieser Projektschritt basiert auf der vom Bundesamt identifizierten Liste der relevanten rechtlichen Erlasse.

Die Projektschritte 3 und 4 (*Gruppierung von Handlungspflichten*) sind eng miteinander verbunden. Oftmals dürfte es sinnvoll sein, die Projektschritte parallel zueinander auszuführen.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (mit Hilfe von weiteren Experten)

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig. Es sind sowohl juristische Kenntnisse als auch Kenntnisse über die Belastungen in den Unternehmen notwendig. Da dieser Projektschritt fachlich anspruchsvoll und zeitintensiv sein kann, sollen weitere Experten hinzugezogen werden. Dabei soll u.a. auf das Wissen von Wirtschaftsverbänden zurückgegriffen werden. Sie kennen sich mit den entsprechenden Gesetztestexten und vor allem mit der unternehmerischen Praxis aus.

c) Vorgehensweise

Basierend auf den vom Bundesamt identifizierten relevanten rechtlichen Erlassen (Projektschritt 1), erstellt der Auftragnehmer eine Liste der wichtigsten belastenden Handlungspflichten. Allgemein gilt es zu berücksichtigen, dass je nach Bereich eine unterschiedliche Anzahl an Belastungen wesentliche Kostenträger sind. Dementsprechend ist die zu identifizierende Zahl von Handlungspflichten nicht fix. Denkbar ist beispielsweise, dass zwischen 10 und 30 wichtige Handlungspflichten berücksichtigt werden.⁹ Unabhängig von der Anzahl der ausgewählten Handlungspflichten, sollte die Auswahl so getroffen werden, dass der grösste Teil der Belastungen durch die abgefragten Handlungspflichten abgedeckt wird.

Beispiele von Handlungspflichten sind Informationspflichten gegenüber Behörden (wie Bewilligungs-, Melde-, Dokumentations- oder Berichtspflichten), Informationspflichten gegenüber Dritten (wie Kennzeichnungspflichten), Zahlungspflichten (wie Abgabenzahlungspflichten oder Kostentragungspflichten), Kooperationspflichten (wie Zusammenarbeitspflichten, Gremieneinrichtungspflichten, Beauftragtenbestellungspflichten), Überwachungspflichten (wie laufende oder anlassbezogene Überwachungspflichten), Qualifikationspflichten (Schulungs- oder Weiterbildungspflichten, Unterweisungspflichten), sowie Ziel- und sonstige Auflagenerfüllungspflichten (z.B. Standards).

⁹ Je nach Bereich kann es in der Gesetzgebung insgesamt mehrere hundert Handlungspflichten geben.

Beispiele von Handlungspflichten

- **Informationspflicht** (aus der Preisbekanntgabeverordnung, PBV, SR 942.211): „Für Waren, die dem Konsumenten zum Kauf angeboten werden, ist der tatsächlich zu bezahlende Preis in Schweizerfranken (Detailpreis) bekanntzugeben“ (Art 3. Abs. 1 PBV).
- **Bewilligungspflicht** (aus der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, LGV, SR 817.02): „Betriebe, die Lebensmittel tierischer Herkunft herstellen, verarbeiten, behandeln, lagern oder abgeben, bedürfen der Bewilligung durch die zuständige kantonale Vollzugsbehörde“ (Art. 13 Abs. 1 LGV).
- **Qualifikationspflicht** (aus der Hygieneverordnung, HyG, SR 817.024.1): „Die verantwortliche Person hat zu gewährleisten, dass Betriebsangestellte, die mit Lebensmitteln umgehen, entsprechend ihrer Tätigkeit überwacht und in Fragen der Lebensmittelhygiene angewiesen oder geschult sind“ (Art. 23 Abs. 1 HyG).
- **Zielerfüllungspflicht** (aus der Luftreinhalte-Verordnung, LRV, SR 814.318.142.1): „Bei Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung über 10 MW dürfen die Emissionen von Stickoxiden, angegeben als Stickstoffdioxid, 150 mg/m³ nicht überschreiten“ (Art. 726 Abs. 2 LRV).

Ein Verbot ist **keine** Handlungspflicht und wird nicht berücksichtigt:

- **Verbot** (aus der Luftreinhalte-Verordnung, LRV, SR 814.318.142.1): „Siedlungs- und Sonderabfälle dürfen nicht in Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 350 kW verbrannt werden“ (Art. 718 Abs. 1 LRV).

Handlungspflichten richten sich oft an Unternehmen (inkl. Revisionsstellen, Planer, Architekten, usw.), aber weitere wichtige sektorspezifische Normadressaten können betroffen sein (z.B. Vorsorgeeinrichtungen, Krankenkassen, Vereine usw.). Handlungspflichten, die die Bürger oder den Staat betreffen, werden nicht berücksichtigt.

Für die Identifikation der wichtigsten belastenden Handlungspflichten ist es wichtig, dass der Auftragnehmer mit Experten zusammenarbeitet, die über ein möglichst grosses Know-how der Unternehmenspraxis verfügen (wie Juristen, Unternehmer, Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Treuhänder, Vertreter des Bundesamtes, Praktiker, Branchenspezialisten). Mögliche Inputs können auch aus anderen Ländern, in denen die entsprechenden Themenbereiche in ähnlichen Studien analysiert wurden, stammen. Dabei muss jeweils definiert werden, welcher Normadressat von den Handlungspflichten betroffen ist.

Zwei Arten von Handlungspflichten dürften besonders wichtig sein:

- Handlungspflichten mit hohen Fallzahlen
- Handlungspflichten mit hohen Kosten pro Ereignis

Vergangene Projekte haben gezeigt, dass oftmals Handlungspflichten, die zwar im einzelnen Unternehmen geringe Kosten verursachen, aber eine hohe Fallzahl aufweisen, da beinahe alle Unternehmen davon betroffen sind, in der Summe die belastendsten Handlungspflichten sein können. Dementsprechend sollte man sich bereits zu diesem Zeitpunkt Gedanken zu den Fallzahlen machen.

Die Bestimmung der wichtigsten belastenden Pflichten kann, je nach Wunsch des Auftragnehmers und des Auftraggebers, auch im Rahmen eines Expertenworkshops erfolgen. Ein Workshop würde den Vorteil mit sich bringen, dass am Ende nicht der Auftragnehmer über die grössten Belastungen entscheiden muss, sondern dass diese Entscheidung gemeinsam gefällt werden kann. Findet die Identifikation im Rahmen eines Workshops statt, so sollen die Teilnehmer im Voraus eine Auswahl von den nach ihrer Meinung belastendsten Handlungs-

pflichten treffen. Basierend darauf wird vom Auftragnehmer ein Ranking erstellt, welches die Diskussionsgrundlage während des Workshops bildet.

Nachdem die vom jeweiligen Bereich am stärksten betroffenen Wirtschaftsverbände bei der Bestimmung der belastendsten Handlungspflichten mitgeholfen haben, erhalten sie die Möglichkeit, schriftliche Kommentare zu Verbesserungen abzugeben. Es ist entscheidend, dass das vorhandene Fachwissen der Verbände in den Vereinfachungsprozess integriert werden kann. Diese Kommentare dienen später als Input für den Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen.

d) Erwartetes Produkt

- Eine Liste mit den wichtigsten belastenden Handlungspflichten.
- Für jede Handlungspflicht ist der betroffene Normadressat identifiziert.

2.4 Gruppierung von Handlungspflichten

a) Beschreibung

Dieser Projektschritt baut auf der Identifikation der wichtigsten belastenden Handlungspflichten auf. In der Praxis werden Unternehmensprozesse oftmals nicht durch eine Handlungspflicht, sondern durch eine Gruppe von Handlungspflichten geregelt. Durch eine Gruppierung der Handlungspflichten, welche in diesem Projektschritt durchgeführt werden soll, nähert sich die Studie der Sicht der Unternehmen an, gewährleistet jedoch weiterhin eine Verknüpfung zur gesetzlichen Pflicht. Dennoch ist es möglich, dass in gewissen Fällen einzelne Handlungspflichten konkrete Tätigkeiten nach sich ziehen. In solchen Fällen soll keine Gruppierung durchgeführt werden. Zu den identifizierten Handlungspflichten, oder Gruppen von Handlungspflichten, werden anschliessend die Kosten geschätzt und mögliche Vereinfachungen identifiziert.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (mit Hilfe von weiteren Experten)

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig. Es wird empfohlen, dass Praktiker und weitere Experten den Auftragnehmer mit ihrem Fachwissen unterstützen (siehe dazu den vorherigen Projektschritt).

c) Vorgehensweise

Eine Gruppierung erscheint insbesondere dann sinnvoll, wenn mehrere Regulierungen einen ähnlichen Inhalt haben, oder in einem engen Zusammenhang stehen und somit nur eine konkrete Aufgabe für die Unternehmen nach sich ziehen. Dies dürfte oft vorkommen und die Unternehmensprozesse besser wiedergeben. Wenn beispielsweise ein Unternehmen in eine neue Maschine oder in einen neuen Produktionsprozess investiert, erfolgt dies meistens nicht wegen einer einzigen Handlungspflicht; vermutlich kommen dabei eine gewisse Anzahl von Umwelt- und Sicherheitsvorschriften zum Zuge.

Beispiel einer Gruppierung von Handlungspflichten

Im Rahmen einer Studie zur Messung von Regulierungskosten für Schweizerische KMU¹⁰ wurden im Bereich des Lebensmittelrechts fünf Pflichtenbündel (gruppierte Handlungspflichten) gebildet. Das erste Pflichtenbündel, „Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln“, bestand dabei aus den drei folgenden Handlungspflichten:

- „Es müssen System und Verfahren eingerichtet werden, damit den Behörden auf deren Verlangen die nötigen Auskünfte erteilt werden können“ (Art. 23a Abs. 2 Lebensmittelgesetz (LMG), SR 817.0).
- „Lebensmittel, der Lebensmittelherstellung dienende Tiere sowie alle Stoffe, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebensmittel verarbeitet werden, müssen über alle Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen rückverfolgbar sein“ (Art. 23a Abs. 1 LMG i.V.m. Art. 49 Abs. 2 und 3c LGV i.V.m. Art. 50 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)).
- „Wer mit Produkten nach Absatz 1 handelt, muss der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde darüber Auskunft geben können: a. von wem die Produkte bezogen worden sind; und b. an wen sie geliefert worden sind; ausgenommen ist die direkte Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten“ (Art. 50 Abs. 2 LGV i.V.m. Art. 50 Abs. 1 LGV i.V.m. Art. 55 LGV).

Findet eine Gruppierung von Handlungspflichten statt, werden später die Kosten der Gruppe geschätzt; die Kosten können nicht den einzelnen Handlungspflichten zugeteilt werden. Bei den wichtigsten Gruppen von Handlungspflichten soll aber im Rahmen der Expertenschät-

¹¹ Quelle: BFS, Betriebszählung 2008.

zung eine prozentuale Aufteilung auf die einzelnen Handlungspflichten erfolgen; diese zusätzliche Schätzung soll nur für Gruppen von Pflichten durchgeführt werden, welche Kosten von über 500 Millionen CHF verursachen.

d) Erwartetes Produkt

- Eine Liste mit den relevanten Handlungspflichten oder Gruppen von Handlungspflichten, die im weiteren Verlauf der Studie analysiert werden.

2.5 Aufteilung in Unternehmensklassen (Segmentierung)

a) Beschreibung

Bevor mit der Schätzung der Kosten gestartet werden kann, muss darüber entschieden werden, welche Kriterien dazu führen könnten, dass die gleiche Regulierung in verschiedenen Unternehmen unterschiedliche Kosten verursacht. Denkbar sind Unterschiede beispielsweise aufgrund der Unternehmensgrösse. Da die Anforderungen an die Segmentierung von Bereich zu Bereich stark unterschiedlich sein können, wird die Aufteilung in verschiedene Unternehmensklassen bereichsspezifisch ausfallen. Allgemein gilt es anzumerken, dass die Segmentierung sehr gut überlegt und auch extern überprüft werden soll. Nach den Expertenschätzungen oder den Unternehmensinterviews ist es kaum mehr möglich, die Segmentierung zu ändern.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (evtl. Beizug Bundesamt, Wirtschaftsverbände)

Zuständig für die Segmentierung ist der Auftragnehmer. Experten von Wirtschaftsverbänden, Bundesämtern sowie von weiteren Kreisen könnten Inputs liefern. Sollte das Bundesamt beispielsweise über Datensätze verfügen, die die Segmentierung erleichtern, dann sollte es Hilfestellung leisten.

c) Vorgehensweise

Es wird oft sinnvoll sein, nach der Unternehmensgrösse (Mitarbeiterzahl) zu segmentieren. Grundsätzlich sind 2 bis 3 Grössenklassen denkbar. Je nachdem, wie viele andere Segmentierungskriterien angewendet werden müssen, ist auch eine andere Zahl an Klassen denkbar.

Beispiel einer einfachen Segmentierung nach Mitarbeiterzahl

Ein Vorschlag zur Aufteilung nach Unternehmensgrösse in 3 Segmente wäre:¹¹

Unternehmensgrösse (nach Vollzeitäquivalenten)	Anzahl Unternehmen	Anzahl Beschäftigte
Segment 1: Mikrounternehmen (bis 9)	272'346	869'206
Segment 2: Kleine Unternehmen (10-49)	33'183	760'780
Segment 3: Mittlere Unternehmen (50-249)	6'178	697'816
Segment 3: Grosse Unternehmen (250 und mehr)	1'154	1'166'269
Summe	312'861	3'494'071

Je nach Bereich können weitere Indikatoren Einfluss auf die Struktur der Kosten in den Unternehmen haben. Denkbar sind unter anderem folgende Segmentierungskriterien:

- Verwendete Technologie in Unternehmen (wird z.B. eine Lohnsoftware eingesetzt)
- Interne vs. externe Durchführung einer Tätigkeit
- Branche¹²

¹¹ Quelle: BFS, Betriebszählung 2008.

¹² Bspw. Arbeitsrecht: Die objektive Belastung war in der Baubranche höher als in der lebensmittelnahen Industrie, die subjektive Belastung jedoch in der lebensmittelnahen Industrie. Quelle: KPMG (Hrsg.) (2010).

- Rechtsform des Unternehmens
- Weitere rechtliche Kriterien¹³

Je nach Bereich können unterschiedliche Segmentierungskriterien angewendet werden. Ziel ist es, dass pro Bereich 3 bis 5 Segmente gebildet werden. Mehr Segmente erhöhen zwar die Präzision der Schätzung, allerdings bedeutet dies auch ein Mehraufwand. Keine Segmentierung ist hingegen ebenfalls problematisch, da beispielsweise die administrative Belastung in einem Mikrounternehmen kaum mit derjenigen in einem internationalen Grosskonzern verglichen werden kann.

Eine zusätzliche Herausforderung ist, dass es in verschiedenen Bereichen mehrere Normadressaten geben kann. Dies bedeutet, dass sich für jede Kategorie von Normadressaten die Frage der Segmentierung stellt. Falls es für verschiedene Normadressaten eine Segmentierung braucht, erhöht sich dadurch die Zahl der Segmente sowie möglicherweise der notwendigen Workshops und Interviews.

Beispiel einer komplexen Segmentierung

Im Rahmen einer Studie zur 2. Säule¹⁴ wurde bei den **Unternehmen** eine komplexe Segmentierung nach folgenden 4 Kriterien gewählt: Unternehmensgrösse, Rechtsform, Erledigung der Aufgaben in Zusammenhang mit der 2. Säule, Vorsorgeeinrichtung.

	Segment 1	Segment 2	Segment 3
Unternehmensgrösse	Mikro- und Kleinunternehmen bis 49 Beschäftigte	v.a. kleine bis grosse Unternehmen mit 10 u.m. Beschäftigten	v.a. mittlere und grosse Unternehmen mit 50 u.m. Beschäftigten
Rechtsform	Privat	Privat	Privat und öffentlich-rechtlich
Erledigung der Aufgaben im Zusammenhang mit der 2. Säule	Zuständige Personen für Personalwesen im Unternehmen	Treuhänder, Personalabteilung im Unternehmen	Personalabteilung im Unternehmen
Vorsorgeeinrichtung	Gemeinschafts- oder Sammeleinrichtung	Gemeinschafts- oder Sammeleinrichtung	v.a. eigene Vorsorgeeinrichtung oder öffentl.-rechtliche VE

Am Ende der Vorbereitungsphase der Auftragnehmer (Projektschritte 3 bis 5) wird ein Treffen zwischen dem Auftragnehmer, dem Bundesamt sowie dem SECO empfohlen. Dabei sollen die vorliegenden Ergebnisse, unter anderem die identifizierten belastenden Handlungspflichten und die Segmentierung, besprochen werden. Die Auftraggeber haben dabei die Möglichkeit, Änderungswünsche anzubringen. Zusätzlich soll die Vorgehensweise bei der Expertenschätzung diskutiert werden.

d) Erwartetes Produkt

- Eine Tabelle mit der gewählten Segmentierung.
- Eine Erklärung, warum diese Segmentierung gewählt wurde und warum die Kosten in den verschiedenen Segmenten unterschiedlich sind.

¹³ Im Rahmen einer Studie zur MWST wurde z.B. zwischen Unternehmen mit und ohne Saldosteuersatzmethode differenziert. Quelle: Rambøll Management (Hrsg.) (2007).

¹⁴ Quelle: Hornung et al. (2011), S. 27.

C) Datenerhebung

2.6 Ermittlung von Fallzahlen

a) Beschreibung

Die im Rahmen der *Expertenschätzung* (S. 25) oder der ergänzenden *Unternehmensinterviews* (Projektschritt 7.a, S. 39) ermittelten Kosten, werden mit Hilfe von Fallzahlen zu den totalen Kosten für alle Unternehmen hochgerechnet. Dementsprechend ist die Ermittlung von grosser Bedeutung. Die Fallzahlen erhält man durch die Multiplikation der Zahl der betroffenen Normadressaten mit der Häufigkeit, mit der eine Tätigkeit pro Jahr ausgeübt werden muss.

Bezieht sich eine Handlungspflicht auf eine Tätigkeit, die einmal jährlich ausgeführt wird, so muss einfach ermittelt werden, wie viele Normadressaten davon betroffen sind. Handelt es sich allerdings um auf Regulierungen basierende Tätigkeiten, die ein Unternehmen mehrmals im Jahr durchführen muss oder um solche, die beispielsweise nur alle 10 Jahre anfallen, dann muss dies für die Berechnung der Fallzahlen berücksichtigt werden.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (Beizug Bundesamt)

Der Auftragnehmer ist für die Zusammenstellung der Daten verantwortlich. Aktive Mitarbeit seitens des Bundesamtes oder weiterer Institutionen dürfte aber erforderlich sein.

c) Vorgehensweise

Nach Abschluss der Segmentierung, kann mit der Ermittlung der Fallzahlen begonnen werden. Vergangene Projekte haben gezeigt, dass dieser Projektschritt zeitaufwendig sein kann, wenn keine nützlichen Statistiken vorhanden sind. Hier sollte das Bundesamt aktiv mithelfen. Die Zahl der betroffenen Unternehmen hängt von den Segmentierungskriterien ab. Dabei werden die Angaben zwischen den berücksichtigten Handlungspflichten und Segmenten schwanken.

Für die Ermittlung der Werte bestehen folgende Möglichkeiten:

- Statistische Daten (verfügbar bei: BFS, Bundesamt, kantonales Amt, Verbände)
- Falls nicht verfügbar: Sekundärstatistische Daten¹⁵
- Falls nicht verfügbar: Expertenschätzung

Zusätzlich zur Zahl der betroffenen Unternehmen muss ermittelt werden, wie oft einer Tätigkeit in den Unternehmen im Durchschnitt pro Jahr nachgegangen werden muss. Dies soll basierend auf Expertenaussagen, Unternehmensaussagen oder Angaben vom Bundesamt eruiert werden. Sollte die Häufigkeit alleine aufgrund der Unternehmensaussagen bestimmt werden, dann kann die Vorgehensweise zur Bestimmung der Häufigkeit aus dem Kapitel *Berechnung von Standardwerten* (Projektschritt 8.a, S. 40) übernommen werden.

¹⁵ Auswertung von Daten, die ursprünglich nicht für statistische Zwecke vorgesehen waren.

Beispiel von Häufigkeiten bei regelmässig zu erfüllenden Handlungspflichten

Jährlich	Häufigkeit = 1
Monatlich	Häufigkeit = 12
Alle 10 Jahre	Häufigkeit = 0.1

Bei gewissen Handlungspflichten müssen gewisse Tätigkeiten für jeden einzelnen Mitarbeiter ausgeübt werden. Zum Beispiel brauchen Teilzeitmitarbeiter/innen eine persönliche Schutzausrüstung, genauso wie Vollzeitmitarbeiter/innen. Bei solchen Handlungspflichten muss darauf geachtet werden, dass die Zahl der Beschäftigten (besetzte Stellen) relevant ist, und nicht die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten.

Auch Informationen zu finanziellen Kosten (Gebühren, Sonstige Abgaben) (siehe Kapitel *Expertenschätzung*, S. 25) sowie zu den Tarifkosten¹⁶, sollten frühzeitig beschaffen werden.

d) Erwartetes Produkt

- Fallzahlen pro Handlungspflicht und Segment.

¹⁶ Kosten pro produktive Arbeitsstunde, die in einem Unternehmen pro Mitarbeiter effektiv anfallen (Bruttolohn + Arbeitgeberbeiträge). Ferien und Krankheit zählen nicht zu den produktiven Arbeitsstunden. Weitere Angaben können dem Anhang (*Tarif*, S. 54) entnommen werden.

2.7 Expertenschätzung

a) Beschreibung

In diesem Projektschritt sollen Experten eine Kostenschätzung zu allen als relevant identifizierten Handlungspflichten abgeben. Die Expertenschätzungen stellen die entscheidende Informationsgrundlage für die Bestimmung der Regulierungskosten dar. Dementsprechend ist dieser Projektschritt von grosser Bedeutung und benötigt eine gute und breit abgestützte Vorbereitung.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (mit Unterstützung vom Bundesamt, SECO)

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig. Das Bundesamt kann fachliche, das SECO methodische Unterstützung leisten.

c) Vorgehensweise

Ziel dieses Projektschrittes ist es, dass Experten die Kosten in den verschiedenen Kostenkategorien (Personal-, Investitions-, Sonstige Sach- und finanzielle Kosten)¹⁷ schätzen. Dabei müssen bei der Schätzung sowohl die ausgearbeitete Segmentierung als auch die verschiedenen Handlungspflichten berücksichtigt werden. Die Expertenschätzung basiert auf dem *Fragebogen* (Teil A) aus dem Anhang (S. 45).

Was geschätzt werden muss

Pro Handlungspflicht und pro Segment braucht es Angaben zu den vier Kostenkategorien. Bei den Personal-, Investitions- und Sonstigen Sachkosten ist zusätzlich eine Schätzung des Anteils der Sowieso-Kosten erforderlich. Durch die Auswertung aller erhobenen Werte der einzelnen Kostenkategorien muss *Tabelle 2* (S. 56) ausgefüllt werden können. Die Schätzung erfolgt mit Hilfe von Teil A des *Fragebogens* aus dem Anhang (S. 45).

Bei den **Personalkosten** wird pro Handlungspflicht der erforderliche Zeitaufwand geschätzt. Zudem wird danach gefragt, wie oft eine Aufgabe pro Jahr ausgeübt wird. Sollte aufgrund der Handlungspflicht oder aufgrund von statistischen Angaben klar sein, dass eine gewisse Tätigkeit beispielsweise zweimal pro Jahr durchgeführt werden muss, dann soll die Häufigkeit für die entsprechende Handlungspflicht nicht abgefragt werden.¹⁸

Bei einfachen Aufgaben werden der Zeitaufwand und die Häufigkeit pauschal ermittelt. Bei komplexen Aufgaben gibt es meistens einen sogenannten *Standardprozess*, der in verschiedene *Standardtätigkeiten*¹⁹ aufgeteilt werden kann. Für jede Standardtätigkeit müssen dann der Zeitaufwand und die Häufigkeit separat ermittelt werden. Wenn z.B. die Datenübermittlung an die Behörden nur einmal pro Jahr erfolgt, aber die Berechnungen und die Zahlungen jeden Monat, ist es sinnvoll, diese Standardaktivitäten separat zu schätzen.

¹⁷ Die identifizierten Handlungspflichten werden jedoch nicht wie im RKM-Handbuch den unterschiedlichen Typen von Pflichten (Informations-, Zahlungs-, Kooperations-, Überwachungs-, Qualifizierungs- sowie Ziel- und sonstige Aufgabenerfüllungspflichten) zugeordnet.

¹⁸ Falls von Seiten des Bundesamtes erwünscht, kann bei der Kategorie der Personalkosten zusätzlich der Anteil verschiedener Qualifikationsniveaus (niedrig, mittel, hoch) abgefragt werden. Ansonsten wird im späteren Verlauf mit branchenüblichen Durchschnittslöhnen gerechnet.

¹⁹ Standardtätigkeiten sind z.B. die Einarbeitung in die Pflicht, eine interne oder externe Sitzung, die Datenübermittlung oder das Kopieren und Archivieren. Die Liste dieser Standardtätigkeiten befindet sich im Fragebogen im Anhang.

Beispiel einer Aufteilung eines Standardprozesses in seine Standardtätigkeiten

Im Rahmen einer Studie zum neuen Lohnausweis²⁰ wurde das Erstellen eines Lohnausweises in sechs Standardaktivitäten aufgeteilt:

- Lohnausweis beschaffen
- Lohnausweis-Vorbereitungen
- Lohnausweis ausfüllen
- Lohnausweis-Nachbearbeitungen
- Lohnausweis drucken/kopieren, austeilen und archivieren
- Rückfragen beantworten

Entsprechend dem Regulierungskostenmodell werden bei den Kostenschätzungen Sowieso-Kosten (auf Englisch: *Business as usual costs*) berücksichtigt. Unter **Sowieso-Kosten** sind Kosten zu verstehen, die in einem Unternehmen auch ohne Regulierung entstehen würden. Dies basiert darauf, dass Regulierungen oftmals dem Unternehmen auch etwas bringen (Beispiel: Lebensmittelhygiene in einem Restaurant). Demnach können Regulierungen von den Unternehmen als selbstverständlich betrachtet werden und vor Inkrafttreten der Regulierung oder nach einer gewissen Zeit internalisiert werden; auch für ihr Image ist es wichtig, dass gewisse Umwelt- oder Sicherheitsstandards eingehalten werden. Dementsprechend informieren Sowieso-Kosten zu einem gewissen Grad über den betrieblichen Nutzen einer Regulierung. Diese Kosten sind keine effektiven Regulierungskosten und werden bei der *Kostenberechnung* (S. 32) wieder abgezogen. So würde beispielsweise ein Abbau von Regulierungen, die nur Sowieso-Kosten verursachen, bei den Unternehmen zu keinen Einsparungen führen. Die Sowieso-Kosten einer Regulierung können demzufolge einen Wert von null Prozent, 100 Prozent oder dazwischen annehmen.

Beispiel von Sowieso-Kosten

Die Verordnung über die Unfallverhütung (VUV) schreibt folgendes vor: „Der Arbeitgeber sorgt dafür, dass alle in seinem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer, einschliesslich der dort tätigen Arbeitnehmer eines anderen Betriebes, über die bei ihren Tätigkeiten auftretenden Gefahren informiert und über die Massnahmen zu deren Verhütung angeleitet werden. Diese Information und Anleitung haben im Zeitpunkt des Stellenantritts und bei jeder wesentlichen Änderung der Arbeitsbedingungen zu erfolgen und sind nötigenfalls zu wiederholen“ (Art. 6 Abs. 1 VUV, SR 832.30).

Es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Arbeitgeber diese Vorschrift als selbstverständlich betrachtet und die Vorgaben auch aus eigenem Interesse umsetzt. Angenommen die Experten schätzen den Anteil der Sowieso-Kosten auf 75 Prozent. Dies kann einerseits bedeuten, dass in jedem Unternehmen drei Viertel der Anforderungen der Verordnung auch ohne Gesetz umgesetzt werden würde. Es kann aber auch heissen, dass drei Viertel aller Unternehmen die Vorschriften auch ohne eine existierende Verordnung erfüllen würden und ein Viertel der Unternehmen ohne Regulierung die Arbeitnehmenden nicht informieren würde.

Bei den **Investitionskosten** werden Daten zu Investitionen in der Vergangenheit geschätzt. Dabei wird ein längerer Zeithorizont berücksichtigt als bei den Personalkosten, da Investitionsgüter über mehrere Jahre abgeschrieben werden. Auch der Personaleinsatz, der seitens von Unternehmen aufgebracht werden muss, um eine Investition zu organisieren, wird berücksichtigt.

²⁰ Quelle: KPMG (Hrsg.) (2008), S. 12-13.

Bei den **Sonstigen Sachkosten** werden unter anderem Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe oder für bezogene Waren erhoben. Ebenfalls geschätzt werden Ausgaben für bezogene Fremdleistungen (wie Honorare für eine Beratung). Es soll auch notiert werden, wofür die Sonstigen Sachkosten anfallen. Dies könnte eine Erklärungsgrundlage bei Meinungsverschiedenheiten liefern.

Falls Personal-, Investitions- oder Sonstige Sachkosten mehrere Handlungspflichten oder gar verschiedene Gesetzesbereiche betreffen, so muss von Fall zu Fall entschieden werden, wie dies bei der Kostenberechnung berücksichtigt werden kann. Sofern keine offensichtliche Lösung vorhanden ist, wäre es denkbar, dass die Experten in Prozenten schätzen sollen, wie gross der Anteil ist, der auf die analysierte Handlungspflicht zurückzuführen ist.

Angaben zu **finanziellen Kosten** werden ebenfalls von den Experten geschätzt. Es sollen nur Gebühren abgefragt werden, die in Zusammenhang mit der Handlungspflicht stehen (z.B. Bewilligungsgebühren). Sozialversicherungsabgaben sollen nicht berücksichtigt werden; sie gehören zu den Personalkosten und werden direkt im Stundensatz berücksichtigt. Steuern sind keine Regulierungskosten, sondern Transferzahlungen von den Unternehmen zum Staat; insofern werden sie nicht zu den finanziellen Kosten hinzugerechnet.²¹

Die Erhebung von Gebühren dient vor allem Kontrollzwecken, weil in den meisten Fällen genauere Angaben bei den Ämtern oder in der Staatsrechnung erscheinen. Die Frage, ob und was für welche Gebühren es gibt, soll dazu dienen, dass keine relevanten Gebühren vergessen gehen und dass diese mit den relevanten Handlungspflichten verknüpft werden können.

Im Weiteren sollen die Experten die Fragen zu den **indirekten Kosten** beantworten. Die Experten erhalten die Möglichkeit, die Höhe der Kosten grob einzuordnen sowie die wichtigsten indirekten Kosten zu erläutern. Es geht jedoch nicht darum, die indirekten Kosten zu quantifizieren. Wenn sich herausstellt, dass eine Thematik die Unternehmen besonders belastet und von hohen indirekten Kosten auszugehen ist, dann soll dies im später folgenden *Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen* (S. 35) thematisiert werden. Entweder können Massnahmen vorgeschlagen werden, oder die Teilnehmer des Workshops können eine zusätzliche Studie vorschlagen, in der die Problematik vertieft analysiert wird.

Zusätzlich interessant, aber im Rahmen dieses Projektes nicht zwingend, wäre die Identifikation von *best practices*. Sollten im Rahmen der Expertenschätzung oder der folgenden Unternehmensinterviews Informationen über besonders effiziente Verfahren gewonnen werden, dann wäre es interessant, diese im Rahmen einer Fallstudie kurz zu beschreiben um somit anderen Unternehmen die Möglichkeit zu geben, Kosten einzusparen, ohne dass an den Regulierungen etwas geändert wird.

Ablauf der Schätzung

Entscheidend ist, dass kompetente und konstruktive Experten zur Mitarbeit motiviert werden können. Diese Auswahl muss zwischen dem Auftragnehmer und dem Auftraggeber diskutiert werden. Es sollen ca. 6 Experten aus verschiedenen Hintergründen in den Prozess involviert werden, wobei bei Meinungsverschiedenheiten eine ungerade Zahl von Experten vorteilhaft sein kann. Diese müssen die Praxis der Unternehmen kennen. Eine unterschiedliche Herkunft der Experten ist wichtig, damit die Ergebnisse in verschiedenen Kreisen akzeptiert werden. Interessenskonflikte sollen dadurch ausgeglichen werden, dass Teilnehmer verschiedener Herkunft involviert sind und indem transparent über die Interessensverbindungen der Akteure informiert wird. Bei der Auswahl sollen folgende drei Gruppen berücksichtigt werden:

²¹ Dies im Gegensatz zum RKM-Handbuch, bei dem Steuern, Gebühren und sonstige Abgaben bei den Unternehmen erhoben werden.

- Staat: Vollzugsbehörde, Bund, Kantone
- Unternehmensperspektive: Unternehmen, KMU-Forum, Verbände
- "Multiplikatoren": Spezialisten, die die Praxis von vielen Unternehmen kennen (z.B. Beratungsinstitute, Treuhänder)

Bei allen Kategorien von Kandidaten sollte darauf geachtet werden, dass, falls mehrere Kandidaten einer Kategorie anwesend sind, auf deren unterschiedliche Herkunft geachtet wird. Beim Vollzug könnten beispielsweise unterschiedliche Kantone berücksichtigt werden, bei den Unternehmen könnte die Unternehmensgrösse eine Rolle spielen.

Der Prozess der Schätzung sollte in zwei Phasen ablaufen: In einer **ersten Phase** sollten die einzelnen Schätzungen der Experten erhoben werden. Die Experten müssen den Teil zu den Kostenabschätzungen des Fragebogens (Teil A) aus dem Anhang (S. 45) ausfüllen. Dabei sollen die Experten ihre Schätzungen jeweils begründen und falls möglich belegen. Erläutert werden soll beispielsweise, weshalb die Kosten zwischen verschiedenen Segmenten variieren.

Bei der Expertenschätzung, wie auch später bei den Unternehmensinterviews, kann es vorkommen, dass einzelne Experten der Meinung sind, dass eine Handlungspflicht bei einer Kostenart keine Kosten verursacht oder beispielsweise keine Sowieso-Kosten angeben können. Es kann aber auch sein, dass ein Experte nicht in der Lage ist, eine Angabe zu machen, obwohl die Unternehmen von der Regulierung betroffen sind. Diese Unterscheidung muss klar vermerkt werden, damit im Anschluss bei der Berechnung Werte, bei denen die Kosten effektiv null sind und solche, bei denen keine Angaben vorhanden sind, voneinander unterschieden werden können.

Falls bei den Normadressaten eine grosse Diversität besteht und es deswegen schwierig ist, die Kosten zu schätzen, kann es behilflich sein, "Standardfälle" zu bilden und für diese Standardfälle die entsprechenden Kosten und Fallzahlen zu eruieren. Im Bereich Baurecht können Standardfälle beispielsweise ein typisches Einfamilienhaus, ein Mehrfamilienhaus, ein Büro- und ein Industriegebäude sein. Damit die Experten jeweils zu einem gleichen Standardfall eine Schätzung abgeben, soll der Auftragnehmer, bei grosser Diversität, im Voraus für jedes Segment ein Standardfall/Standardunternehmen definieren und diesen den Experten mitteilen.

Da anzunehmen ist, dass die Experten nicht überall gleiche Schätzungen abgeben werden, sollte in einer **zweiten Phase** ein Workshop mit allen Experten stattfinden. Dabei gibt es verschiedenen **Anforderungen an den Workshop**. Es ist wesentlich, dass der Workshop gut vorbereitet, strukturiert und geleitet wird. Er sollte maximal einen halben Tag dauern. Die leitende Person muss für die Einhaltung des Zeitplans sorgen und darauf achten, dass bei der Diskussion auf das Wesentliche fokussiert wird. Mit der Planung des Workshops sollte bereits einige Zeit vor der geplanten Durchführung begonnen werden. Experten müssen angefragt und einen für alle geeigneten Termin bestimmt werden. Der Zeitaufwand der Experten, die in der Privatwirtschaft arbeiten, muss meistens entschädigt werden. Möglicherweise wäre es sinnvoll, wenn der Workshop auf Tonträger aufgenommen werden würde. Dies würde die Auswertung erleichtern. Zudem wäre es empfehlenswert, wenn vor dem Workshop ein kurzes Treffen zwischen dem Bundesamt und dem Auftragnehmer stattfinden würde. Dabei könnten das genaue Vorgehen sowie die Ziele besprochen werden. Diese Hinweise gelten auch für alle weiteren Workshops, die im Rahmen des Regulierungs-Checkup durchgeführt werden.

Während dem Workshop soll eine Diskussion, auf Grundlage der im Voraus erhobenen Schätzungen, stattfinden. Ziel ist es, dass sich die Experten für jede abzufragende Kostenkategorie auf einen Wert einigen. Zusätzlich sollen die Experten die Fallzahlen validieren. Das

SECO und das federführende Bundesamt werden als Beobachter anwesend sein und können sich ebenfalls in die Diskussion einbringen.

Sind die Experten unsicher bezüglich der Genauigkeit der einzelnen Schätzwerte, so soll die Zahl der Unternehmensinterviews erhöht werden. Besteht nur teilweise Einigkeit bezüglich den Schätzwerten oder eine gewisse Unsicherheit, dann soll während dem nächsten Arbeitsschritt, den Unternehmensinterviews, der Teil der Validierung bei diesen Handlungspflichten stärker beachtet werden, als wenn die Experten gleicher Meinung sind und ihre Schätzwert allenfalls sogar belegen können.

Weiteres Vorgehen nach den Expertenschätzungen

Können die Experten zu allen Handlungspflichten, zu allen Segmenten und zu allen Kostenkategorien eine Schätzung abgeben, dann kann im Anschluss an den Workshop mit dem Projektschritt 8 (*Unternehmensinterviews*) fortgefahren werden. Dabei werden Unternehmen im Rahmen von Interviews mit den Expertenschätzungen konfrontiert. In diesen Interviews werden auch Vereinfachungen diskutiert, welche nicht Teil der Expertenschätzungen sind. Experten sollen sich im Rahmen des *Workshops zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen* (S. 35) zu dieser Thematik äussern. Wünschenswert wäre es, wenn sich die Zusammensetzung der Experten nur geringfügig zwischen den beiden Workshops ändern würde.

Können die Experten nicht zu allen Handlungspflichten, zu allen Segmenten und zu allen Kostenkategorien eine Schätzung abgeben, dann sollen die fehlenden Werte im Rahmen von zusätzlichen *Unternehmensinterviews* (Projektschritt 7.a) erhoben und anschliessend im Rahmen eines *Validierungsworkshops* (Projektschritt 8.b) überprüft werden.

d) Erwartetes Produkt

- Eine Schätzung für jeden einzelnen Kostenbestandteil ist vorhanden. Falls nicht, muss mit Projektschritt 7.a fortgefahren werden (Kapitel 3, *Alternative Berechnungsweise*).

D) Problemidentifikation und Validierung

2.8 Unternehmensinterviews

a) Beschreibung

Im Zentrum dieses Projektes stehen Unternehmen. Deshalb ist es wichtig, dass deren Meinungen in den Prozess integriert werden. So sollen in diesem Projektschritt Unternehmen mit den Kostenschätzungen der Experten konfrontiert werden. Im Fokus der Interviews stehen aber die Diskussion vorhandener Probleme im Umgang mit Regulierungen und insbesondere mögliche Problemlösungen.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig.

c) Vorgehensweise

Zur Validierung der Kostenschätzungen und für die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten sollen ca. 10 bis 12 Unternehmen befragt werden. Als erstes müssen diese Unternehmen ausgewählt werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass alle Segmente gleichmässig vertreten sind. Die Unternehmen sollten zusätzlich zu den Segmentierungskriterien aus unterschiedlichen Branchen und Kantonen stammen.

Bei der Anfrage für das Interview ist ein Begleitschreiben seitens der Verwaltung und/oder seitens von Wirtschaftsverbänden hilfreich, welches die Bedeutung des Projektes, auch für die Unternehmen selbst, kurz darlegt. Die Auswahl der Unternehmen soll ‚neutral‘ durch den Auftragnehmer erfolgen, und nicht durch die Verfolgung von Spezialinteressen verzerrt werden.

Bei der Planung muss berücksichtigt werden, dass es zeitintensiv sein kann, genügend passende Unternehmen zu finden und zur Teilnahme zu motivieren; dies vor allem während Ferien oder stark belasteten Perioden. Es braucht oft 2 bis 3 Unternehmensanfragen für einen Interviewtermin.

Bei der Durchführung der Interviews wird jede Handlungspflicht nacheinander einzeln betrachtet. Dabei werden jeweils zuerst die Fragen zu möglichen **Problemen und zu Vereinfachungen** der Handlungspflicht gestellt (Teil B aus dem *Fragebogen* im Anhang (S. 45)). Die Fragen zu den möglichen Problemen behandeln drei Themengebiete: die Verständlichkeit, die Umsetzbarkeit und die Akzeptanz der Regulierungen. Die erhobenen Informationen sind wesentlich für den weiteren Verlauf der Studie, insbesondere für die Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen. Die Unternehmen sollen darauf hingewiesen werden, dass insbesondere Vereinfachungen angestrebt werden, die den Nutzen der Regulierung aus Sicht der Unternehmen und aus Sicht der Gesellschaft nicht stark beeinträchtigen. Das Ziel ist, dass die Unternehmen ihre Probleme im Umgang mit der Regulierung möglichst klar erläutern und konkret beschreiben, was ihnen die Arbeit erleichtern könnte (abgesehen davon, dass einfach die gesamte Handlungspflicht gestrichen wird). Dabei muss der Interviewer darauf achten, dass nicht zu stark vom Thema abgeschweift wird.

Anschliessend werden den Unternehmen zur gleichen Handlungspflicht die Expertenschätzungen zu den **direkten Kosten** vorgelegt. Dabei müssen die Unternehmen nur die Zahlen desjenigen Segmentes analysieren, dem sie selbst angehören. Sie sollen beurteilen, ob sie diese Schätzungen nachvollziehen können. Falls dies bei einzelnen Werten nicht der Fall ist, so muss der Interviewer sich die Werte, die von den Unternehmen als realistisch eingestuft werden, notieren. Im Anschluss an alle Interviews muss überprüft werden, ob es Kosten-

Schätzungen gibt, mit denen die Mehrheit der Unternehmen nicht einverstanden ist. Im Falle von solchen Unsicherheiten sollen zusätzliche Interviews durchgeführt werden. Anschliessend werden weiterhin abweichende Resultate nochmals mit den Experten besprochen. Wenn die Experten mit den Unternehmenswerten einverstanden sind, dann sollen diese Werte für die Berechnung verwendet werden. Ansonsten wird mit einer Bandbreite zwischen den Expertenschätzungen und den Unternehmensangaben gerechnet. Die Unterschiede sollen transparent dargelegt und falls möglich erläutert werden.

Beispiel eines Umgangs mit voneinander abweichenden Unternehmensangaben und Expertenschätzungen

Im Rahmen einer Studie zur 2. Säule²² wurden die unterschiedlichen Ergebnisse der Unternehmensinterviews und des Expertenworkshops transparent dargestellt.

Kosten für die Bearbeitung der Ereignisse durch die Unternehmen, in Mio. CHF, Jahr 2009

Ereignisse	Segment 1		Segment 2		Segment 3		Total (Summe der Segmente)	
	B	W	B	W	B	W	B	W
Eintritte	3.5	3.5	2.0	2.0	5.3	3.5	10.8	9.0
Austritte	3.1	3.1	2.6	1.7	4.7	3.1	10.5	8.0
Änderung Lohn/ Beschäftigungsgrad	15.9	7.9	6.6	6.6	24.0	12.0	46.5	26.6

B = Wert basiert auf dem Zeitaufwand pro Ereignis gemäss Befragung der Unternehmen

W = Wert basiert auf dem Zeitaufwand pro Ereignis gemäss Experten-Workshop

Zusätzlich zu den Fragen der Kostenschätzungen sollen die Unternehmen die Fragen zu den **indirekten Kosten** beantworten. Die Unternehmen erhalten die Möglichkeit, ihre Probleme zu schildern und konkret zu formulieren, wie die Situation aus ihrer Sicht verbessert werden könnte.

Wichtig ist, dass bei den Interviews der Fokus vor allem auf die Probleme und Lösungen, und weniger auf die Kosten, gelegt wird. Demnach soll dieser Teil bei den einzelnen Handlungspflichten auch jeweils mehr Zeit in Anspruch nehmen. Die Kosten sollen bei den Experten im Fokus stehen, die Probleme und Vereinfachungen jedoch bei den Unternehmen.

d) Erwartetes Produkt

- Vereinfachungsvorschläge wurden bei den Unternehmen erhoben.
- Die Validierung der Expertenschätzungen wurde durchgeführt.
- Die indirekten Kosten wurden mit den Unternehmen besprochen.

²² Quelle: Hornung et al. (2011), S. 32.

E) Berechnung der Regulierungskosten

2.9 Kostenberechnung

a) Beschreibung

Nachdem alle notwendigen Parameter validiert wurden, werden nun die gesamten Kosten, sowie der Anteil der Sowieso-Kosten berechnet. Hierbei ist wichtig, dass die bei der Berechnung getroffenen Annahmen im Bericht transparent erläutert werden.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig.

c) Vorgehensweise

In diesem Projektschritt müssen die verschiedenen Kostenkategorien berechnet werden. Die Berechnungen werden pro Handlungspflicht und pro Segment durchgeführt. Zudem müssen die verschiedenen Normadressaten unterschieden und die Sowieso-Kosten abgezogen werden²³. Die Regulierungskosten werden wie folgt berechnet:

Berechnung der Fallzahlen

$$\text{Fallzahl} = \text{Zahl der betroffenen Normadressaten} \times \text{Häufigkeit}$$

Berechnung der Kosten in den Kostenkategorien

Personalkosten = Zeitaufwand in Stunden pro Betrieb pro Fall x Fallzahl x Tarifkosten pro Stunde ²⁴
Investitionskosten = (Investitionskosten pro Betrieb pro Jahr + eigener Personaleinsatz) x Fallzahl
Sonstige Sachkosten = Sonstige Sachkosten pro Betrieb pro Jahr x Fallzahl
Finanzielle Kosten = Gebühren und sonstige Abgaben pro Betrieb pro Jahr x Fallzahl
Sowieso-Kosten = Summe der Sowieso-Anteile der Personal-, Investitions- und Sonstigen Sachkosten

Es kann sein, dass die geschätzten Kosten in gewissen Kostenkategorien nicht pro Betrieb berechnet werden sollten, sondern in einer anderen Einheit. Beispiele sind:

- Pro Mitarbeiter (persönliche Schutzausrüstung, Lohnabrechnung)
- Pro Gebäude (Brandschutzvorschriften, Baubewilligungen)
- Pro Gerät (Energievorschriften)

In solchen Fällen müssen die Kosten in den einzelnen Segmenten auf Unternehmensebene in der entsprechenden Einheit berechnet werden.

²³ Gemäss dem RKM-Handbuch (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 38) werden Gemeinkosten nicht berücksichtigt. Eine ausführliche Erläuterung befindet sich im Anhang *Tarif* (S. 55).

²⁴ Siehe Anhang *Tarif* (S. 55).

Berechnung der Regulierungskosten

Personalkosten
+ Investitionskosten
+ Sonstige Sachkosten
+ Finanzielle Kosten
= Zwischensumme
- Sowieso-Kosten
= Regulierungskosten

Wird die oben dargestellte Berechnung durchgeführt, erhält man die Regulierungskosten. Dies sind die Kosten, die in den Unternehmen einzig aufgrund der Regulierungen entstehen. Die Ergebnisse der jeweiligen Segmente werden anschliessend zu den Handlungspflichten aufaddiert und diese wiederum zum Gesetzesbereich. Die ermittelten Zahlen sollen sinnvoll gerundet werden. Ebenfalls möglich ist, dass bei unklaren Werten Bandbreiten für die Berechnung verwendet werden. Eine *Musterstruktur für die Darstellung der berechneten Kosten* befindet sich im Anhang (S. 56) und sollte wenn möglich verwendet werden.

d) Erwartetes Produkt

- Die Regulierungskosten pro Segment.
- Die Regulierungskosten pro Handlungspflicht.
- Die Regulierungskosten für den gesamten Bereich.

F) Vereinfachungen

2.10 Auswertung der Fragen zu Problemen und zu Vereinfachungen

a) Beschreibung

Die Auswertung der qualitativen Fragen (zu möglichen Problemen und zu Vereinfachungen) gilt als Vorbereitung für den nächsten Projektschritt, bei dem konkrete Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet und diskutiert werden.

Im qualitativen Teil des Fragebogens hatten die Unternehmen die Möglichkeit, sich zu verschiedenen Aspekten der Regulierung (Verständlichkeit, Umsetzbarkeit, Akzeptanz) zu äussern. Zudem wurden die indirekten Kosten mit ihnen diskutiert und sie wurden gebeten, konkrete Verbesserungsvorschläge zu nennen. Diese Punkte soll nun ausgewertet werden, was Informationen liefert, bei welchen Handlungspflichten besonderer Handlungsbedarf besteht. Im Gegensatz zur Kostenberechnung ermöglicht dieser Projektschritt, die Probleme zu analysieren, denn es kann vorkommen, dass Unternehmen in einem Bereich zwar mit hohen Kosten konfrontiert werden, diese jedoch nicht als belastend betrachten und umgekehrt.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig.

c) Vorgehensweise

Die qualitativen Fragen werden für die einzelnen Handlungspflichten analysiert, wobei die Segmente berücksichtigt werden können. Die grössten Problemfelder werden identifiziert und anschliessend im *Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen* (S. 35) thematisiert. Zudem analysiert und kategorisiert der Auftragnehmer die verschiedenen Vereinfachungsvorschläge der Unternehmen und formuliert daraus konkrete Verbesserungsvorschläge für den Workshop.

Weitere Hinweise zu Problemen und Vereinfachungsvorschlägen können dem Bürokratiebarometer²⁵ entnommen werden.

Erwartetes Produkt

- Eine Liste mit den wichtigsten Problemen (z.B. fünf bis zehn), sortiert nach Themen.
- Eine Liste von ausformulierten, thematisch sortierten Vereinfachungsvorschlägen.

²⁵ Vgl. Einleitung.

2.11 Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen

a) Beschreibung

Ein wesentlicher Bestandteil der Studie ist, dass konkrete Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden. Diese müssen zum Ziel haben, dass nicht nur Vorschriften abgebaut werden, sondern dass die Unternehmen auch eine Veränderung feststellen und Kosten eingespart werden können. Die Vorschläge werden im Rahmen eines Workshops diskutiert. Dabei sollen vor allem für die grössten Kostenblöcke und die grössten Probleme Vereinfachungsmaßnahmen diskutiert werden. Vereinfachungen sollen insbesondere bei Regulierungen angestrebt werden, bei denen die Kosten oder die Belastung hoch sind und die Nutzen a priori nicht dementsprechend hoch sind.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (mit Unterstützung vom Bundesamt, SECO)

Der Auftragnehmer ist für die Organisation und Durchführung des Workshops zuständig.

c) Vorgehensweise

Die Teilnehmer des Workshops können die gleichen wie diejenigen der Expertenschätzung sein, es können aber auch neue Teilnehmer dazukommen. Die Anforderungen an die Experten bleiben jedoch die gleichen. Ein Vertreter des KMU-Forums soll aber die Möglichkeit haben, anwesend zu sein. Einerseits werden im Workshop die vorbereiteten Verbesserungsvorschläge diskutiert. Andererseits ist es wichtig, dass die Experten zusätzliche Verbesserungsvorschläge formulieren. Hilfreich können dabei die Vereinfachungsvorschläge aus dem *Fragebogen* (S. 45, Teil B) sein.

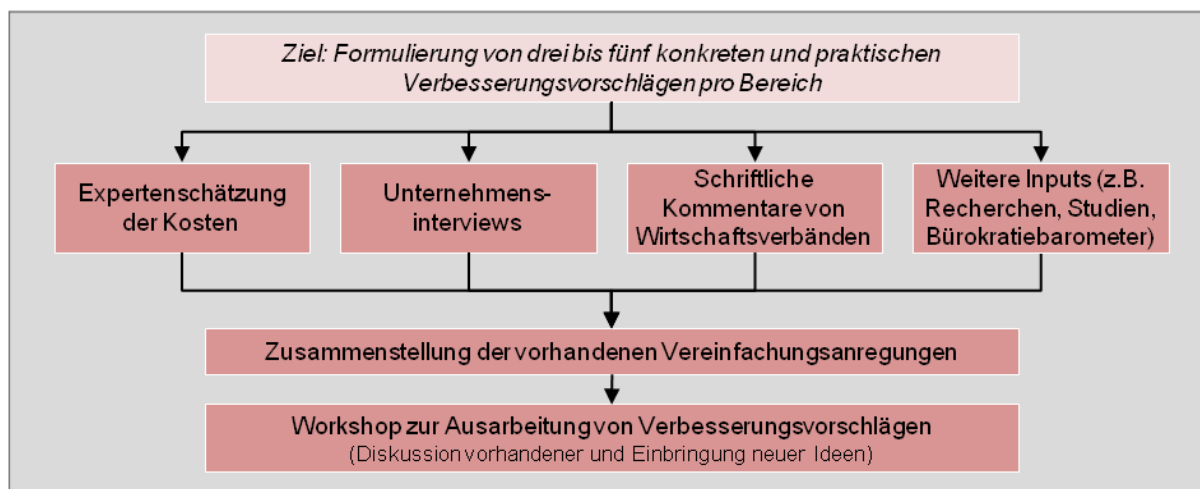


Abbildung 3. Formulierung von konkreten und praktischen Verbesserungsvorschlägen.

Die Diskussion soll sich an der Problemlösung in Zusammenhang mit den Unternehmensprozessen und -kosten orientieren. Der Fokus soll vor allem auf Vereinfachungen gelegt werden, bei denen keine markanten Nutzeneinbussen erwartet werden. Die konkrete Formulierung der Massnahmen im Gesetz kann aber nicht innerhalb dieser Analyse erfolgen, sie erfolgt später im Rahmen eines anderen Auftrags. Am Ende des Workshops einigen sich die Teilnehmer auf eine Liste von praktikablen und konkreten Verbesserungsvorschlägen.

Es ist gut denkbar, dass mögliche Verbesserungen oftmals nicht die Gesetztestexte, sondern den Vollzug betreffen. Dabei sollen auch innovative oder gar provokative Vorschläge diskutiert werden, ohne durch mögliche Interessenskonflikte eingeschränkt zu werden. Falls gewünscht, können die Verbesserungsvorschläge, mit Hilfe der Bundesämter, nach ihrer Bedeutung kategorisiert werden. Zudem könnte bei jedem Verbesserungsvorschlag angefügt werden, bis wann er möglicherweise umgesetzt werden kann.

Der Einbezug der Bundesämter soll bewerkstelligen, dass die Reformvorschläge klar genug und umsetzbar sind. Dadurch wird verhindert, dass beispielsweise Forderungen gestellt werden, die aufgrund internationalen Rechts nicht umgesetzt werden können, oder solche, die auf Aspekte hinweisen, die bereits in Überarbeitung sind.

Vorschläge sollen für die grössten Kostenblöcke und die grössten Probleme erarbeitet werden. Einige Vorschläge werden Verbesserungen für die Unternehmen bringen, ohne den Nutzen der Regulierung zu verändern; diese sind wenig problematisch. Andere Vorschläge reduzieren zwar die Regulierungskosten, gleichzeitig wird aber auch der Nutzen reduziert. Auch solche Vorschläge können in gewissen Fällen sinnvoll sein; für diese Vorschläge sollen aber im nächsten Projektschritt Regulierungsfolgenabschätzungen durchgeführt werden.

d) Erwartetes Produkt

- Drei bis fünf konkrete Verbesserungsvorschläge, die umgesetzt werden könnten.

2.12 Regulierungsfolgenabschätzungen zu den Verbesserungsvorschlägen

a) Beschreibung

Bis zu diesem Zeitpunkt des Projektes lag der Fokus auf den Kosten der Regulierungen sowie auf den gewünschten Vereinfachungen. Die Regulierungen verursachen für die Unternehmen zwar Kosten, stiften jedoch für die Unternehmen und/oder die Gesellschaft auch einen Nutzen. Der Nutzen einer Regulierung sollte grösser als die verursachten Kosten sein.

Zwei Situationen müssen unterschieden werden:

- Bei vielen Vereinfachungsvorschlägen wird der Nutzen der Regulierung nicht berührt. In diesen Fällen ist eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) im Rahmen dieser Studie *nicht* notwendig.
- Für jene Vereinfachungsmöglichkeiten, die den Nutzen der Regulierung tangieren, soll im Rahmen einer summarischen RFA die Nutzenfrage wenn möglich quantitativ, oder zumindest qualitativ, von den Bundesämtern thematisiert werden (z.B. wer profitiert, wie gross ist der Nutzen, welche Nebenwirkungen sind vorhanden?).

Verfügt das entsprechende Bundesamt bereits über Studien oder andere Informationen zum Nutzen der jeweiligen Regulierungen, so können diese Informationen hier verwendet werden. Ansonsten müssen diese zusätzlichen Informationen beschaffen werden. Im Übrigen gelten für allfällige Gesetzes- und Verordnungsänderungen die üblichen Anforderungen der RFA.

Dementsprechend findet im Rahmen des Projektes keine vollständige Nutzenmessung statt.

b) Verantwortliche Partei: Bundesamt, SECO

Das Bundesamt ist für diesen Projektschritt zuständig. Dieser Arbeitsschritt soll das Projekt nicht verzögern und das Bundesamt soll dies sorgfältig planen (terminlich sowie die nötigen Ressourcen). Die summarische RFA soll spätestens vier Wochen nach dem Workshop zu den Verbesserungsvorschlägen verfügbar sein, so dass sie im Schlussbericht eingefügt werden kann.

Das SECO kann prüfen, ob die Angaben nachvollziehbar sind.

c) Vorgehensweise

Das federführende Bundesamt erarbeitet die RFAs gemäss *Musterstruktur für die Regulierungsfolgenabschätzung* (siehe Anhang, S. 57). Die RFAs werden in die Studie integriert. Dabei soll aufgezeigt werden, wie der Nutzen gemessen wurde. Sofern ein Bundesamt über ein gleichwertiges Instrument verfügt, welches die Inhalte der RFA abdeckt, so kann es auf dieses Verfahren zurückgreifen (z.B. volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU)).

Am Ende des Hauptschrittes zu den Vereinfachungen und bevor der Schlussbericht verfasst wird, wird ein Treffen zwischen dem Auftragnehmer, dem Bundesamt sowie dem SECO empfohlen. Der Auftraggeber soll die Möglichkeit haben, ein Feedback zu den vorliegenden Ergebnissen zu geben.

d) Erwartetes Produkt

- RFAs zu denjenigen Verbesserungsvorschlägen, die den Nutzen der bestehenden Regulierungen tangieren.
- Ein Meeting mit dem Auftraggeber.

G) Dokumentation

2.13 Dokumentation und Schlussbericht

a) Beschreibung

Da die Studie im Rahmen eines mehrjährigen Projektes in mehreren Bereichen stattfindet, ist es notwendig, dass überall gleich vorgegangen wird, und dass die Projektschritte und die Berechnungen nachvollzogen werden können. Dies setzt eine laufende Dokumentation der Projektschritte voraus. Nachdem alle Informationen vorhanden sind, wird pro Bereich ein kurzer, abschliessender Bericht verfasst.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig. Allfällige Regulierungsfolgenabschätzungen werden ihm rechtzeitig vom Bundesamt geliefert.

c) Vorgehensweise

Während des gesamten Projektes soll der Auftragnehmer die Projektschritte gut dokumentieren. Das SECO und das federführende Bundesamt, haben, abgesehen von Angaben die unter Datenschutz stehen (z.B. Firmennamen), während der gesamten Projektzeit Einblick in die erhobenen Daten. Zusammen mit dem Schlussbericht übergibt der Auftragnehmer das gesamte Datenmaterial an das Bundesamt sowie an das SECO.

Der Bericht soll die Ergebnisse, aber auch die getroffenen Annahmen, sowie mögliche Anpassungen zur Berechnungsmethode oder Schwierigkeiten mit dem Projekt, transparent darstellen. Für jede Zahl muss bekannt sein, wie sie entstanden ist, damit sie nachvollzogen werden kann und auch belastbar ist.

Der Auftragnehmer folgt der *Musterstruktur für den Abschlussberichtes* (siehe Anhang, S. 58). Vor dem abschliessenden Bericht erhalten der Auftraggeber und das SECO einen Entwurf und haben die Möglichkeit ein Feedback abzugeben. Die Auftragnehmer haben eine wissenschaftliche Freiheit und im Bericht sollen transparent alle Ergebnisse und alle sinnvollen Verbesserungsvorschläge dokumentiert werden. Bei dieser Studie handelt es sich um eine Analyse, und nicht um eine politische Diskussion. Am Schluss publiziert das Bundesamt.

d) Erwartetes Produkt

- Ein Schlussbericht.
- Rohdaten (z.B. Excel Dateien mit den Angaben aus den Unternehmensinterviews und Workshops).

3 Alternative Berechnungsweise

Die folgenden Projektschritte sind nur notwendig, wenn die Experten nicht zu allen Handlungspflichten, Segmenten und Kostenkategorien eine Schätzung abgeben konnten. Dann müssen die fehlenden Werte im Rahmen von ausführlichen Unternehmensinterviews (Projektschritt 7.a) erhoben, ausgewertet (Projektschritt 8.a) und anschliessend im Rahmen eines Workshops (Projektschritt 8.b) validiert werden.

3.1 Projektschritt 7.a: Unternehmensinterviews

a) Beschreibung

Die Interviews in den Unternehmen sind eine ergänzende Informationsquelle zu den Expertenschätzungen. Zudem werden im Rahmen der Unternehmensinterviews Vereinfachungsmöglichkeiten identifiziert. Die Interviews müssen einheitlich durchgeführt werden. Dabei wird der gleiche Fragebogen wie für die Expertenschätzung (Projektschritt 7) und die Unternehmensinterviews (Projektschritt 8 bzw. 7.a) verwendet. Die Unternehmen müssen den Abschnitt zu den Kosten (Teil A) und den Abschnitt zu Problemen und Vereinfachungen (Teil B) beantworten, allerdings jeweils nur zu ihrem Segment.

Das Ziel der Interviews ist es, dass aufgrund der gewonnenen Informationen standardisierte Kosten pro Handlungspflicht für die jeweiligen Segmente geschätzt werden können. Auf dieser Basis kann eine Hochrechnung durchgeführt werden. Dabei werden erneut die vier Kostenkategorien unterschieden: Personal-, Investitions-, Sonstige Sach- und finanzielle Kosten.

Zusätzlich werden in den Interviews die indirekten Kosten sowie qualitative Informationen für die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten abgefragt.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Die Interviews werden von den Auftragnehmern durchgeführt. Der dazu benötigte Fragebogen (siehe Anhang, *Fragebogen*, S. 45) wird bei allen Bereichen gleich angewendet. Dadurch werden sowohl die Werte innerhalb eines Bereichs als auch die Werte zwischen den verschiedenen Bereichen vergleichbar.

c) Vorgehensweise

Die Kriterien für die Auswahl der Unternehmen entsprechen denjenigen, die im Projektschritt 8 (*Unternehmensinterviews*) beschrieben sind.

Pro Segment sollen mindestens sechs typische Unternehmen befragt werden. Wird beispielsweise nach Grösse und Branche segmentiert, so wäre eine folgende Aufteilung mit vier Segmenten und 24 befragten Unternehmen denkbar:

Beispiel: Mögliche Segmentierung bei zwei Segmentierungskriterien

	Branche 1	Branche 2	Unternehmen total
Grösse 1	6	6	12
Grösse 2	6	6	12
Unternehmen total	12	12	24

Im Rahmen der Interviews wird für jede identifizierte belastende Handlungspflicht, bei der die Experten keine Schätzung abgeben konnten, der vorgegebene Fragebogen durchgegangen. Da die Interviews relativ viel Zeit in Anspruch nehmen können, sollten sie soweit als möglich persönlich durchgeführt werden. Die eingesetzten Interviewer müssen entsprechend qualifi-

ziert sein. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass möglichst immer die gleichen Leute eingesetzt werden, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen. Zur Vervollständigung der Daten, oder in Ausnahmefällen, sind auch telefonische Interviews denkbar. Die Zahl der insgesamt benötigten Interviews basiert auf der ausgearbeiteten Segmentierung und kann zwischen den verschiedenen Bereichen unterschiedlich ausfallen.

Der Fragebogen besteht aus drei Hauptteilen: der Schätzung der Kosten, den Fragen zu Problemen und den Fragen zu möglichen Vereinfachungsvorschlägen. Im Interviewteil, auf dem anschliessend die ergänzende Kostenschätzung basiert, werden, wie im Rahmen der Expertenschätzung, die **direkten Kosten** abgefragt. Abgesehen von den Fragen zu den finanziellen Kosten muss dabei jeweils auch der Anteil der Sowieso-Kosten erhoben werden. Abgeschlossen wird der Abschnitt zu den Kosten damit, dass den Unternehmen Fragen zu **indirekten Kosten** gestellt werden.

Anschliessend werden den Unternehmen die Fragen zu **möglichen Problemen** und **Vereinfachungswünschen** gestellt. Dabei haben die Unternehmen die Möglichkeit, sich zu Ihren Problemen zu äussern, wobei sie diese jeweils erläutern sollen und falls möglich auch gleich noch konkrete Vereinfachungsvorschläge anbringen können.

Bei einzelnen Handlungspflichten kann sich zur Ermittlung des Personalaufwands auch ein anderer Ansatz anbieten. Wenn für eine konkrete Aufgabe bekannt ist, dass z.B. zwei Vollzeitstellen in einem Unternehmen alleine dafür eingesetzt werden, dann können auch die damit verbundenen Kosten verwendet werden. Die restlichen Aspekte müssen wie üblich mit dem Fragebogen abgefragt werden.

d) Erwartetes Produkt

- Alle Interviews sind durchgeführt und die notwendigen Inputs für die Berechnung von Standardwerten und den Vereinfachungsworkshop sind vorhanden.

Für diejenigen Handlungspflichten, die im Rahmen dieses Projektschrittes erhoben wurden, wird mit Projektschritt 8.a (Berechnung von Standardwerten) fortgefahren. Der Projektschritt 8 muss für diese Handlungspflichten nicht durchgeführt werden.

3.2 Projektschritt 8.a: Berechnung von Standardwerten

a) Beschreibung

Die im Rahmen der *Unternehmensinterviews* (Projektschritt 7.a) erhobenen quantitativen Informationen werden nun ausgewertet. Es sollen für die definierten Segmente, für jede Handlungspflicht und für die vier Kostenkategorien Standardwerte für ein normal effizientes Unternehmen berechnet werden. Diese Werte werden nach dem *Validierungsworkshop* (Projektschritt 8.b) mit den Fallzahlen multipliziert.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer

Der Auftragnehmer ist für diesen Projektschritt zuständig.

c) Vorgehensweise

Der Auftragnehmer berechnet, basierend auf den Interviews, die standardisierten Kosten bzw. Zeitaufwände der jeweiligen Handlungspflichten für die Unternehmen. Dabei werden Werte für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen der entsprechenden Segmentierungskategorien bestimmt. Die Berechnung basiert im Prinzip auf simplen Medianwerten, wobei diese Werte immer kritisch hinterfragt werden müssen, wie das folgende Beispiel zeigt:

Handlungspflicht 1			Handlungspflicht 2		
Unternehmen 1	10 min.	Standardwert: 10 min.	Unternehmen 1	10 min.	Standardwert: 15 min.
Unternehmen 2	10 min.		Unternehmen 2	20 min.	
Unternehmen 3	8 min.		Unternehmen 3	10 min.	
Unternehmen 4	10 min.		Unternehmen 4	20 min.	
Unternehmen 5	10 min.		Unternehmen 5	15 min.	
Unternehmen 6	30 min.		Unternehmen 6	15 min.	
Handlungspflicht 3			Handlungspflicht 4		
Unternehmen 1	10 min.	Bestimmung des Standard- wertes nicht möglich: zusätzliche Abklärungen nötig	Unternehmen 1	10 min.	Standardwert: 20 min.
Unternehmen 2	20 min.		Unternehmen 2	20 min.	
Unternehmen 3	50 min.		Unternehmen 3	25 min.	
Unternehmen 4	2 min.		Experte 1	20 min.	
Unternehmen 5	5 min.		Experte 2	15 min.	
Unternehmen 6	80 min.		Experte 3	20 min.	

Abbildung 4. Ermittlung der Standardwerte für ein normal effizientes Unternehmen.²⁶

Bei Unternehmensangaben, die mehr oder weniger übereinstimmen (Handlungspflicht 1 und 2 in *Abbildung 4*), kann davon ausgegangen werden, dass die Werte sinnvoll sind und daraus ein Wert für ein normal effizientes Unternehmen berechnet werden kann. In solch einer Situation ist nur dann eine Diskussion im Rahmen des *Validierungsworkshop* notwendig, wenn dies von den Teilnehmern erwünscht wird.

Das Beispiel der Handlungspflicht 4 stellt einen Fall dar, bei dem es sich um eine Pflicht handelt, die nicht für alle befragten Unternehmen im betrachteten Jahr relevant war. Dies dürfte oft in kleineren Unternehmen der Fall sein. In solchen Fällen sollen die Unternehmensangaben mit Hilfe von Expertenmeinungen (z.B. Treuhänder oder Berater) ergänzt werden.

Wenn die Angaben der Unternehmen sehr stark variieren (wie im Fall der Handlungspflicht 3), darf daraus kein Standardwert definiert werden. In solch einem Fall müssen die Gründe für die Unterschiede evaluiert werden. Die Werte müssen im Rahmen des Validierungswshops analysiert werden. Können die Experten die Unterschiede plausibel erklären, dann kann darauf basierend ein Standardwert definiert werden. Können die Unterschiede jedoch nicht geklärt werden, so müssen die befragten Unternehmen nochmals kontaktiert werden, um die Werte zu überprüfen. Bleiben die Unternehmen einerseits bei ihren Angaben und es gibt andererseits keine vernünftige Erklärung für massive Kostenunterschiede, dann müssen weitere Unternehmen spezifisch mit der zugrunde liegenden Frage konfrontiert werden. Allenfalls müsste auch die Segmentierung bei dieser Handlungspflicht nochmals überarbeitet werden.

Folgende Standardwerte müssen ermittelt werden:

- Bei den Personalkosten müssen pro abgefragte Tätigkeit jeweils der Standardwert für den Zeitaufwand, der Standardwert für den Anteil der Sowieso-Kosten, sowie, falls nicht aus statistischen Quellen verfügbar bzw. aus der Handlungspflicht ersichtlich,

²⁶ Quelle: SCM Network (Hrsg.) (2005), S. 41; zusätzlich eigene Anpassungen.

die Häufigkeit ermittelt werden. Diese drei Elemente werden bei der Validierung einzeln überprüft.

- Bei den Investitionen werden ebenfalls Standardwerte gebildet, wobei die verschiedene Einsatzdauer (Abschreibungen) berücksichtigt werden muss. Kostet eine Investition 1'000 CHF und ist für fünf Jahre vorgesehen, so fällt in jedem Jahr ein Fünftel der Kosten an. Dementsprechend müssten für die Kostenberechnung 200 CHF verwendet werden. Aus diesem Grund müssen bei den Unternehmensinterviews auch Investitionen der vergangenen Jahre, die noch nicht abgeschrieben sind, berücksichtigt werden.
- Bei den Sonstigen Sachkosten werden Standardwerte gebildet, Abschreibungen sind jedoch nicht zu berücksichtigen. Sowohl bei den Sonstigen Sachkosten als auch bei den Investitionskosten soll ebenfalls der Sowieso-Anteil ermittelt werden.
- Die finanziellen Kosten werden ebenfalls standardisiert. Finanzielle Kosten beinhalten keine Sowieso-Kosten, da ein Unternehmen ohne Regulierung keine finanziellen Abgaben zahlen würde.

d) Erwartetes Produkt

- Standardwerte für jeden einzelnen Kostenbestandteil.
- Für die Validierung werden zusätzlich alle Werte der Unternehmensbefragung zusammengestellt, damit im Rahmen des Validierungsworkshops auf stark voneinander abweichende Werte eingegangen werden kann.

Für diejenigen Handlungspflichten, die im Rahmen dieses Projektschrittes analysiert wurden, wird mit Projektschritt 8.b (Validierungsworkshop) fortgefahren.

3.3 Projektschritt 8.b: Validierungsworkshop

a) Beschreibung

Mit dem Ansatz der alternativen Berechnungsweise wird, für diejenigen Handlungspflichten, bei denen keine Expertenschätzung möglich war, nur eine relativ geringe Zahl von Unternehmen befragt, diese dafür detailliert. Demnach handelt es sich bei den Ergebnissen ebenfalls nicht um repräsentative Angaben. Zudem könnte es sein, dass die befragten Unternehmen alle äusserst effizient oder ineffizient arbeiten, was die Ergebnisse verfälschen würde. Deshalb wäre es sinnvoll, wenn die Interviewergebnisse von Experten analysiert und plausibilisiert werden würden.

Dies geschieht im Rahmen eines Validierungsworkshops. Allerdings ist davon auszugehen, dass den Experten eine Validierung schwer fallen kann, zumal nur Handlungspflichten im Rahmen der alternativen Berechnungsweise analysiert werden, bei denen Experten zuvor nicht in der Lage waren, eine Schätzung abzugeben. Bei Werten, bei denen grosse Unsicherheit vorhanden ist, soll dennoch versucht werden, mit einer neuen Expertengruppe die Werte zu beurteilen. Bei komplexen Themenbereichen kann es nützlich sein, pro Gruppe von Normadressaten einen separaten Validierungsworkshop durchzuführen.

b) Verantwortliche Partei: Auftragnehmer (mit Unterstützung vom Bundesamt, SECO)

Der Auftragnehmer ist für die Organisation und Durchführung des Workshops zuständig. Das Bundesamt kann fachliche, das SECO methodische Hilfestellung leisten.

c) Vorgehensweise

Was die Vorbereitung des Workshops und die Auswahl von möglichen Experten betrifft, so gelten die gleichen Anweisungen wie im Rahmen der Expertenschätzung. Das SECO und das federführende Bundesamt werden als Beobachter anwesend sein und können sich ebenfalls in die Diskussion einbringen.

Im Rahmen des Workshops werden die für die Berechnung der Regulierungskosten zugrundeliegenden Werte (aufgeteilt nach Handlungspflichten, Segmenten und Kostenarten) plausibilisiert und validiert. Dabei soll der Fokus auf folgende Handlungspflichten gelegt werden:

- Handlungspflichten, bei denen die Unternehmensaussagen stark variierten
- Handlungspflichten mit hohen Fallzahlen
- Handlungspflichten, die nur selten vorkommen, die aber kostspielig sind

Eine mögliche Darstellungsweise für die Validierung befindet sich im Anhang (*Anleitung für den Validierungsworkshop*, S. 55).

Neben den direkten Kosten müssen zudem der Anteil der Sowieso-Kosten und die Fallzahlen validiert werden. Im Falle von Unsicherheiten kann es nötig sein, nach dem Workshop die Experten und/oder die Unternehmen nochmals zu kontaktieren oder sogar weitere Unternehmen/Experten beizuziehen.

Nicht Teil dieses Workshops sind mögliche Verbesserungen der Gesetzgebung. Diese werden separat im *Workshop zur Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen* (S. 35) thematisiert.

d) Erwartetes Produkt

- Unklare Werte wurden thematisiert. Entweder, man hat sich auf einen Wert geeinigt, oder man weiss, bei welchen Werten man nochmals nachfragen oder neue Unternehmen befragen muss.
- Alle weiteren Werte wurden bestätigt.

Für diejenigen Handlungspflichten, die im Rahmen dieses Projektschrittes validiert wurden, wird anschliessend mit dem Projektschritt 9 (Kostenberechnung) fortgefahren.

4 Anhang

4.1 Glossar

Durchschnittlich effizienter Normadressat: „Als "durchschnittlich effizienter" Normadressat ist ein Normadressat zu verstehen, der den Prozess auf durchschnittliche oder normale Weise, also weder schlechter noch besser als andere durchführt. Im Kern geht es um die Frage, welche einzelnen Teilschritte vom durchschnittlich effizienten Normadressaten zur Erfüllung der einzelnen rechtlichen Pflicht ergriffen wurden“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 57).

Handlungspflicht: „Handlungspflichten sind Pflichten, die dem Normadressaten vorschreiben, dass dieser gewisse Aktivitäten entfalten muss, um sich normkonform zu verhalten. Diese Aktivität kann beispielsweise in der Übermittlung einer Information, der Zahlung von Steuern, der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat oder der Schulung von Mitarbeitern liegen“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 19).

Normadressat: „Beim Regulierungskosten-Modell wird unter dem Normadressaten das Rechtssubjekt (natürliche Person, juristische Person) verstanden, das von der einzelnen rechtlichen Pflicht "angesprochen" wird. Mit anderen Worten kann man auch von der "Zielgruppe" der rechtlichen Pflicht sprechen“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 18).

Rechtliche Pflicht: „Eine rechtliche Pflicht ist eine abstrakt-generelle Sollensnorm, die dem Normadressaten bei Vorliegen eines bestimmten Sachverhaltes anordnet, was dieser zu tun, zu dulden oder zu unterlassen hat“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 18).

Regulierungskosten: „Regulierungskosten sind Kosten, die bei Normadressaten durch die Einhaltung oder Befolgung von rechtlichen Handlungspflichten entstehen“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 17). Dabei sollen die Regulierungskosten von den Sowieso-Kosten unterschieden werden (siehe weiter unten).

Sowieso-Kosten: „Mit Sowieso-Kosten sind die Kosten gemeint, die auch ohne die gesetzliche Pflicht beim Normadressaten entstehen würden, weil er den jeweiligen Prozess ganz oder teilweise unabhängig vom Bestehen der Pflicht ausführen würde. Sowieso-Kosten können aus Personal- oder/und Sachkosten bestehen; Finanzielle Kosten kommen als Sowieso-Kosten nicht in Frage, da generell davon ausgegangen werden kann, dass Steuern und sonstige Abgaben ohne die gesetzliche Pflicht nicht gezahlt werden würden“ (Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009), S. 39).

4.2 Fragebogen

Für jede Handlungspflicht (bzw. Gruppe von Handlungspflichten) soll ein Fragebogen ausgefüllt werden.

Falls Unterschiede zwischen den Segmenten vorhanden sind, sollen die Experten, sofern dies im Fragebogen verlangt wird, die Schätzung pro Segment und Handlungspflicht durchführen. Wenn die Experten der Meinung sind, dass es keinen Unterschied zwischen den Segmenten gibt, so können sie die Felder zu den Segmenten freilassen und das Feld "Einheitlicher Wert (EW)" ausfüllen.

Kann ein Experte an einer Stelle keine Schätzung durchführen, so soll er dies mit einem Strich signalisieren (—). Geht er hingegen davon aus, dass keine Kosten vorhanden sind, so soll er eine "0" einfügen.

Die Unternehmen müssen jeweils nur den Wert des Segmentes ausfüllen, dem sie angehören.

Handlungspflicht:	
Beschreibung der Pflicht:	

Teil A: Abschnitt zu den Kosten

Dieser Teil des Fragebogens gilt als Grundlage für die **Expertenschätzung** (Projektschritt 7) und für die **Unternehmensinterviews** (Projektschritt 7.a).

Frage 1: Sind Massnahmen/Aktivitäten zur Erfüllung der Pflicht durchgeführt worden?

Ja <input type="checkbox"/>	Differenziert nach Segmenten <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
→ weiter zu den Personalkosten	→ weiter zu den Personalkosten	→ weiter zur nächsten Handlungspflicht

Personalkosten:

Frage 2a: Welcher Zeitaufwand (in Minuten) fällt pro Fall zur Ausführung der relevanten Tätigkeiten an?

Einheitlicher Wert (in Min.)	Segment 1 (in Min.)	Segment 2 (in Min.)	Segment 3 (in Min.)	Segment 4 (in Min.)	Segment 5 (in Min.)

=> Für komplexe Aufgaben füllen Sie bitte die nachfolgende Tabelle mit den Standardtätigkeiten aus:

Frage 2b: Wie häufig muss die Pflicht pro Jahr erfüllt werden?

Einheitlicher Wert (Häufigkeit pro Jahr)	Segment 1 (Häufigkeit pro Jahr)	Segment 2 (Häufigkeit pro Jahr)	Segment 3 (Häufigkeit pro Jahr)	Segment 4 (Häufigkeit pro Jahr)	Segment 5 (Häufigkeit pro Jahr)

==> Für komplexe Aufgaben füllen Sie bitte die nachfolgende Tabelle mit den Standardtätigkeiten aus:

	Standardtätigkeiten ==> Nur bei komplexen Aufgaben	Zeit (Min.)						Häufigkeit pro Jahr					
		EW	S1	S2	S3	S4	S5	EW	S1	S2	S3	S4	S5
1	Einarbeitung in die Pflicht												
2	Beschaffung von Daten und/oder Informationen												
3	Berechnungen durchführen												
4	Ausfüllen, Beschriften, Kennzeichnen												
5	Kontrolle und Korrektur												
6	Interne Sitzung												
7	Externe Sitzung												
8	Erbringung von weiteren funktions-spezifischen eigenen Leistungen												
9	Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen												
10	Datenübermittlung an zuständige Stellen oder Veröffentlichungen												
11	Ausführung von Zahlungsanweisungen												
12	Eigene Prüfung oder Überwachung der Umsetzung												
13	Prüfung durch öffentliche Stellen												
14	Kopieren, Archivieren, Verteilen												

Frage 2c: Wäre ein Teil des Zeitaufwands auch ohne Pflicht angefallen? Wenn ja, wie groß ist dieser Anteil (Sowieso-Anteil = *business as usual costs*; Kosten, die in einem Unternehmen auch ohne Regulierung anfallen würden)?

Einheitlicher Wert (Sowieso-Anteil)	Segment 1 (Sowieso-Anteil)	Segment 2 (Sowieso-Anteil)	Segment 3 (Sowieso-Anteil)	Segment 4 (Sowieso-Anteil)	Segment 5 (Sowieso-Anteil)
<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%

Investitionskosten:

Frage 3a: Müssen vor oder während dem Bezugsjahr Investitionen zur Erfüllung der Pflicht getätigt werden?

[Wenn nein, dann weiter mit Frage 4a.]

Investition 1 - Art der Investition: _____

	EW	S1	S2	S3	S4	S5
Investitionskosten (in CHF)						
Personalaufwand (in Std. oder CHF)						
Nutzungsdauer (in Jahren)						
<i>Optional für Unternehmen: Jahr der Investition</i>						

Investition 2 - Art der Investition: _____

	EW	S1	S2	S3	S4	S5
Investitionskosten (in CHF)						
Personalaufwand (in Std. oder CHF)						
Nutzungsdauer (in Jahren)						
<i>Optional für Unternehmen: Jahr der Investition</i>						

Investition 3 - Art der Investition: _____

	EW	S1	S2	S3	S4	S5
Investitionskosten (in CHF)						
Personalaufwand (in Std. oder CHF)						
Nutzungsdauer (in Jahren)						
<i>Optional für Unternehmen: Jahr der Investition</i>						

Frage 3b: Wäre ein Teil der Investitionskosten aus der Frage 3a auch ohne Pflicht angefallen? Wenn ja, wie gross ist dieser Anteil?

Einheitlicher Wert (Sowieso-Anteil)	Segment 1 (Sowieso-Anteil)	Segment 2 (Sowieso-Anteil)	Segment 3 (Sowieso-Anteil)	Segment 4 (Sowieso-Anteil)	Segment 5 (Sowieso-Anteil)
<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25%
<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%	<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%	<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%	<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%	<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%	<input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75%
<input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 100%

Sonstige Sachkosten:

Frage 4a: Entstehen aufgrund der Durchführung der Massnahmen Sachkosten?
 [Wenn nein, dann weiter mit Frage 5.]

Sachkostenart	Wert in CHF pro Jahr					
	EW	S1	S2	S3	S4	S5
Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe (Material)						
Aufwendungen für bezogene Waren (Wareneingang)						
Aufwendungen für bezogene Dienstleistungen/ Fremdleistungen (z.B. Honorar für Beratung)						
Aufwendungen für Finanzierung (z. B. Zinsen für Kredite zum Kauf von Anlagen)						
Sonstige betriebliche Aufwendungen (Raum-, Gebäude- und Betriebskosten; ohne kalkulatorische Kosten)						

Frage 4b: Wäre ein Teil der Sachkosten (Frage 4a) auch ohne Pflicht angefallen? Wenn ja, wie gross ist dieser Anteil?

Einheitlicher Wert (Sowieso-Anteil)	Segment 1 (Sowieso-Anteil)	Segment 2 (Sowieso-Anteil)	Segment 3 (Sowieso-Anteil)	Segment 4 (Sowieso-Anteil)	Segment 5 (Sowieso-Anteil)
<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> 0% <input type="checkbox"/> 25% <input type="checkbox"/> 50% <input type="checkbox"/> 75% <input type="checkbox"/> 100%

Finanzielle Kosten:

Frage 5: Gibt es Gebühren, die mit der Handlungspflicht einhergehen? Falls ja, was für Gebühren, wie oft fallen sie an und wie teuer sind sie?

	EW	S1	S2	S3	S4	S5
Art der Gebühr						
Häufigkeit pro Jahr						
Kosten pro Ereignis in CHF						

Indirekte Kosten:

Frage 6a: Wie schätzen Sie die Grösse der indirekten Kosten (z.B. Opportunitätskosten wegen reduzierter Handlungsfreiheit oder Verzögerungskosten) im Vergleich zu den direkten Kosten (Summe aus den Personalkosten, Investitionskosten, Sonstigen Sachkosten und Finanziellen Kosten) ein?

Die indirekten Kosten sind:

Deutlich geringer	Geringer	Gleich gross	Grösser	Deutlich grösser
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 6b: Bitte nennen und erläutern Sie die drei wichtigsten indirekten Kosten. Erklären Sie dabei bitte auch allfällige Unterschiede zwischen den verschiedenen Segmenten.

1.) _____

2.) _____

3.) _____

Teil B: Abschnitt zu Problemen und Vereinfachungen

Dieser Abschnitt ist nur für die **Unternehmensinterviews** (Projektschritte 8 bzw. 7.a) relevant.

Unternehmensangaben:

Anzahl Vollzeitbeschäftigte:

Anzahl Mitarbeiter:

Kanton (Mehrfachnennungen oder Schweiz möglich):

Branche²⁷:

Mit wem wurde das Interview geführt (Position im Unternehmen):

Frage zu möglichen Problemen

Frage 7: Haben Sie Probleme bei der Umsetzung der Handlungspflicht?

(es können pro Kategorie jeweils mehrere Probleme angekreuzt und erläutert werden)

	Ursache	Erläuterungen
Keine besonderen Probleme		
<input type="checkbox"/>	Es gibt keine besonderen Probleme bei der Umsetzung der Pflicht. Die Pflicht ist verständlich formuliert, sie konnte ohne grössere Probleme umgesetzt werden und das von ihr verfolgte Ziel ist klar und ohne übermässigen Aufwand erreichbar.	
Probleme bei der Verständlichkeit der Pflicht		
<input type="checkbox"/>	Die Pflicht ist schwer verständlich	
<input type="checkbox"/>	Die Qualität der Informationen zur Pflicht ist ungenügend	
<input type="checkbox"/>	Es gibt zu viele Informationen zur Pflicht	
<input type="checkbox"/>	Es gibt zu wenig Informationen zur Pflicht	

²⁷ NOGA-Klassifikation

Probleme bei der Umsetzung der Pflicht		
<input type="checkbox"/>	Die Informationen zur Pflicht sind schwer zugänglich	
<input type="checkbox"/>	Die Einarbeitung in die Pflicht verursacht Probleme	
<input type="checkbox"/>	Das Erfüllen der Pflicht ist schwierig	
<input type="checkbox"/>	Es besteht Rechtsunsicherheit bei der Umsetzung der Pflicht	
<input type="checkbox"/>	Die Koordination zwischen den zuständigen Behörden könnte verbessert werden	
<input type="checkbox"/>	Die Anforderungen im Zusammenhang mit der Pflicht ändern zu oft	
<input type="checkbox"/>	Die Anforderungen im Zusammenhang mit der Pflicht sollten öfter angepasst werden	
<input type="checkbox"/>	Die Anforderungen sind widersprüchlich (innerhalb der Pflicht oder im Verhältnis zu anderen Pflichten)	
Probleme bezüglich der Akzeptanz der Pflicht		
<input type="checkbox"/>	Das Ziel der Pflicht ist unklar	
<input type="checkbox"/>	Die Pflicht ist kein geeignetes Mittel zur Zielerreichung	
<input type="checkbox"/>	Der Aufwand für das Unternehmen ist zu hoch	
<input type="checkbox"/>	Das Verhältnis zwischen dem Aufwand für das Unternehmen und dem Nutzen für die Gesellschaft ist nicht angemessen	
Weitere Probleme		
<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>		

Vereinfachung der Handlungspflicht

Frage 8: Wenn Sie die Möglichkeit hätten, **eine konkrete Verbesserung** in Zusammenhang mit dieser Handlungspflicht anzuregen, welche wäre dies und was würde sich dadurch verbessern?

Frage 9: Haben Sie für die Handlungspflicht (oder allgemein in diesem Bereich) einen oder mehrere konkrete Verbesserungsvorschläge? Bedenken Sie dabei bitte, dass der Nutzen der Regulierung (für die Unternehmen und für die Gesellschaft) durch die Verbesserung nicht stark beeinträchtigt werden sollte.

(es können pro Kategorie jeweils mehrere Verbesserungen angekreuzt und erläutert werden)

	Beispiele von Verbesserungen:	Erläuterungen
Vereinfachung der Anforderungen		
<input type="checkbox"/>	Regelungen verständlicher gestalten (so dass auch Nicht-Experten diese befolgen können)	
<input type="checkbox"/>	Erläuterungen verbessern (z.B. via Internet, einfache Broschüren)	
<input type="checkbox"/>	Handlungspflichten abschaffen, reduzieren oder verbessern	
<input type="checkbox"/>	Handlungspflichten mit Regelungen in anderen Sachbereichen koordinieren oder fusionieren	
<input type="checkbox"/>	Regelungen der einzelnen Kantone oder Gemeinden koordinieren oder harmonisieren	
<input type="checkbox"/>	Prozesse zur Erfüllung der Handlungspflichten vereinfachen	
<input type="checkbox"/>	Formulare vereinfachen (z.B. weniger Details abfragen)	
Online-Dienstleistungen		
<input type="checkbox"/>	Informationen, Dokumente und Formularen online verfügbar machen	
<input type="checkbox"/>	Elektronischen Datenaustausch ohne Medienbrüche ermöglichen	

<input type="checkbox"/>	Virtuelle One-Stop-Shops einrichten	
Vollzugspraxis der Behörden		
<input type="checkbox"/>	Vollzugspraxis der zuständigen Behörden verbessern, weniger Formalismus	
<input type="checkbox"/>	Vor allem Unternehmen kontrollieren, bei denen die Risiken hoch sind (risikobasierte Kontrollen)	
<input type="checkbox"/>	Kontrollen besser koordinieren	
Koordination der Verfahren		
<input type="checkbox"/>	Gleiche Daten sollen nicht an verschiedene Stellen übermittelt werden müssen	
<input type="checkbox"/>	Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen und -ebenen verbessern (z.B. Bund, Kantone, Gemeinden)	
<input type="checkbox"/>	Unterschiede zwischen Vollzugspraxis der Kantone/Gemeinden reduzieren	
Verschiedene Verbesserungen		
<input type="checkbox"/>	Differenzierte Regelungen (z.B. Vereinfachungen für KMU)	
<input type="checkbox"/>	Einheitlichere Regelungen (weniger komplex, mit weniger Ausnahmen)	
<input type="checkbox"/>	Flexible Regulierungsansätze (z.B. fixiert der Staat nur die Ziele, ökonomische Instrumente)	
Weitere mögliche Verbesserungen		
<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>		

4.3 Tarif

Die Multiplikation der Zeitaufwände zur Berechnung der Personalkosten erfolgt mit einem Tarif. Dieser Tarif soll der Statistik zu den stündlichen Arbeitskosten des BFS entnommen werden.

Struktur der stündlichen Arbeitskosten, 2008²⁸

	Franken	Prozente
Bruttolöhne und Gehälter	46.94	83.4%
Direktvergütung, Prämien und Zulagen	40,58	72,1%
Vergütung für nicht gearbeitete Tage (Kosten für Ferien und Feiertage)	6,35	11,3%
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	8,47	15,0%
Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber	7,26	12,9%
Unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber (garantierte Lohnzahlung im Krankheitsfall)	1,21	2,1%
Andere (Kosten für berufliche Bildung, Einstellungs- und Berufskleidungskosten)	0,89	1,6%
Total Sektoren II und III	56,29	100,0%

Wenn die Regulierungen von einem Bereich für alle Wirtschaftszweige relevant sind, dann kann jeweils der Wert für das Total der Sektoren II (Industrie, Bau) und III (Dienstleistungen) aus der Tabelle (56,29 Franken pro Stunde) genommen werden. Verschiedene Faktoren können jedoch dazu führen, dass die Kosten variieren und das Total aller Wirtschaftszweige keinen optimalen Wert für die Hochrechnung der Zeitaufwände zu den totalen Personalkosten darstellt. Bei Bereichen, die nur einzelne Wirtschaftszweige betreffen, sollte dies berücksichtigt werden, da die stündlichen Arbeitskosten stark unterschiedlich sein können. Daten nach Wirtschaftszweigen sind online verfügbar²⁹. Zudem können die stündlichen Arbeitskosten unter anderem aufgrund der Unternehmensgrösse oder der Grossregionen teilweise stark schwanken³⁰.

Gemeinkosten³¹ werden im Regulierungs-Checkup nicht separat erfasst. Diese werden im Rahmen der Sachkosten berücksichtigt. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Gemeinkosten dadurch nicht vollständig abgedeckt werden. Sofern die Gemeinkosten nur teilweise erfasst sind, soll in der abschliessenden Beurteilung der gesamten geschätzten Regulierungskosten darauf hingewiesen werden, dass diese je nach Situation eine beträchtliche Summe ausmachen können. Zwei Gründe, weshalb nicht ein pauschaler Gemeinkostenzuschlag verwendet wird sind einerseits, dass es keine klaren und verlässlichen Angaben zur Höhe der Gemeinkosten gibt (so werden beispielsweise international stark unterschiedliche Sätze angewendet). Andererseits schwanken die Gemeinkosten zwischen den verschiedenen Branchen stark.

²⁸ Quelle: BFS. Arbeitskosten – Indikatoren.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/04/blank/key/01.html>; 13.12.2011

²⁹ Quelle: BFS. Struktur der Arbeitskosten pro Stunde nach Wirtschaftszweigen (je-d-06.04.02).

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/04/blank/data.Document.91832.xls>; 13.12.2011

³⁰ Für weitere Fragen kann das BFS kontaktiert werden: BFS, Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen, Tel.: +41'32'713'64'29, E-Mail: lohn@bfs.admin.ch

³¹ Gemeinkosten sind Kosten, die keinem Kostenträger direkt zugerechnet werden können, z.B. allgemeine Gebäude- oder Managementkosten.

4.4 Anleitung für den Validierungsworkshop

Denkbar wäre, dass die Ergebnisse aus den ergänzenden Unternehmensinterviews (Projektschritt 7.a) folgendermassen zusammengestellt und im Rahmen des Validierungsworkshops diskutiert werden (hier am Beispiel der Frage 2a zu den Personalkosten). Die Fallzahlen müssen nicht validiert werden, da dies bereits im Rahmen der Expertenschätzung erfolgte.

		Segment 1	Segment 2	Segment 3
Zeitaufwand in Minuten pro Fall				
Handlungspflicht 1	a	10,12,15,15,18,20	usw.	
	b	15		
	c			
	d	4'000		
Handlungspflicht 2	a			
	b			
	c			
	d			
Handlungspflicht 3	a			
	b			
	c			
	d			

Tabelle 1. Mögliche Darstellung der Ergebnisse im Validierungsworkshop.

Erläuterungen:

a: Resultate aus den Interviews (aufsteigend sortiert)

b: Vorgeschlagener Standardwert (meistens der Medianwert)

c: Wird der vorgeschlagene Standardwert bestätigt? Sonst Wert der Experten (am Workshop auszufüllen)

d: Fallzahlen

4.5 Musterstruktur für die Darstellung der berechneten Kosten

Da im Rahmen der Kostenberechnung Angaben zu den Kosten pro Segment, den Kosten pro Handlungspflicht und den Kosten für den gesamten Bereich benötigt werden, könnte sich folgende Darstellungsmöglichkeit anbieten. Während *Tabelle 2* je nach Ermessen im Haupttext oder im Anhang des Berichtes dargestellt werden kann, muss *Tabelle 3* mit den Hauptergebnissen der Kostenberechnung im Haupttext abgebildet werden. Erhoben werden muss auch der Anteil der Sowieso-Kosten, welcher bei der Aufsummierung der Kostenarten subtrahiert werden muss, da es sich bei Sowieso-Kosten nicht um Regulierungskosten handelt.

Handlungspflicht:										
Gesetzesartikel:										
Segment:	Personal-kosten	SK in Pro-zent	Investi-tions-kosten	SK in Pro-zent	Sonstige Sachkos-ten	SK in Pro-zent	Finanzielle Kosten	Regulier-ungskosten pro Fall	Fallzahl	Regulier-ungskosten total
1		%		%		%				
2		%		%		%				
3		%		%		%				

Tabelle 2. Darstellung der Ergebnisse der Regulierungskosten pro Handlungspflicht.

Mit SK = Sowieso-Kosten

	Segment 1	Segment 2	Segment 3	Regulierungskosten
Handlungspflicht 1				
Handlungspflicht 2				
Handlungspflicht 3				
Regulierungskosten				

Tabelle 3. Darstellung der Ergebnisse der gesamten Regulierungskosten pro Bereich.

4.6 Musterstruktur für die Regulierungsfolgenabschätzung

Folgende Struktur wird für die RFAs vorgeschlagen. Sie enthält die fünf RFA-Prüfpunkte gemäss den Richtlinien des Bundesrates und dem Handbuch des EVD³². Die Unterpunkte weisen zusätzlich auf Inhalte hin, auf die besonders geachtet werden muss.

- A. Titel, Beschreibung der Massnahme
- B. Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
 - Problem (z.B. Klagen der Unternehmen)
 - Ziel der Massnahme
- C. Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
 - Art der Betroffenen (welche Gruppen sind betroffen? inkl. Umwelt, Soziales, Unternehmen, Konsumenten, Staat, Bürger, Arbeitnehmende)
 - Anzahl der Betroffenen (z.B. wie viele geschützte Objekte/Personen, wie viele Unternehmen?)
 - Art der Betroffenheit (wie sind sie von der Massnahme betroffen?)
- D. Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
 - Kosten der Massnahme (z.B. Schutzziele, die in Frage gestellt werden)
 - Nutzen der Massnahme (z.B. Vorteile für die Unternehmen)
 - Weitere Auswirkungen (Neben- oder indirekte Auswirkungen)
- E. Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen
- F. Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

³² <http://www.seco.admin.ch/rfa>; 15.4.2011

4.7 Musterstruktur für den Abschlussbericht

Für den Abschlussbericht wird folgende Struktur vorgeschlagen. Bei Kapitel 4 dürfte es je nach Anzahl von Normadressaten und Segmenten sinnvoll sein, wenn weitere Unterkapitel zur klareren Strukturierung verwendet werden.

1. Executive Summary
2. Einleitung
 - 2.1. Bereichsdefinition
 - 2.2. Methodik und Prozess (falls Abweichungen zum Handbuch)
3. Vorergebnisse
 - 3.1. Die belastendsten Handlungspflichten
 - 3.2. Segmentierung
 - 3.3. Fallzahlen
4. Ergebnisse der Kostenschätzung
 - 4.1. Kostenwerte
 - 4.2. Kostenberechnung
5. Probleme der Unternehmen
6. Verbesserungsvorschläge
 - 6.1. Auswertung der vorhandenen Informationen
 - 6.2. Konkrete Verbesserungsvorschläge
 - 6.3. Regulierungsfolgenabschätzung zu den Massnahmen
7. Schlussfolgerungen
8. Anhang

4.8 Quellenverzeichnis

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Hrsg.) (2010). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2010. Bern.

Handbuch Bertelsmann/KPMG (2009): siehe Schatz et al. (2009).

Hornung, Daniel; Beer-Toth, Krisztina; Bernhard, Thomas; Gardiol, Lucien und Röthlisberger, Thomas (2011). Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen und des Staatssekretariats für Wirtschaft. Hrsg., Hornung Wirtschafts- und Sozialstudien; IC Infraconsult AG und Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Bern.

KPMG (Hrsg.) (2008). Studie über den neuen Lohnausweis. Messung der administrativen Belastung durch den Lohnausweis mit Hilfe des Standard-Kosten-Modell (SKM). Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Zürich/Bern.

KPMG (Hrsg.) (2010). Messung von Regulierungskosten für Schweizerische KMU. Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerbeverbandes sgV. Berlin.

Rambøll Management (Hrsg.) (2007). Messung der Bürokratiekosten der MWST-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells. Studie im Auftrag des SECO. Hamburg.

Regulatory Reform Group (Hrsg.) (2008). Standard Cost Model for Substantive Compliance Costs. Measurement of substantive compliance costs for existing regulations.

Schatz, Matthias; Schiebold, Markus; Kiefer, Sabine und Riedel, Henrik (2009). Handbuch zur Messung von Regulierungskosten. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. KPMG (Hrsg.). Berlin.

SCM Network (Hrsg.) (2005). International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011). Leitfaden zur Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates. Wiesbaden.