



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht über die Regulierungskosten

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

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429)
und Zuppiger (10.3592)

Bern, Dezember 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Teil I: Allgemeiner Teil.....	4
1 Auftrag und Ausgangslage	4
2 Abgrenzung des Untersuchungsbereichs	6
3 Das Projekt, die Methode und ihre Grenzen	8
4 Gesamtergebnisse und Interpretation.....	11
5 Wichtigste Verbesserungsmassnahmen	14
6 Ausblick.....	16
Teil II: Ergebnisse nach Bereichen.....	19
1 Statistik.....	19
2 Erste Säule	22
3 Zweite Säule (BVG).....	25
4 Rechnungslegung, Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht.....	28
5 Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt	31
6 Unternehmenssteuern.....	35
7 Mehrwertsteuer.....	38
8 Zollverfahren bei der Ein- und Ausfuhr.....	41
9 Berufliche Grundbildung.....	44
10 Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung.....	48
11 Baurecht.....	52
12 Umweltrecht	57
13 Lebensmittelhygiene	60

Zusammenfassung

Die Unternehmen, die in der Schweiz Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren, sind auf attraktive Rahmenbedingungen angewiesen. Ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität und die Dynamik eines Wirtschaftsstandorts ist eine geringe Belastung der Unternehmen durch staatliche Regulierungen, wobei diese dennoch das angestrebte Ziel erfüllen sollten.

Dieser Bericht erfüllt die Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592), die eine Messung der Regulierungskosten für Unternehmen fordern. Um vom vorhandenen spezifischen Knowhow zu profitieren, wurden die für die ausgewählten Bereiche zuständigen Ämter mit den entsprechenden Arbeiten zur Kostenschätzung beauftragt. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) war für die Leitung der zu diesem Zweck geschaffenen interdepartementalen Arbeitsgruppe verantwortlich. Im Rahmen dieser Gruppe wurde eine Methode («Regulierungs-Checkup») erarbeitet und angenommen, um die Kohärenz zwischen den verschiedenen untersuchten Bereichen sicherzustellen. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis umfangreicher Arbeiten, die von verschiedenen Akteuren (Behörden auf Bundes- und Kantonsebene, Planungsbüros, Wirtschaftskreise, Unternehmen sowie Expertinnen und Experten) unternommen wurden. Der Bericht ist in zwei Hauptteile gegliedert.

Im ersten Teil wird zuerst der Kontext der Arbeiten zur Messung der Regulierungskosten erläutert. Im Anschluss folgen zwei zentrale Kapitel, die zum einen in Beantwortung der Postulate die Ergebnisse der Regulierungskostenmessung umfassen und zum anderen die wichtigsten Massnahmen aufzeigen, die zu einer Verbesserung der Situation von in der Schweiz tätigen Unternehmen beitragen sollen. Den Abschluss dieses ersten Teils bilden ein Ausblick und offene Fragen, die im Rahmen des Projekts aufgetaucht sind.

Von sämtlichen untersuchten Bereichen wurden die höchsten Kosten (über 1 Milliarde Franken pro Jahr) in folgenden Bereichen ermittelt: Rechnungslegung und Revisions(aufsichts)recht, Mehrwertsteuer, Arbeitssicherheit und Unfallversicherung, Baurecht und Umweltrecht. In anderen Bereichen werden hingegen tiefe Kosten verzeichnet, beispielsweise im Bereich Statistik mit weniger als 10 Millionen Franken. Insgesamt belaufen sich die für die ausgewählten Bereiche geschätzten Kosten auf rund 10 Milliarden Franken. Dank diesem Bericht verfügt die Schweiz erstmals über eine detaillierte Schätzung der Kosten für die wichtigsten, die Wirtschaft betreffenden Regulierungen. Sind die Regulierungskosten im Detail bekannt, können einzelne Elemente der Regulierung identifiziert werden, die für die Unternehmen beträchtliche Kosten verursachen, um die Bemühungen darauf zu konzentrieren. Die Zahlen lassen jedoch keine Schlüsse auf das optimale Ausmass der Regulierung zu. Da der Nutzen nicht berücksichtigt wird, kann anhand der Zahlen allein nicht beurteilt werden, ob die Kosten der Regulierung zu hoch sind oder im Gegenteil das Schutzniveau zu tief ist.

Im zweiten Teil des Berichts werden in 13 Kapiteln die untersuchten Regulierungskosten beschrieben und Verbesserungsmassnahmen aufgezeigt. Die Kapitel dieses zweiten Teils enthalten 32 Verbesserungsvorschläge, die auf die kostenintensivsten Pflichten der Privatwirtschaft abzielen. Viele der vorgeschlagenen Massnahmen erfordern Änderungen an Bundesgesetzen oder Verordnungen, andere hingegen wurden zwar vom Bund ermittelt, sie müssen jedoch von den Kantonen oder Wirtschaftspartnern umgesetzt werden.

Teil I: Allgemeiner Teil

1 Auftrag und Ausgangslage

1.1 Auftrag

Der vorliegende Bericht zur Schätzung der Kosten von Regulierungen und zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion wurde in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429 «Erhebung der Regulierungskosten») und Zuppiger (10.3592 «Messung der Regulierungskosten») erstellt. Beide beauftragen den Bundesrat, die durch die geltenden Regulierungen für die Unternehmen anfallenden Kosten zu messen.

Der Bundesrat (BR) hat die Annahme der beiden Postulate beantragt, allerdings mit drei Erwägungen: Erstens sollte das Ende der Messung auf das Jahr 2013 verschoben werden. Zweitens sollten 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 sollten. Drittens sollte längerfristig das Ziel verfolgt werden, die Kosten zu senken, ohne den Nutzen der Regulierungen infrage zu stellen.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen hat am 21. September 2010 der Ständerat das Postulat Fournier und am 1. Oktober 2010 der Nationalrat das Postulat Zuppiger angenommen. Das ehemalige Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), heute das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), wurde anschliessend vom Bundesrat beauftragt, die Arbeiten im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) in die Hand zu nehmen.

Es wurde eine Liste von 15 Bereichen beschlossen und im Bericht des Bundesrates über die administrative Entlastung 2011¹ veröffentlicht: Lebensmittelhygiene, Unfallversicherungsgesetz (UVG) und Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), Statistik, AHV/IV/EO², 2. Säule, Rechnungslegung und Revisions(aufsichts)recht, ausländische Mitarbeitende, Unternehmenssteuer, Mehrwertsteuer (MWST), Zollverfahren für den Import und Export, Berufsbildung, Arbeitsrecht und -bedingungen, Arbeitssicherheit, Baurecht und Umweltrecht.

Diese 15 Bereiche wurden anschliessend in 13 Untersuchungsfelder zusammengefasst, die den Kapiteln im zweiten Teil des vorliegenden Berichts entsprechen. Für sämtliche Felder, mit Ausnahme der Lebensmittelhygiene (s. Begründung im entsprechenden Kapitel), erfüllt dieser Bericht die Postulate Fournier und Zuppiger und präsentiert eine Schätzung der Regulierungskosten. Die IDA hat zudem beschlossen, über eine reine Kostenmessung hinauszugehen, um die erhobenen Informationen und die Synergien aus dem Projekt zu nutzen. So wurde für jeden Bereich das Potenzial für Vereinfachungen und Kostenreduktionen identifiziert, die möglich wären, ohne – wie in der Antwort des Bundesrates auf die betreffenden Postulate erwähnt – den Nutzen der jeweiligen Regulierungen infrage zu stellen.

1.2 Der wirtschaftliche Rahmen

Der vorliegende Bericht reagiert auf die Besorgnis der Unternehmen, die über das Ausmass der durch Regulierungen verursachten Belastung beunruhigt sind und denen eine mögliche weitere Erhöhung dieser Belastung Sorgen bereitet. Auch wenn mangels objektiver Beweise nicht bestätigt werden kann, dass die mit der Regulierung verbundenen Kosten steigen, stellen die Unternehmen eine solche Tendenz fest. Dies geht aus dem «Bürokratiemonitor» des

¹ «Die administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007–2011 und Perspektiven 2012–2015». Siehe <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04916/index.html?lang=de>

² Alters- und Hinterlassenenversicherung/Invalidenversicherung/Erwerbsersatzordnung

Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) hervor.³ Gemäss dieser Befragung hat die *von den Unternehmen wahrgenommene* regulierungsbedingte Belastung in den letzten drei Jahren zugenommen. Nur sehr wenige Unternehmen meldeten eine Abnahme der Kosten. Die meisten Befragten beschrieben eine leichte bis markante Zunahme der administrativen Belastung.

Das Problem der Regulierung ist weniger auf die Komplexität oder die Kosten eines einzelnen Bereichs zurückzuführen, sondern entsteht vielmehr aus der Summe aller in den jeweiligen Bereichen geltenden Normen und ihrem kumulierten Einfluss auf die Unternehmen. Der Staat kann in seiner Rolle als Regulator dazu neigen, die primären Ziele seiner Intervention (z.B. Gesundheitsschutz, Sicherheit oder Umweltschutz) zu verfolgen, ohne den daraus für die Unternehmen zusätzlich entstehenden Kosten genügend Beachtung zu schenken. Tauen neue Risiken auf (z.B. Rinderwahnsinn, gentechnisch veränderte Organismen oder Nanopartikel), wird von der Bevölkerung und der Politik eine stärkere Regulierung gefordert. Die Unternehmen sehen sich dadurch neuen Regulierungen unterstellt, die zur bereits bestehenden Vielzahl gesetzlicher Vorschriften hinzukommen.

Trotz dieser Tendenz, wenn sie sich denn bestätigt, sollte nicht vergessen gehen, dass die Schweiz über günstige Rahmenbedingungen und eine relativ schlanke Bürokratie verfügt. Das gute Abschneiden der Schweiz im internationalen Vergleich wurde im Bericht von 2011 über die administrative Entlastung detailliert beschrieben und soll hier nicht wieder aufgenommen werden.

Die Schweiz steht am Anfang dieses 21. Jahrhunderts vor zahlreichen wirtschaftlichen Herausforderungen. Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2007⁴ haben insbesondere die export-orientierten Unternehmen mit dem internationalen Umfeld und der Frankenstärke zu kämpfen, da sie im Ausland mit einer starken Konkurrenz konfrontiert sind. Um eine Abwanderung von Unternehmen und eine damit einhergehende Deindustrialisierung zu verhindern, müssen die Produktionskosten unbedingt wettbewerbsfähig bleiben. Die Regulierungskosten sind Teil dieser Produktionskosten.

Ausserdem ist die Unternehmensstruktur der Schweizer Wirtschaft, die durch eine starke Präsenz von Mikro- sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geprägt ist, im Bereich der Regulierungskosten besonders anfällig. Die für die Unternehmen geltenden Normen richten sich häufig nicht nach deren Grösse. Ein Teil der Kosten für die Regulierung sind Fixkosten, die für KMU besonders ins Gewicht fallen. Da diese nicht im gleichen Umfang von Skalenerträgen profitieren können wie grosse Unternehmen, muss der Gesetzgeber bei der Durchsetzung seiner Ziele der Situation der KMU besondere Beachtung schenken, um diese nicht zu stark zu benachteiligen.

Da bei den Methoden zur Analyse der Regulierungskosten eine Entwicklung von einem qualitativen hin zu einem quantitativen Ansatz stattfand, kann dieser Bericht auch Zahlen zu den Regulierungskosten liefern. Damit das Ergebnis den Zielsetzungen bestmöglich entspricht, wurde für die Analysearbeiten eine besondere Methode entwickelt. Diese wird in Teil I Punkt 3. dieses Berichts genauer beschrieben. Dank der quantitativen Schätzungen, die zuverlässiger sind als rein illustrative Beispiele, kann das politische Handeln so ausgerichtet werden, dass es möglichst wirksam ist.

1.3 Der politische Rahmen

Die administrative Entlastung der Unternehmen ist Teil der Wachstumspolitik des Bundesrates. Dieser veröffentlicht etwa alle vier Jahre einen Bericht über die administrative Entlastung, der konkrete Massnahmen vorschlägt. Der letzte Bericht aus dem Jahr 2011 enthält 20 neue Massnahmen. Zusätzlich zu diesen Berichten werden punktuelle Arbeiten im Zusam-

³ vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29274.pdf>

⁴ Eine Krise, die im Übrigen teilweise auf eine ineffektive Regulierung der Finanzmärkte zurückzuführen ist.

menhang mit der Regulierung oder der administrativen Entlastung durchgeführt. In diesem Rahmen entstand beispielsweise der Bericht «Widerspruchsverfahren oder kürzere Fristen» (2009).

Die Analyse der Regulierungskosten und die Identifizierung von Vereinfachungsmöglichkeiten in 15 Bereichen sind fester Bestandteil der Massnahme 13 der Wachstumspolitik 2012–2015 (Fortsetzung der administrativen Entlastung). Die Wachstumspolitik ihrerseits ist in die Legislaturplanung 2011–2015 integriert.

Schliesslich scheint der Hinweis sinnvoll, dass die Messung der Regulierungskosten noch kein eigentliches Ziel ist. Diese Informationen müssen in der Folge zu einer Verbesserung der Regulierungen genutzt werden. Aus diesem Grund soll in den hier vorgestellten Arbeiten der Zusammenhang zwischen den ermittelten Kosten und den Verbesserungsvorschlägen aufgezeigt werden, um voreilige Schlüsse und Reduktionsziele ohne Bezug zum tatsächlichen Potenzial zu vermeiden.

1.4 Umsetzung der Motion 07.3681 Hochreutener

In der Fortführung des Berichts des Bundesrates «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» vom 18. Januar 2006 beauftragt die Motion 07.3681 Hochreutener unter dem Titel «Vereinfachung der Regulierungen in sämtlichen Departementen» den Bundesrat, sämtliche Regulierungen in seinem Zuständigkeitsbereich so weit wie möglich zu vereinfachen. Diese Motion wurde von beiden Kammern angenommen, zuletzt vom Ständerat am 17. Juni 2010.

Bei der Annahme der Stellungnahmen des Bundesrates zu den zwei Postulaten 10.3429 Fournier und 10.3592 Zuppiger hat der Bundesrat dem ehemaligen EVD per Beschluss vom 8. September 2010 den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei die Umsetzung der Motion Hochreutener im Rahmen des Projekts zur Beantwortung der Postulate Fournier und Zuppiger zu prüfen.

Im Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate 2012 gab der Bundesrat wie folgt Auskunft über die im Zusammenhang mit der Motion Hochreutener unternommenen Arbeiten:

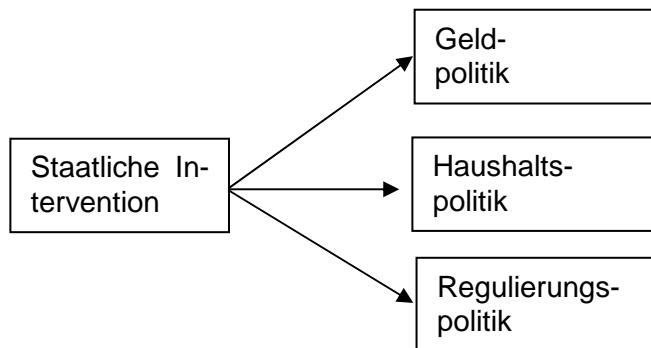
«In seinem Bericht «Die administrative Entlastung von Unternehmen. Bilanz 2007–2011 und Perspektiven 2011–2015», den der Bundesrat am 24. August 2011 verabschiedet hat ([> Medieninformation > Medienmitteilungen 2011](http://www.seco.admin.ch)), sieht der Bundesrat vor, dass die Vorschläge zur Vereinfachung, die aus der Messung der Regulierungskosten der Unternehmen (P 10.3429 Fournier «Erhebung der Regulierungskosten» und P 10.3592 Zuppiger «Messung der Regulierungskosten») abgeleitet werden können, einer Vereinfachung der Regulierung dienen können. Die Arbeiten werden unter Führung des Staatssekretariates für Wirtschaft vorangetrieben.»

Die Vorschläge zur Vereinfachung der Regulierungen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates in Teil II dieses Berichts dienen demzufolge als Grundlage zur Umsetzung der Motion Hochreutener. Der Bundesrat wird im Bericht über Motionen und Postulate darauf zurückkommen. Er wird jedoch aus Rücksicht auf das Föderalismusprinzip nur diejenigen Vorschläge umsetzen können, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

2 Abgrenzung des Untersuchungsbereichs

In einer modernen Gesellschaft, die von einer starken Aufgabenteilung geprägt ist, ist die Regulierung ein unerlässliches Handlungsinstrument des Staates. Sie ermöglicht es insbesondere, Marktversagen zu bekämpfen, die zu einer nicht effizienten Ressourcenallokation führen (Stichworte: öffentliche Güter, Externalitäten, mangelnder Wettbewerb oder Informationsasymmetrien); auch distributive Aspekte oder ein Schutzbedarf bestimmter Gruppen können ein staatliches Eingreifen rechtfertigen. Die Regulierung ist ein Mittel für staatliches

Handeln, das neben den gängigen Instrumenten der Geld- und Haushaltspolitik zur Verfügung steht:⁵



Die 13 in diesem Bericht untersuchten staatlichen Handlungsfelder hat der Bundesrat aufgrund von Rückmeldungen aus Wirtschaftskreisen festgelegt. Durch diese pragmatische Auswahl ist der Begriff der Regulierung relativ weit definiert, da auch gewisse Bereiche des Budgets und der Sozialversicherungen (z.B. MWST, AHV), d.h. der öffentlichen Finanzen, einbezogen werden. Diese Bereiche sind für die Unternehmen ebenso wie die Regulierungen im engeren Sinne mit Kosten verbunden. Bei der Kostenschätzung musste daher zwischen zwei Dingen klar unterschieden werden: einerseits dem Betrag der Steuern und Sozialabgaben, die die Unternehmen dem Staat bezahlen, andererseits den administrativen Arbeiten, die die Unternehmen in diesem Bereich zwingend erledigen müssen. Einzig diese Arbeiten sind bei der Messung der Regulierungskosten zu berücksichtigen.

Trotz der Beschränkung auf 13 Bereiche erwies sich der Arbeitsumfang als beträchtlich, da die Regulierung ein extrem breites Feld umfasst. Allein im Bereich Raumplanung und Bau gibt es 140'000 Gesetzes- und Verordnungsartikel; für die MWST sind rund 2000 Seiten an Broschüren verfügbar. Das Bundesrecht umfasst heute rund 54'000 Seiten, zu denen die internationalen, kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen hinzukommen. Nicht zu vergessen sind die privaten Normen (z.B. die Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins SIA oder der Internationalen Organisation für Normung ISO), die für die Unternehmen ebenfalls Kosten verursachen.

Eine Messung der Regulierungskosten ist somit nur gezielt und strukturiert möglich, zumal die Regulierungen mehrere Kostenkategorien (Personal-, Sach-, Investitionskosten, finanzielle Kosten, indirekte Kosten, Opportunitätskosten usw.) und unterschiedliche Normadressaten (Unternehmen, Staat, Privatpersonen, nicht gewinnorientierte Unternehmen usw.) betreffen.

Damit das Projekt realisiert werden konnte, brauchte es folgende Einschränkungen:

- Bestimmte Eingrenzungen wurden im Handbuch «Regulierungs-Checkup»⁶ festgelegt (Fokussierung auf die direkten Kosten der Regulierung, Wahl und Gruppierung der wichtigsten Handlungspflichten, Expertenschätzungen).
- Die Untersuchungsbereiche mussten eingegrenzt oder zusammengefasst werden, insbesondere die umfassendsten Bereiche. Die genaue Abgrenzung der einzelnen Bereiche ist in den entsprechenden Kapiteln in Teil II des Berichts erläutert.

Ausserdem mussten gewisse Kosten ausgeklammert werden, die in mehreren Bereichen aufgeführt waren. So spielen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Lohnbuchhaltung beispielsweise in die Bereiche der AHV, der 2. Säule, der Steuern und des Rechnungslegungsrechts hinein. Diese Doppelzählungen mussten bereinigt werden.

⁵ OECD/Nick Malyshev, *The evolution of regulatory policy in OECD countries*.

⁶ vgl. <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=de>

Es handelt sich hier um ein relativ komplexes Projekt auf Pilotbasis. Aus Ressourcengründen waren deshalb bestimmte Einschränkungen notwendig.

3 Das Projekt, die Methode und ihre Grenzen

3.1 Projektorganisation

Nach Annahme der Postulate hat der Bundesrat über die Projektorganisation entschieden. Gemäss den Beschlüssen vom 8. und 17. September 2010 wurden die Arbeiten dezentral den für die verschiedenen Bereiche zuständigen Eidgenössischen Departementen übertragen. Das SECO wurde mit der Gesamtkoordination des Projekts und der Leitung der IDA beauftragt.

Gemäss dem von der IDA angenommenen Handbuch «Regulierungs-Checkup» musste die Kostenanalyse von einer verwaltungsexternen Stelle durchgeführt werden. Für jeden Bereich hat das zuständige Bundesamt mit Unterstützung des SECO den Untersuchungsgegenstand eingegrenzt, den Auftrag finanziert und an eine externe Fachstelle vergeben sowie die Untersuchung überwacht.

Die Arbeiten wurden vom KMU-Forum, einer Kommission von ausserparlamentarischen Expertinnen und Experten⁷, begleitet. Die Mitglieder des Forums wurden insbesondere systematisch zu den Workshops über die Verbesserungsvorschläge eingeladen. Auch in der Kommission für Wirtschaftspolitik wurden die Arbeiten zweimal besprochen. Zahlreiche weitere Verbände, Kantone und Stellen konnten sich im Rahmen von Interviews und Workshops einbringen. Der Prozess zur Kostenschätzung und Identifizierung des Verbesserungspotenzials war somit partizipativ geprägt.

Der dezentralisierte Aufbau des Projekts stellte eine gewisse Herausforderung dar, was die Vergleichbarkeit der Resultate anbelangt. Dies hatte jedoch den Vorteil, dass sich die verantwortlichen Bundesämter über die Organisation von Begleitgruppen, die Finanzierung der Untersuchungen und die Koordination innerhalb des Amtes direkt in das Projekt einbrachten und somit auch die Ergebnisse akzeptierten. Dadurch wurde in den Ämtern auch das Bewusstsein für die Realität der Regulierungskosten geschärft.

3.2 Methode

Die Methode «Regulierungs-Checkup» wurde vom SECO entwickelt. Das SECO stützte sich dabei auf die auf internationaler Ebene bestehenden Instrumente und die bisher in der Schweiz gemachten Erfahrungen (Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Tests). Die Mitglieder der IDA wurden mehrmals zum Inhalt und zur Zielsetzung der Methode konsultiert. In einem Methodenworkshop, zu dem einige führende europäische Fachleute in diesem Bereich eingeladen waren, wurde die Methode verfeinert. Zudem fand eine vertiefte Diskussion mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) statt. Auch die Mitglieder der Kommission für Wirtschaftspolitik wurden zum Inhalt befragt. Schliesslich wurde die Methode im Dezember 2011 von der IDA gutgeheissen.

Sie soll die durch staatliche Regulierungen für die Unternehmen verursachten Kosten schätzen und das Potenzial für Vereinfachungen und Kostenreduktionen ermitteln. Dabei werden die *direkten Kosten* gemessen, die den Unternehmen durch die wichtigsten *Handlungspflichten* in einem Regulierungsbereich entstehen. Ferner werden anhand von verschiedenen Quellen, einschliesslich Experten- und Unternehmensinterviews, die Probleme sowie Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert.

⁷Aus Gründen der Lesbarkeit und insbesondere der Kohärenz mit den methodischen Grundlagen wird in diesem Text nur die männliche Form verwendet. Frauen sind selbstverständlich mitgemeint.

Die Methode ist im entsprechenden Handbuch im Detail beschrieben. Sie berücksichtigt die zentralen Elemente des derzeit im Bereich Messung der Regulierungskosten verfügbaren Knowhows und ist damit grundsätzlich ein sehr modernes Werkzeug. Dennoch sind der Methode gewisse Grenzen gesetzt, die im folgenden Kapitel beschrieben sind.

3.3 Grenzen der Methode

Die Kostenschätzungen in diesem Bericht sind Annäherungen, die auf Experten- oder Unternehmensinformationen zu Standardfällen basieren. Auf dieser Grundlage und dank bestehender Statistiken⁸ wurden die Kosten für die gesamte Wirtschaft geschätzt. Trotz des Detailierungsgrads der Schätzungen sind diese nur eine Annäherung an die realen Werte. Hier gilt es zu erwähnen, dass die Schätzungen der befragten Expertinnen und Experten bzw. Unternehmen teilweise sehr unterschiedlich waren. Um die Variabilität der Ergebnisse zu reduzieren, wären eingehendere Analysen und eine grössere Anzahl Interviews notwendig, was allerdings den Rahmen dieses Projekts gesprengt hätte.

Die Kosten können aus unterschiedlichen Gründen über- oder unterschätzt werden:

- Quantitativ untersucht werden konnten lediglich die direkten Kosten der wichtigsten Handlungspflichten der Unternehmen. Zweitrangige Handlungspflichten und Verbote wurden nicht berücksichtigt. Die indirekten Kosten (z.B. die Wirkung einer Einschränkung des Handlungsspielraums des Unternehmens) wurden nur unter qualitativen Gesichtspunkten angeschaut. Die Kosten für den Staat und für Einzelpersonen wurden nicht gemessen.
- Aus praktischen Gründen wurden Gemeinkosten und Unterstützungsaufgaben (Büromiete, Informatikkosten, Personaldienst, Management) zwar bei externalisierten, jedoch nicht zwingend bei intern ausgeführten Tätigkeiten berücksichtigt.
- Der im Handbuch zur Kostenschätzung empfohlene Stundentarif (56.– CHF pro Stunde) ist ein Durchschnittstarif für alle Branchen. Aufgrund der Spezialisierung gewisser Tätigkeiten ist dieser Tarif in bestimmten Fällen zu tief angesetzt. Er wurde im Übrigen oft korrigiert, wenn die Kosten pro Stunde genauer evaluiert werden konnten.

Die Unternehmen erwähnten zum Teil die Problematik der kumulierten Regulierungskosten für gewisse Unternehmen oder Branchen. Im Allgemeinen sind KMU stärker von den Regulierungen betroffen als grosse Unternehmen; zudem gelten für einige von ihnen aufgrund branchenspezifischer Risiken besondere Regulierungen. So fühlen sie sich angesichts der Summe der allgemeinen (für alle Branchen geltenden) und branchenspezifischen Regulierungen unter Umständen überfordert, auch wenn das gesamtwirtschaftliche Niveau tragbar bleibt.

Eine Besonderheit der Methode besteht darin, dass bei der Berechnung der Regulierungskosten die *Sowieso-Kosten*⁹ von den geschätzten Kosten abgezogen wurden. Bei dieser Vorgehensweise sind die Kosten stark von den für die Sowieso-Kosten getroffenen Annahmen abhängig. Die Schätzung der Sowieso-Kosten erwies sich jedoch teilweise als komplex, da es schwierig war, sich auf ein «alternatives Szenario» zu einigen, das für die Bestimmung des Anteils der Sowieso-Kosten indes notwendig ist. So stellt sich beispielsweise die Frage, was die Unternehmen mit Bauabfällen machen würden, wenn es keine Umweltschutznormen gäbe. Würden diese unbehandelt auf einer Mülldeponie entsorgt oder trotzdem behandelt? Es muss ein hypothetisches alternatives Szenario definiert werden, dank dem die Regulierungskosten von den Sowieso-Kosten abgegrenzt werden können.

Die verbreitete Meinung, gewisse Standards entsprächen der allgemeinen Praxis und seien – auch ohne diesbezügliche Regulierung – selbstverständlich, beeinflusst die Festlegung des

⁸ Wenn solche vorhanden waren; zum Teil lieferten die verfügbaren administrativen Daten keine Antworten auf die gestellten Fragen und es musste auf Schätzungen zurückgegriffen werden.

⁹ Englisch: *Business as usual costs*

alternativen Szenarios. Ein hoher Lebensstandard führt dazu, dass bestimmte Standards als selbstverständlich gelten und auch ohne entsprechende Regulierung angewendet würden. Aus methodischer Sicht bedeutet dies, dass die Sowieso-Kosten höher und die Regulierungskosten dementsprechend tiefer ausfallen.

Schliesslich wird, wie im Handbuch erklärt, der Nutzen nicht quantitativ evaluiert. Dieser sollte anschliessend in der Regulierungsfolgenabschätzung berücksichtigt werden, falls erwartet wird, dass die vorgeschlagenen Massnahmen den Nutzen der Regulierung schmälern. Ziel der Kostenschätzung ist nicht eine massive Abschaffung von Regelungen, sondern eine Verbesserung der bestehenden Regelungen auf der Grundlage einer stärkeren Berücksichtigung der Kosten – und auch des Nutzens – der Regulierung.

3.4 Implizite Pflichten und private Normen

Gegenstand der Untersuchung waren staatliche Regulierungen. Dies wirft die Frage auf, wie Tätigkeiten zu behandeln sind, die von den Unternehmen als obligatorisch betrachtet werden, sich jedoch nicht direkt aus einer staatlichen Regulierung ableiten lassen.

Eine erste solche Kategorie sind die «impliziten» bzw. «faktischen Pflichten». Hierbei handelt es sich um Aufgaben, die von den Unternehmen in der Regel ausgeführt werden, die aber gesetzlich nicht strikt vorgeschrieben sind. Ein Unternehmen kann die «implizite Pflicht» haben, zur Vermeidung gewisser Rechtsrisiken eine Aufgabe zu erledigen. Diese Risiken können sowohl mit dem Strafrecht als auch mit der Rechtsprechung der Gerichte zusammenhängen (aus der Rechtsprechung resultierende Pflichten). Die entsprechende Aufgabe wird aber unter Umständen auch aus wirtschaftlichen Gründen ausgeführt.

Beispiele impliziter Pflichten finden sich im Steuerbereich (Rulings, Bezug einer Steuerberaterin bzw. eines Steuerberaters) oder im Ausländerrecht (Tätigkeiten, die das Unternehmen anstelle einer ausländischen Arbeitskraft übernimmt, an die sich die Regelung eigentlich richtet). Obwohl diese Tätigkeiten im Gesetz nicht explizit vorgeschrieben sind, sind sie indirekt auf die Regulierung zurückzuführen und mit Kosten für die Unternehmen verbunden. Diese Kosten für implizite Pflichten wurden entweder gar nicht oder getrennt von den anderen Kosten ausgewiesen.

Eine zweite Kategorie sind die privaten Normen. Diese haben insofern eine positive Wirkung, als sie die Informations- und Transaktionskosten senken und zu einer Standardisierung von Verfahren beitragen, die potenziell Skalenerträge generieren. Sie verursachen allerdings auch Kosten:

- Wird eine Norm revidiert, gibt es Folgekosten – beispielsweise dann, wenn alle von einer Vertragsnorm Betroffenen ihre Vorlagen anpassen müssen.
- Verschiedene Gesetze oder Verordnungen schreiben vor, dass anerkannte Regeln der Baukunde einzuhalten sind. Als solche gelten die entsprechenden Normen. Sieht eine Norm nun höhere Anforderungen vor und findet auf ein konkretes Projekt Anwendung, sind alle an diesem Projekt Beteiligten verpflichtet, diese Norm anzuwenden und die sich daraus ergebenden Kosten zu tragen.
- Eine Abweichung von den anerkannten Normen kann als fahrlässig eingestuft werden und Haftungsrisiken bergen.
- Private Normen sind oft nur gegen Bezahlung zugänglich, im Gegensatz zu den öffentlichen Normen.

Ob die Kosten, die sich durch die Anwendung der Normen ergeben, gerechtfertigt sind, wird in gewissen Kreisen angezweifelt; dies müsste anhand von Kosten-Nutzen-Analysen eruiert werden, bei denen die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt geprüft werden. In den entsprechenden Studien wird genau erklärt, in welchen Fällen und warum die Kosten für die Anwendung privater Normen in die Berechnung der Regulierungskosten einbezogen wurden. Im Kapitel zum Baurecht wurden sie als Sowieso-Kosten betrachtet.

4 Gesamtergebnisse und Interpretation

4.1 Interpretation der Zahlen

In der Schweiz wurde erstmals eine solche quantitative Schätzung der Kosten der wichtigsten, die Wirtschaft betreffenden Regulierungen vorgenommen. Bevor die Ergebnisse präsentiert werden, muss jedoch vor einer vorschnellen Interpretation der Zahlen gewarnt werden.

Die Zahlen lassen keine Rückschlüsse auf das gesamte Ausmass der Regulierungskosten zu. Da der Nutzen nicht berücksichtigt wird, kann anhand der Zahlen allein nicht beurteilt werden, ob die Regulierungskosten zu hoch sind oder im Gegenteil das Schutzniveau zu tief ist.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht angezeigt, eine lineare Reduktion dieser Kosten ohne weitere Berücksichtigung des Nutzens vorzuschreiben. Dies würde sich anderweitig negativ auswirken. Einige der unterbreiteten Verbesserungsvorschläge reduzieren zwar die Kosten für die Unternehmen, erhöhen aber die Ausgaben des Staates (z.B. bessere Information der Unternehmen in Sicherheits- oder Umweltfragen). Wieder andere beschränken sich darauf, notwendige Pflichten abzuschaffen (z.B. Schulung der Arbeitnehmenden über die Unfallrisiken).

Die Erfahrungen aus dem Ausland bestätigen dies. Im November 2006 hat die Europäische Kommission im Rahmen eines Aktionsprogramms das Ziel definiert, die durch das «Standard Cost Model» berechnete *administrative* Belastung um 25% zu reduzieren. In einzelnen Ländern dauert dieses Programm noch an und eine abschliessende Evaluation fehlt. Dennoch muss die Anwendung eines quantitativen Reduktionsziels sehr kritisch betrachtet werden, wie die OECD in einem Bericht festgestellt hat.¹⁰

Nicht zu vergessen, dass gewisse Wirtschaftszweige Tätigkeiten ausüben, die direkt mit staatlichen Regulierungen zusammenhängen und die bei einer Abschaffung dieser Bestimmungen verloren gingen.

Obwohl sich die Analysen alle auf das Handbuch «Regulierungs-Checkup» abstützen, führt die mehr oder weniger breite Definition der Bereiche bzw. die Berücksichtigung bestimmter Kostenkategorien zulasten anderer ausserdem dazu, dass keine genaue Klassierung der Bereiche – von den kostenintensivsten zu den kostengünstigsten – erstellt werden kann. Da ferner keine vergleichbaren Zahlen aus anderen Ländern vorliegen, ist ein internationaler Vergleich der Regulierungskosten ebenfalls nicht möglich.

Unter Berücksichtigung der Grenzen der Methode und der oben erwähnten Hinweise werden im nachfolgenden Kapitel die Regulierungskosten in den ausgewählten Bereichen präsentiert. Die Ergebnisse lassen die folgenden Schlüsse zu:

- Aufgrund der quantitativen Schätzungen lassen sich die wichtigsten Regulierungsbereiche bestimmen. Ausserdem wird deutlich, welche Handlungspflichten innerhalb dieser Bereiche für die Privatwirtschaft die meisten Kosten verursachen.
- Somit kann in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob sich die aufgrund dieser Pflichten entstehenden Kosten reduzieren lassen. Dabei muss auch dem Nutzen der Regulierung Rechnung getragen werden.

Sind die Regulierungskosten im Detail bekannt, können einzelne Elemente der Regulierung identifiziert werden, die für die Unternehmen beträchtliche Kosten verursachen, um die Be-

¹⁰ Obwohl sie sich grosser Beliebtheit erfreuen, einen politischen Anreiz darstellen und viel Geld und Arbeit in sie investiert wurde, bringen die Programme offenbar konkret nicht genügend Entlastungen. Kaum jemand ist von der Wirksamkeit dieser Programme überzeugt und die Bedeutung der Strategie als Ganzes wird aus Kostengründen berechtigterweise angezweifelt. vgl. OECD (2011), «Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée? Perspectives au-delà de 2010», S. 87 (nicht auf Deutsch verfügbar).

mühungen im Hinblick auf eine entsprechende Reduktion und Vereinfachung darauf zu konzentrieren.

4.2 Regulierungskosten

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Regulierungskosten, wie sie in den verschiedenen in Auftrag gegebenen Studien erhoben wurden. In Teil II dieses Berichts werden die Zahlen im Detail präsentiert; für weitere Einzelheiten verweist der Bundesrat auf die auf der Webseite des SECO vollständig publizierten Studien.¹¹ In der folgenden Liste wie auch in Teil II sind die Themen nach Departementen geordnet.¹²

In folgenden Bereichen belaufen sich die Regulierungskosten auf über 1 Milliarde Franken pro Jahr:

- Rechnungslegung und Revisions(aufsichts)recht mit geschätzten Regulierungskosten von 1,66 Milliarden Franken pro Jahr. Die Höhe dieser Kosten ist einerseits auf die grosse Zahl der von den Vorschriften betroffenen Unternehmen und andererseits auf den Kostenansatz gewisser Vorschriften im Bereich Buchführung oder Revision zurückzuführen.
- Die Mehrwertsteuer mit Kosten von 1,76 Milliarden Franken pro Jahr betrifft etwa 350'000 Unternehmen. Auch hier macht die Regulierung in jedem einzelnen Unternehmen zahlreiche Tätigkeiten erforderlich. So verursachen beispielsweise die Bestimmung der steuerbaren Leistungen und des entsprechenden Steuersatzes oder die Korrekturen in den Abrechnungen hohe Kosten.
- Im Bereich Arbeitssicherheit und Unfallversicherung fallen pro Jahr Kosten in Höhe von 1,2 Milliarden Franken an. Aufgaben wie der Bezug von Spezialistinnen und Spezialisten der Arbeitssicherheit, die Information der Arbeitnehmenden oder der Kauf persönlicher Schutzausrüstung summieren sich und erklären die Gesamthöhe der Kosten (die den Gebäudeschutz betreffenden Elemente werden im Kapitel zum Baurecht erhoben).
- Die Kosten im Bereich Baurecht werden pro Jahr auf insgesamt 1,6 Milliarden Franken geschätzt. Hier wurde die Perspektive der Unternehmen als Bauherren betrachtet; Tiefbauten und Bauten für Private wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt. Die durch die Anwendung privater Normen (z.B. SIA oder ISO) entstehenden Kosten wurden aus dieser Schätzung ebenfalls ausgeklammert. Die Gesamtkosten sind insbesondere auf die Summe der Regulierungen zurückzuführen (Baubewilligung, Brandschutz, Energie, Zivilschutz usw.).
- Da das Umweltrecht ein äusserst weites Feld darstellt, wurden nur die Bereiche Luftreinhaltung, Gewässerschutz sowie Bau- und Sonderabfälle untersucht. Dies ergab Gesamtkosten von 1,76 Milliarden Franken pro Jahr. Ein Teil dieser Kosten beinhaltet auch die Sowieso-Kosten und ist somit zu hoch angesetzt.

In den folgenden Bereichen fallen Regulierungskosten zwischen 200 Millionen und 1 Milliarde Franken pro Jahr an. Für die Kosten von 454 Millionen Franken im Bereich 1. Säule (AHV/IV/EO) sind vor allem die Verwaltungskostenbeiträge für die Ausgleichskassen verantwortlich. Die Kosten im Zusammenhang mit der Gewinnsteuer der Unternehmen belaufen sich auf 346 Millionen Franken, wobei die Steuererklärung den grössten Posten darstellt. Unter den anderen Steuern, die die Unternehmen belasten, sticht die Lohnquellensteuer mit 249 Millionen Franken heraus. Die Kosten für die Zollverfahren (nur Import und Export, ohne

¹¹ Verfügbar unter www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=de

¹² Mit Ausnahme des Bereichs Lebensmittelhygiene, für den die Regulierungskosten nicht gemessen wurden und der sich am Schluss der Liste befindet.

Transit und ohne gewisse aufgrund anderer Gesetze und Verordnungen ausserhalb des Zollbereichs anfallende Aufgaben) beziffern sich auf 479 Millionen Franken pro Jahr und entstehen primär aufgrund der sehr hohen Anzahl Zollanmeldungen; hierbei handelt es sich um die Nettoregulierungskosten und nicht um die Kosten, die ein Unternehmen effektiv bezahlt, wenn es Dritte mit der Ausführung bestimmter Pflichten beauftragt.

In den anderen untersuchten Bereichen wurden tiefere Kosten erhoben. Im Bereich 2. Säule (BVG) belaufen sich die Kosten pro Jahr auf 120 Millionen Franken (Kosten für die Unternehmen, ohne Pensionskassen), im Bereich berufliche Grundbildung auf rund 154 Millionen Franken, bei der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum Arbeitsmarkt auf lediglich 20 Millionen Franken und bei der Unternehmensstatistik des Bundes auf 7 Millionen Franken.

Insgesamt fallen in den ausgewählten Bereichen gemäss den Schätzungen Kosten von rund 10 Milliarden Franken an. Bei der Interpretation dieser Zahl muss allerdings auch der durch die Regulierung erzielte Nutzen berücksichtigt werden, beispielsweise in Bezug auf Umwelt, Sicherheit, Gesundheit, Grenzschutz oder Pensionierung. Der durch die Regulierung angestrebte Nutzen wird in den verschiedenen Kapiteln in Teil II erwähnt, er wird jedoch jeweils nicht monetär quantifiziert.

Um die Grössenordnung der geschätzten Kosten ungefähr aufzuzeigen, sei erwähnt, dass diese rund 1,7% des schweizerischen Bruttoinlandprodukts (BIP) entsprechen, das sich im Jahr 2011 auf 585 Milliarden Franken belief. Zu Vergleichszwecken können auch die Ausgaben des öffentlichen Sektors und der Sozialversicherungen herangezogen werden, die 2011 etwa 196 Milliarden Franken betrugen.¹³

Je nach Bereich sind die Unterschiede bei den Regulierungskosten sehr gross. Dies gilt auch für die Handlungspflichten. Einige Bereiche, über die sich die Unternehmen beklagen, verursachen nur geringe Kosten für die Wirtschaft. In anderen, weniger umstrittenen Bereichen wiederum sind die Kosten sehr hoch. Die Zahl der von einer Bestimmung betroffenen Unternehmen beeinflusst die Höhe der Kosten massgeblich.

In den meisten Bereichen leiden die Mikro- und die kleinen Unternehmen am stärksten unter der Regulierung.¹⁴ Im Bereich Statistik beispielsweise können die grossen Unternehmen einfach die Daten in ihren IT-Systemen verwenden, während die Mikrounternehmen diese Daten manuell zusammentragen müssen, was deutlich zeitaufwändiger ist. Angesichts der Zusammensetzung der Unternehmenslandschaft in der Schweiz muss der Staat besonders darauf achten, dass die KMU durch die Regulierungskosten nicht unverhältnismässig stark belastet werden.

Die Unterschiede zwischen Kantonen wurden im Allgemeinen (mit Ausnahme des Baurechts) als nicht gross genug beurteilt, um eine differenzierte Kostenberechnung zu rechtfertigen. Diesbezüglich haben die Unternehmen darauf hingewiesen, dass das Prinzip des «One-Stop-Shop»¹⁵ nicht unbedingt in allen Bereichen bzw. auf allen Stufen des föderalistischen Systems gilt. Allzu häufig haben sie für die unterschiedlichen Aspekte eines einzigen Problems mit verschiedenen Ansprechpartnern in der Verwaltung zu tun, was die Kosten zusätzlich in die Höhe treibt.

Die im Rahmen der Kostenschätzung organisierten Workshops und die Unternehmensinterviews haben gezeigt, dass die meisten untersuchten Regulierungen trotz ihrer Kosten nachvollziehbar sind und akzeptiert werden und dass die meisten Probleme eher punktuell sind. Viele in den Unternehmen ausgeführte Aufgaben würden denn auch ohne gesetzliche Pflicht

¹³ Als Referenzwert für die drei in Sektion 2 präsentierten staatlichen Handlungsfelder.

¹⁴ Eine Ausnahme bildet das Ausländerrecht. Die Gründe dafür sind in der entsprechenden Studie erläutert.

¹⁵ Eine einzige (oft elektronische) Anlaufstelle, dank der das Unternehmen nur einen einzigen Ansprechpartner hat.

erledigt. Dies verdeutlicht der Anteil geschätzter Sowieso-Kosten, der teilweise sehr hoch ist (z.B. im Bereich Rechnungslegung).

Die Unternehmen beschweren sich dafür über die häufigen Gesetzesrevisionen, durch die ihnen nicht unwesentliche Zusatzkosten entstehen (z.B. infolge der Überarbeitung von Formularen oder aufgrund des Schulungsbedarfs).

4.3 Vergleich mit dem Bürokratiemonitor

Um zu schauen, wie die Unternehmen die administrative Belastung *subjektiv wahrnehmen*, hat das SECO den «Bürokratiemonitor»¹⁶ eingeführt. In der ersten Ausgabe dieser Befragung im Jahr 2012 haben 1340 Unternehmen die administrative Belastung aufgrund der staatlichen Regulierungen bewertet. Die Unternehmen wurden gefragt, wie sie die administrative Belastung in den verschiedenen staatlichen Regulierungsbereichen wahrnehmen.

Ein Vergleich der Ergebnisse des Bürokratiemonitors mit den in diesem Bericht geschätzten effektiven Regulierungskosten zeigt, dass diese zwei Indikatoren praktisch nicht korrelieren. Dies ist nicht weiter erstaunlich, insofern eine Befragung zur subjektiven Wahrnehmung mit einer objektiven quantitativen Analyse verglichen wird. Die Schätzung der Regulierungskosten und der Bürokratiemonitor sind somit komplementäre Instrumente.

5 Wichtigste Verbesserungsmassnahmen

Neben der Kostenschätzung bestand das zweite Ziel der Arbeiten darin, Verbesserungsvorschläge in den 13 Bereichen zu erarbeiten. Dies geschah in vier Schritten. Zuerst wurde für jeden Bereich aufgrund von Informationen aus verschiedenen Quellen (Unternehmens- und Experteninterviews, Workshops) eine möglichst umfassende Liste von Vorschlägen erstellt. Danach wurden die von den Beteiligten als priorität eingestuften Vorschläge in den Workshops anhand von vier Kriterien¹⁷ analysiert und in den Studien präsentiert. Auf dieser Grundlage schlug anschliessend das zuständige Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem SECO die Massnahmen für den Bericht vor. Der Schlussentscheid obliegt dem Bundesrat.

Der Erfolg der Workshops zu den Verbesserungsvorschlägen hing von zwei Faktoren ab. Zum einen war eine hervorragende Organisation der Workshops notwendig (Sammeln guter Verbesserungsvorschläge, Zeitplanung, Diskussion der Kriterien), zum anderen musste die Zusammensetzung der Teilnehmenden den Empfehlungen im Handbuch «Regulierungs-Checkup» entsprechen.

Die nachfolgende Tabelle präsentiert die wichtigsten Massnahmen des Berichts. Soweit möglich haben diese einen Bezug zu den kostenintensivsten Handlungspflichten. Die Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen ist ferner vom Ausgang des üblichen Entscheidungsverfahrens abhängig, das im Falle von Änderungen an Gesetzen oder Verordnungen eine Vernehmlassung beinhalten kann. In anderen Fällen sind die Kantone für die Umsetzung zuständig; der Bundesrat kann ihnen lediglich den Weg aufzeigen und auf das Kostenreduktionspotenzial aufmerksam machen.

Bereich	Massnahme	Kostenreduktionspotenzial
Erste Säule (AHV/IV/EO)	Abschaffung des Obligatoriums der unterjährigen Meldung neuer Mitarbeiter der und des Versicherungsausweises AHV-IV	Einsparpotenzial: Jährlich 9 Mio. CHF

¹⁶ vgl. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=47416>

¹⁷ Es galten folgende Kriterien: (1) Kostenreduktionspotenzial für die Unternehmen, (2) Einfluss auf den Nutzen (Vorteil der Regulierung), (3) Umsetzung, (4) Kosten für Dritte.

Bereich	Massnahme	Kostenreduktionspotenzial
Zweite Säule (BVG)	Reduktion der Bagatellfälle im Rahmen einer Teilliquidation	Die Kosten für Teilliquidationen betragen rund 26 Mio. CHF pro Jahr. Ein Teil davon kann eingespart werden.
Rechnungslegung und Revision	Überprüfen der Buchwertkonsolidierung	Betrifft die Handlungspflicht (HP) «Buchwertkonsolidierung». Maximale Einsparung 23,5 Mio. im Fall einer Abschaffung.
Unternehmenssteuern	Harmonisierung von Fristen und Zahlungsintervallen bei der Gewinn-, Grundstücks- gewinn- und Lohnquellensteuer	Durch eine zeitliche Konzentration gewisser Aktivitäten können Ressourcen freigestellt werden. Die HP «Steuererklärung» bei der Gewinnsteuer kostet 192 Mio. CHF pro Jahr.
MWST	Einheitssatz und Beseitigung von Ausnahmen	Betroffen sind insbesondere die Datenanforderung und die Qualifikation von Leistungen, aber auch Rechnungsstellung und Steuerausweis sowie die Vorsteuerabzugsberechnung (929 Mio. CHF); mögliche Einsparung: bis mehrere Hundert Millionen.
	Kommunikation und Dokumentation, Online-Informationssystem	Betroffen sind vor allem die Informationspflicht und die Verfahren (440 Mio. CHF); mögliche Einsparung: ein Teil davon.
Zollverfahren	Information der Unternehmen	Die Kosten der HP «Gestellen und Anmelden» betragen 336 Mio. CHF. Die Information der Unternehmen (tarifliche Beurteilung und Zollverfahren) stellt einen Bruchteil dieses Betrags dar. Die Fachleute schätzen das Einsparpotenzial einer besseren Information der Unternehmen zwar als hoch ein, der Betrag ist jedoch nicht bezifferbar.
	Archivierung der Veranlagungsverfügungen nur bei der EZV	Die «Archivierung und Sicherung der Daten» generieren insgesamt Kosten in der Höhe von 20,4 Mio. CHF. Die alleinige Archivierung der Veranlagungsverfügungen beträgt einen Bruchteil dieser Summe. Das Einsparpotenzial bei einer Archivierung nur bei der EZV soll zwar gemäss den Fachleuten hoch sein, ist jedoch nicht bezifferbar.

Bereich	Massnahme	Kostenreduktionspotenzial
Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Unfallversicherung	Revision des Sanitätskonzepts	Sanitätskonzepte werden mit weiteren Pflichten unter HP «Information und Anleitung» (290 Mio. CHF) berücksichtigt. Die vorgeschlagene Revision ermöglicht in gewissen Branchen mittlere Einsparungen.
	(Teil-)Verzicht auf die Arbeitszeitdokumentation	Die gesamte Dokumentation kostet 153 Mio. CHF. Durch einen Teilverzicht kann ein Bruchteil eingespart werden.
Baurecht (Hochbau)	Baubewilligung: Standardisierung der Baugesetzgebung	Baubewilligungen kosten 637 Mio. CHF pro Jahr. Einsparpotenzial wahrscheinlich Hunderte von Mio. (Details siehe Kapitel Baurecht).
	Energie: Einbezug der Betriebsphase (Messen statt Verordnen)	Energetische Massnahmen kosten 175 Mio. CHF pro Jahr. Zusätzlich zum Einsparpotenzial: Zulassen von Innovation; Aufwand für Energienachweise reduziert.
Umweltrecht (Luft, Gewässerschutz, Sonderabfälle, Bauabfälle)	Differenzierte oder bonus-orientierte Feuerungskontrollen	Kosten der Feuerungskontrollen 18 Mio. CHF. Einsparpotenzial: gering

Weitere Massnahmen sind in Teil II des vorliegenden Berichts beschrieben. Von den insgesamt 32 ermittelten Massnahmen können 21 vom Bund umgesetzt werden (4 erfordern eine Gesetzesänderung, 8 eine Änderung einer Verordnung oder Richtlinie und 9 Änderungen der Verwaltungspraxis), und 11 erfordern eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Partnern (Bund, Kantone, andere Organisationen).

Für jeden Untersuchungsbereich konnten zusätzlich zu den vom Bundesrat bereits 2006 (über 100 Massnahmen) und 2011 (20 Massnahmen) getroffenen Massnahmen zur Vereinfachung und administrativen Entlastung neue Massnahmen ermittelt werden. Im Allgemeinen zielen diese auf Ineffizienzen der Regulierung oder deren Anwendung ab, die im Rahmen des Projekts festgestellt wurden. Es war relativ schwierig, Massnahmen zu identifizieren, die die Kosten deutlich senken, ohne dabei das der Gesetzgebung zugrunde liegende Schutzziel zu beeinträchtigen oder gewisse etablierte politische Ziele infrage zu stellen. Es gehörte allerdings nicht zum Auftrag dieses Berichts, solche Ziele im Bereich Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz oder Steuereinnahmen zu hinterfragen.

6 Ausblick

Als Abschluss von Teil I sollen kurz einige offene Fragen und Perspektiven für künftige Arbeiten thematisiert werden, die sich während des Projekts ergeben haben.

Künftige Evaluationsarbeiten

Dank der Arbeiten zur Erstellung dieses Berichts konnten sämtliche Projektbeteiligten, nämlich die Bundesämter und die Wirtschaftsverbände, ein gemeinsames Verständnis der Regulierungskosten entwickeln. Die Schulung und Sensibilisierung in Bezug auf diese Problematik sind eine positive Nebenerscheinung der Arbeiten.

Die erzielten Ergebnisse dienen auch als Informationsquelle für die künftige Entscheidungsfindung in den untersuchten Bereichen. Im Rahmen von künftigen Gesetzgebungsarbeiten

und nachträglichen Evaluationen der Gesetzgebung kann so zusätzlich zur Dimension des Nutzens auch die Dimension der Kosten von Regulierungen konkret und objektiv betrachtet werden. Die Berücksichtigung dieser Ergebnisse in Instrumenten wie der Regulierungsfolgenabschätzung sollte verfeinerte Analysen des optimalen Ausmaßes und der Wirksamkeit der Regulierung ermöglichen. Solche Informationen können somit einen Beitrag dazu leisten, den Ansatz des evidenzbasierten staatlichen Handelns (*evidence based policy making*) weiter zu fördern.

Da sich das Instrument zur Kostenmessung auf sämtliche Bereiche von Teil II des Berichts ähnlich anwenden liess, wäre auch eine Anwendung auf weitere, nicht untersuchte Themenbereiche denkbar, die ebenfalls wirtschaftliche Kosten verursachen. Die Analysemethode könnte – vorbehaltlich einiger Anpassungen und unter Berücksichtigung der unter Punkt 3.3. erwähnten Grenzen – auch auf andere, nicht betrachtete Kostenkategorien (Regulierungskosten für den Staat, für die Haushalte) oder auf bestimmte Branchen ausgeweitet werden. Dabei wären auch die für solche Arbeiten notwendigen internen und externen Ressourcen zu berücksichtigen.

Distributive Effekte der staatlichen Regulierungen

Dieses Projekt ermöglichte eine Schätzung der Regulierungskosten, die direkt von den Unternehmen getragen werden. Es wurde jedoch nicht untersucht, wie die Kosten anschliessend in der Wirtschaft weitergegeben werden. Analog zur Theorie der Steuerinzidenz (*tax incidence*) ist davon auszugehen, dass alle von den Unternehmen bezahlten Kosten letztlich an Einzelpersonen weitergegeben werden. Diese sind als Konsumentinnen und Konsumenten, Angestellte, Betriebsinhaberinnen bzw. -inhaber oder Steuerzahlende betroffen. Die Unternehmen fungieren lediglich als «Übertrager» der Regulierungskosten an die Einzelpersonen.

Inwieweit die Last der Regulierung auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt wird, hängt von der Marktmacht des Unternehmens ab. So kann beispielsweise ein Sektor, in dem die Unternehmen auf dem Binnenmarkt produzieren und verkaufen und wenig Wettbewerb ausgesetzt sind, die Regulierungskosten einfacher auf die Konsumentinnen und Konsumenten abwälzen. Dies gilt nicht unbedingt für Exportunternehmen, die mit Mitbewerbern konkurrieren, die sich nicht im gleichen regulatorischen Umfeld entwickeln. In diesem Fall gehen die Kosten eher zulasten des Unternehmens, d.h. letztendlich zulasten der Angestellten, der Betriebsinhaberinnen bzw. -inhaber oder der Gläubigerinnen und Gläubiger.

Auswirkungen der Regulierung auf die Unternehmen

Grundsätzlich geht man bei der Kostenschätzung davon aus, dass die Unternehmen die Normen einhalten und auch die Kosten dafür tragen. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. Finden wenig Kontrollen statt, kann es beispielsweise vorkommen, dass kaum oder gar nicht kontrollierte kleine Unternehmen die Regulierung «flexibler» anwenden. Die etablierten Unternehmen oder die sie vertretenden Verbände setzen sich dann in der Regel für eine Gleichbehandlung ein, was mit zusätzlichen Kontrollen und damit einer Erhöhung der Regulierungskosten einhergeht. Strikte Normen und Kontrollen führen so zum Marktausschluss der Konkurrenten, die sich nicht streng an die Gesetzgebung halten.

Regulierungen bedeuten zudem nicht nur volkswirtschaftliche Kosten, sie generieren für gewisse Kategorien von Unternehmen (darunter auch KMU), die auf deren Umsetzung spezialisiert sind, auch Umsätze. Dadurch sehen sich die Unternehmen mit einer doppelten Realität konfrontiert: Im Allgemeinen leiden sie unter übermässiger Regulierung, in gewissen Fällen hängt jedoch ihr Umsatz gerade von der Existenz und vom Ausmass der Regulierung ab.

Diese zwei Mechanismen können zur paradoxen Situation führen, dass die Unternehmen selber – oder die sie vertretenden Verbände – mehr Regulierungen und Kontrollen fordern. Als letzte Konsequenz resultiert daraus eine Zunahme der Kosten und eine Abnahme der Konkurrenz. In ganz extremen Fällen kann die Regulierung gar die Herausbildung von Kar-

tellrenten begünstigen. Der Aspekt der Auswirkungen von Regulierungen auf den Wettbewerb war indes nicht Gegenstand der Kostenschätzung.

Föderalismus und Regulierungskosten

Die für diesen Bericht realisierten Studien gingen nicht der Frage nach, wie sich das föderalistische System auf die Regulierungskosten auswirkt. So wurden die aufgrund der kantonalen Vielfalt verursachten Kosten nicht evaluiert. Zahlreiche Unternehmen haben sich jedoch im Rahmen der Gespräche zu den Verbesserungsmassnahmen über die Vielfalt der Normen und deren Anwendung auf kantonaler und kommunaler Ebene beklagt, wobei das Thema der Harmonisierung mehrfach erwähnt wurde. In den Expertengesprächen wurden zwei widersprüchliche Effekte thematisiert.

Einerseits führt die Autonomie der Gemeinden und Kantone dazu, dass sich die Unternehmen, deren Wirkungsbereich über die Gemeinde- und Kantongrenzen hinausgeht, mit unterschiedlichen Normen konfrontiert sehen. So können beispielsweise unterschiedliche Formulare für die gleiche Tätigkeit oder Vorschriften, die von den Behörden unterschiedlich angewendet und kontrolliert werden, zu einer Erhöhung der Regulierungskosten beitragen.

Andererseits ermöglicht der Föderalismus aber auch eine Anpassung der Regulierung an die lokalen Gegebenheiten. Ausserdem wurde das Risiko einer strengerer Norm im Zusammenhang mit einer Zentralisierung oder Vereinheitlichung erwähnt (Harmonisierung nach oben). Um ein extremes Beispiel zu nennen: Wenn die Erdbebenvorschriften für die gesamte Schweiz einheitlich wären, würden die Basler oder Walliser Erdbebennormen (Regionen mit erhöhtem Risiko) gesamtschweizerisch zur Anwendung kommen, was sehr hohe Kosten zur Folge hätte. Starre zentralisierte Regulierungen können auch die Kosten für die Umsetzung ansteigen lassen. Aufgrund der lokalen Unterschiede kann zudem auch auf regulatorischer Ebene Wettbewerb entstehen (zusätzlich zum Steuerwettbewerb).

Diese Diskussion geht jedoch über den Rahmen des vorliegenden Berichts hinaus. An dieser Stelle kann nur auf die Problematik hingewiesen, nicht aber ein definitiver Schluss gezogen werden.

Teil II: Ergebnisse nach Bereichen

1 Statistik

1.1 Einleitung

Die Bundesstatistik, hier im Speziellen die Wirtschafts- und Unternehmensstatistik, erhebt Daten und ermittelt bedürfnisgerechte, konsistente, aussagekräftige und international vergleichbare Informationen über den Zustand und die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft (z.B. Struktur und Demografie der Unternehmen, Buchhaltungsdaten, Wertschöpfung, Niveau und Entwicklung von Preisen und Löhnen, Beschäftigung, Produktion und Umsatz und Energieverbrauch). Sie dienen einerseits im jeweiligen Themenbereich als statistische Basis-Informationen, andererseits werden sie für makroökonomische Synthesen (z.B. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Ermittlung des BIP) und Analysen genutzt.

Die statistischen Ergebnisse dienen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft insbesondere als Grundlage für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in unterschiedlichsten Bereichen wie Wirtschaftspolitik, Finanzausgleich, Geldpolitik, Teuerungsausgleich, Planung, Unternehmenspolitik, internationale Positionierung, Energiepolitik etc.. Zudem sind sie wichtige Inputs für die Bildung und Forschung.

Dieses Kapitel stützt sich auf eine Studie des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen der Universität St. Gallen (KMU-HSG) im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BFS).¹⁸

1.2 Definition des Bereichs

Die Schätzung der Regulierungskosten und die Erarbeitung von Verbesserungsmassnahmen erfolgten für den Bereich der Unternehmensstatistiken des Bundes. Betrachtet wurden die gewichtigsten Statistiken, bei denen Erhebungen bei Unternehmen durchgeführt werden und damit Aufwand bei Unternehmen entsteht. Die untersuchten statistischen Erhebungen sind in der nachstehenden Tabelle aufgelistet. Diese Statistiken stellen einen wesentlichen Teil der Schweizerischen Wirtschaftsstatistik dar. In der vorliegenden Schätzung der Regulierungskosten für den Statistikbereich nicht enthalten ist die Aussenhandelsstatistik, diese wird durch die Eidgenössische Zollverwaltung betreffende Studie abgedeckt.

Die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von Erhebungen sind das Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 9. Oktober 1992 und die Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1). Im Anhang der Erhebungsverordnung sind die Erhebungen und Statistiken mit ihren Charakteristiken und den Pflichten der Befragten einzeln aufgeführt. Zudem haben durch das Bilaterale Abkommen auch mehrere Statistikreglemente der EU für die Schweiz verbindlichen Charakter.

1.3 Regulierungskosten

Das Vorgehen zur Messung der Regulierungskosten basiert auf dem Handbuch «Regulierungs-Checkup» des SECO (2011). Die Resultate für die gewichtigsten Statistiken, für deren Erstellung Aufwand bei Unternehmen entsteht, sind in der folgenden Tabelle ersichtlich.

¹⁸ «Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Statistik», auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news.html>

Regulierungskosten – Bereich Statistik

Untersuchte Erhebungen und Statistiken	Regulierungskosten (CHF)
Erhebung der Umweltschutzausgaben in den Unternehmen*	65'000
Erhebung über den Endenergieverbrauch (Gesamtenergiestatistik)	639'000
Beschäftigungsstatistik	1'596'000
Lohnstrukturerhebung	627'000
Landesindex der Konsumentenpreise (ohne Mietpreisindex)	179'000
Mietpreisindex (Teilindex des Landesindex)	231'000
Produzenten und Importpreisindex	359'000
Schweizerische Baupreisstatistik	247'000
Aktualisierungserhebungen des Betriebs- und Unternehmensregisters	560'000
Profiling von grossen Unternehmen und Unternehmensgruppen	22'000
Produktions-, Auftrags- und Umsatzstatistik der Industrie	438'000
Produktions-, Auftrags- und Umsatzstatistik des Baugewerbes	318'000
Detailhandelsumsatzstatistik	79'500
Statistik des Umsatzes «Sonstige Dienstleistungen»	323'000
Wertschöpfungsstatistik*	876'000
Beherbergungsstatistik	1'011'000
Forschung und Entwicklung in der Privatwirtschaft*	37'000
Erhebung zur beruflichen Weiterbildung in Unternehmen*	87'000
KOF Konjunkturumfrage*	665'000
KOF Investitionsumfrage*	95'000
KOF Innovationsbefragung*	143'000
SUMME (alle genannten Erhebungen)	9,3 Mio. CHF
SUMME (nur obligatorische Erhebungen)	7,3 Mio. CHF

Bemerkungen zur Tabelle:

- Erhebungen, die mit einem Stern markiert sind, sind nicht obligatorisch
- Die Rechtsgrundlage für alle erwähnten Statistiken ist die Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1).

1.4 Verbesserungsvorschläge

Im Rahmen der Modernisierung der Statistikproduktion wurde in den vergangenen Jahren schon viel unternommen um die Unternehmen zu entlasten (vermehrte Nutzung von bereits vorhandenen Administrativdaten, Ausbau elektronischer Erhebungssysteme, Integration und Harmonisierung von Statistiken zur Vermeidung von Doppelprüfungen etc.). Bei den folgenden Verbesserungsvorschlägen handelt es sich um weitere Optimierungsmassnahmen des heutigen offensichtlich gut funktionierenden Systems.

1. Massnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung

Die Bundesstatistik hat sich zum Ziel gesetzt, den gesetzlichen Auftrag in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Unternehmen und den Verbänden zu erfüllen. Deshalb werden die schon heute integral zur laufenden Modernisierung der Unternehmensstatistiken gehörenden Massnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung konsequent weiterverfolgt. Zu diesen gehören:

- Die stete Hinterfragung des Zwecks, der Eignung, der Verhältnismässigkeit, der Datenverfügbarkeit sowie der Relevanz und Akzeptanz bei der Einführung oder der Revision von Statistiken («KMU-Test-Fragen»)
- die Verbesserung der Kommunikation und Transparenz sowie
- die Verstärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Verbänden sowie die Förderung des Einsatzes elektronischer Systeme.

Sparpotenzial: Das mit diesen Massnahmen realisierbare Einsparpotenzial (objektive Entlastung) dürfte nicht mehr sehr gross sein, es sei denn, es wird eine massgebliche Reduktion bezüglich Inhalt und/oder Qualität der statistischen Informationen in Kauf genommen. Hingegen kann das Verständnis des Kontexts und des Nutzens der Statistiken verbessert werden, was einen Einfluss auf die subjektive Wahrnehmung hat.

Verantwortung: Bundesamt für Statistik

Frist: laufend

2. Gezielte Entlastungsmassnahmen auf Stufe der einzelnen Statistiken

Im Rahmen der anstehenden periodisch wiederkehrenden Revisionen sind folgende gezielte inhaltliche, methodische oder technische Vereinfachungen und Optimierungen vorgesehen:

- Beschäftigungsstatistik: Entlastung der Einzelbetriebe
- Aktualisierungserhebung des Betriebs- und Unternehmensregisters: Vermehrte Nutzung von Administrativdaten
- Detailhandelsumsatzstatistik: Entlastung der kleinen Unternehmen

Sparpotenzial: Mit diesen Massnahmen wird weiterhin das Ziel, die Unternehmen zu entlasten, verfolgt. Die objektive Entlastung der Unternehmen ist jedoch verhältnismässig klein.

Verantwortung: Bundesamt für Statistik

Frist: 2015

Im Übrigen wird vorgeschlagen, bei folgenden Statistiken:

- «Umweltschutzausgaben in den Unternehmen»,
- «Produktions-, Auftrags- und Umsatzstatistik der Industrie»,
- «Forschung und Entwicklung in der Privatwirtschaft»

momentan den aktuellen Erhebungsrhythmus zu behalten, anstatt des höheren Rhythmus, wie von EUROSTAT gefordert.

Bei der Wertschöpfungsstatistik wird weiterhin die Orientierung am KMU-Kontenrahmen verfolgt und vorerst keine Erhebung zusätzlicher Variablen gemacht. Bei der Statistik des Umsatzes «Sonstige Dienstleistungen» wird nur ein moderater und schrittweiser Ausbau stattfinden.

2 Erste Säule

2.1 Einleitung

Der Nutzen der Regulierung im Bereich der 1. Säule liegt in der Sicherstellung eines Ersatz-einkommens von Erwerbspersonen und Nicht-Erwerbspersonen bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit oder Arbeitsunfähigkeit infolge Alter (AHV), Invalidität (IV), Militär- und Zivildienst sowie Mutterschaft (EO). Der staatliche Eingriff im Sinne der Regulierung im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO) ist notwendig, weil die Mehrheit der Betroffenen nicht in der Lage ist, auf rein privater Basis für die genannten Phasen ohne Erwerbseinkommen in genügender Art und Weise vorzusorgen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG) mit der Durchführung eines «Regulierungs-Checkups» im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO) beauftragt.¹⁹ Diese Arbeiten bilden die Basis dieses Kapitels.

2.2 Definition des Bereichs

Der Bereich der 1. Säule umfasst die gesetzlichen Pflichten (Handlungspflichten HP), die den Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden (Normadressaten) aus den relevanten rechtlichen Normen in den Bereichen AHV, IV und EO erwachsen. Im Rahmen des Regulierungs-Checkups wurden dreizehn Handlungspflichten berücksichtigt (siehe untenstehende Tabelle).

Die Unternehmensprozesse in Zusammenhang mit diesen Handlungspflichten enthalten zum Teil Elemente, die auch andere Sozialversicherungszweige betreffen – insbesondere die Bereiche ALV, Familienzulagen und UVG. Da diese einzelnen Elemente nicht voneinander getrennt beurteilt werden können, wurde auf eine entsprechende Abgrenzung der Regulierungskosten verzichtet.

Aus methodischen Gründen wurden bei der Regulierungskostenmessung zwei *freiwillige* Handlungspflichten («voluntary regulation») im Bereich IV nicht berücksichtigt: Die freiwillige Meldung im Rahmen der IV-Früherfassung (Art. 3b IVG) und die Mitwirkung der Arbeitgeber bei der Arbeitsplatzerhaltung (Art. 28 ATSG, Art. 7c und 7d IVG).

2.3 Regulierungskosten

Die Tabelle zeigt, dass den Schweizer Unternehmen aufgrund der Regulierung im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO) im Jahr 2012 Regulierungskosten in der Höhe von insgesamt 454 Millionen Franken entstanden sind. Knapp vier Fünftel (358 Mio. Fr.) dieser Regulierungskosten entstehen den Unternehmen in Form von Verwaltungskostenbeiträgen, die die Ausgleichskassen zur Deckung ihrer Verwaltungskosten erheben. Die Regulierungskosten, die «in den Unternehmen selbst» entstehen, fallen mit 95,8 Millionen Franken vergleichsweise gering aus. Diese 95,8 Millionen Franken setzen sich im Wesentlichen aus Personalkosten in der Höhe von rund 70 Millionen Franken und Honorarkosten für Treuhandunternehmen in der Höhe von rund 20 Millionen Franken zusammen. Honorarkosten entstehen deshalb, weil einige Unternehmen Teile der Salär- und Personaladministration an Treuhandunternehmen ausgelagert haben. Gut vier Fünftel der Regulierungskosten in der Höhe von 454 Millionen haben die Arbeitgeber, knapp ein Fünftel die Selbstständigerwerbenden zu tragen.

¹⁹ Der Schlussbericht von BASS (in deutscher Sprache; Zusammenfassung auf Französisch, Italienisch und Englisch übersetzt) ist auf der Webseite des BSV verfügbar:
<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&lnr=08/13#pubdb>

Regulierungskosten im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO)

Handlungspflichten	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
HP1 Lohnaufzeichnung & Beitragsabzug	Art. 143 Abs. 2 AHVV (SR 831.101) Art. 51 Abs. 1 AHVG (SR 831.10)	2,0
HP2 Beitragszahlung	Art. 24, 34 und 35 AHVV	21,6
HP3 Meldung einer abweichenden Lohnsumme	Art. 35 Abs. 2 AHVV	1,1
HP4 Lohndeklaration	Art. 51 Abs. 3 AHVG Art. 36 und 143 Abs. 1 AHVV	13,0
HP5 Abrechnung und Ausgleich	Art. 25 und 36 Abs. 3 AHVV	16,1
HP7 Arbeitgeberkontrolle	Art. 68 Abs. 2 AHVG Art. 162, 163 und 209 AHVV	7,8
HP8 Entsendungsbescheinigung	Staatsverträge mit dem Ausland	0,7
HP9 Anmeldung bei einer Ausgleichskasse	Art. 64 AHVG Art. 117 AHVV	5,1
HP10 Meldung neuer Mitarbeiter/innen	Art. 136 Abs. 1 AHVV	7,6
HP11 EO-Anmeldung «Militär/Zivildienst»	Art. 17 EOG (SR 834.1) Art. 19 EOV (SR 834.11)	14,4
HP12 EO-Anmeldung «Mutterschaft»	Art. 17 EOG Art. 34 EOV	3,9
HP13 Arbeitgeberfragebogen IV	Art. 6a IVG (SR 831.20)	2,5
Total 1. Säule (AHV/IV/EO) exkl. Verwaltungskostenbeiträge (HP6)		95,8
HP6 Verwaltungskostenbeiträge	Art. 69 Abs. 1 AHVG	358,0
Total 1. Säule (AHV/IV/EO)		453,8 Mio. CHF

2.4 Verbesserungsvorschläge

Die durchgeführte Analyse lässt den Schluss zu, dass es in Zusammenhang mit der Regulierung im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO) keine substanziel len Probleme gibt. Die Abläufe und die Zusammenarbeit mit den Ausgleichskassen sind bekannt und in der Regel klar strukturiert. Die Arbeitsprozesse sind aufgrund entsprechender IT-Unterstützung und Online-Lösungen meist schlank. Entsprechend haben die befragten Unternehmen die administrative Belastung aufgrund der Handlungspflichten im Bereich AHV, IV und EO als «gering» oder «eher gering» eingeschätzt. Die meisten Probleme, auf die die im Rahmen des Regulierungs-Checkups konsultierten Unternehmen und Expertinnen und Experten hingewiesen haben, beziehen sich auf Details (z.B. Funktionalitäten des Partnerwebs) und Spezialfälle (z.B. Fusionen), die jeweils nur ausgewählte Ausgleichskassen betreffen.

Die befragten Unternehmen und Experten haben eine Vielzahl von Verbesserungsvorschlägen gemacht, die im Rahmen eines Workshops analysiert und bewertet wurden. Die an die-

sem Workshop anwesenden Expertinnen und Experten (Vertreter/innen der Wirtschaftsverbände, der Unternehmen, der Treuhandunternehmen und der Ausgleichskassen) haben drei Verbesserungsvorschläge mit einem Einsparungspotenzial von schätzungsweise 25,8 Millionen Franken zur Umsetzung empfohlen. Die drei nachfolgenden Vorschläge sollen weiterverfolgt werden:

3. Zusammenlegung der Arbeitgeberkontrollen («UVG-Revision» und «AHV-Revision»)

Es soll künftig eine bessere Koordination bezüglich Revisionen zwischen der SUVA, den privaten UVG-Versicherern und den Ausgleichskassen geben (**HP7**). Die Ausgleichskassen, die SUVA und die privaten UVG-Versicherer sollen ihre Arbeitgeberkontrollen koordinieren, so dass es in der Regel keine nicht-kombinierten UVG-Kontrollen mehr gibt. Dazu sollen in der ersten Hälfte 2014 seitens des BSV Empfehlungen an sämtliche Ausgleichskassen und seitens des BAG an alle UVG-Versicherer (Suva, Privatversicherer, Krankenkassen und öffentliche Versicherungskassen) erteilt werden, mit welchen diese aufgefordert werden, die AHV- und UV-Lohnkontrollen inskünftig abzusprechen und zu koordinieren, so dass sich diese gemeinsam durchführen lassen und der betroffene Betrieb nur einmal besucht werden muss. Die Arbeitgeber werden durch das SECO über dieses Vorgehen und die Koordination von AHV- und UV-Lohnkontrollen informiert. Der Bundesrat wird im nächsten Bericht über die administrative Entlastung, vorgesehen für das Jahr 2015, über die ersten Erfahrungen mit den Empfehlungen berichten. Falls nötig wird er weitergehende Massnahmen treffen.

Sparpotenzial: Gemäss Schlussbericht BASS jährlich schätzungsweise 4,3 Mio. CHF (0,6 Mio. CHF bei den Unternehmen und 3,7 Mio. CHF tiefere Revisionskosten).

Verantwortung: BSV mit BAG und SECO

Frist: Mitte 2014

4. Abschaffung des Obligatoriums der unterjährigen Meldung neuer Mitarbeitender und Abschaffung des Versicherungsausweises AHV-IV

Die Arbeitgeber sollen neue Mitarbeitende unterjährig nicht mehr bei der Ausgleichskasse melden müssen (**HP10**). An- und Abmeldung sollen im Rahmen der Lohndeklaration erfolgen. Eine unterjährige Meldung inkl. Versicherungsnachweis soll nur noch auf expliziten Wunsch des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin erfolgen. Der Versicherungsausweis AHV-IV soll auch nicht mehr ausgestellt werden. Der Vorschlag erfordert eine Anpassung auf Verordnungsebene (Art. 135^{bis} AHVV und Art. 136 AHVV).

Sparpotenzial: jährlich schätzungsweise 9 Mio. CHF (7 Mio. CHF bei den Arbeitgebern und 2 Mio. CHF bei den Ausgleichskassen)

Bemerkungen: Bei einer Umsetzung des Vorschlages müsste die Koordination mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit gewährleistet werden, insbesondere in Bezug auf temporäre Anstellungen. Bei grenzüberschreitenden Verhältnissen ist die Prüfung der korrekten Versicherungsunterstellung (Schweiz oder Ausland) von Bedeutung. Die entsprechenden Arbeitnehmenden müssen bei solchen Konstellationen in jedem Fall den Ausgleichskassen gemeldet werden.

Verantwortung: BSV

Frist: 2016

5. Online-Lösung der EO-Anmeldung «Militär/Zivildienst» und «Mutterschaft»

Die EO-Anmeldungen (**HP11** und **HP12**) sollen von den Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden vollständig elektronisch abgewickelt werden können. Hierfür müssen auf Gesetzesebene mehrere Änderungen vorgenommen werden. Betroffen ist insbesondere das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bzw. das Personalinformationssystem der Armee (PISA), bei dem der Export von Daten gewährleistet werden müsste.

Sparpotenzial: jährlich schätzungsweise 12,5 Mio. CHF (10,7 Mio. CHF bei den Normadressaten und 1,8 Mio. CHF bei den Ausgleichskassen)

Bemerkungen: Es werden hohe Investitionskosten und ein erhöhter Ressourcenbedarf für die Entwicklung der E-Solution anfallen, deren Ausmass noch nicht festgestellt werden kann. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist jedoch mittel- bis langfristig als sehr vorteilhaft einzuschätzen. Dieser Verbesserungsvorschlag wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in ihrem Bericht vom Frühling 2013 über die Prüfung der Aufsicht des BSV in der EO empfohlen und vom BSV zur Prüfung entgegengenommen. Eine Machbarkeitsstudie soll als nächster Schritt extern im Auftrag gegeben werden.

Verantwortung: VBS mit EDI/BSV

Frist: Machbarkeitsstudie bis 2015

3 Zweite Säule (BVG)

3.1 Einleitung

Der Nutzen der staatlichen Regulierung im Bereich der 2. Säule liegt in der Absicherung der Arbeitnehmenden durch Leistungen aus der beruflichen Vorsorge (BVG), als Ergänzung zur ersten Säule. Der Gesetzgeber hat das BVG geschaffen, um bestimmte Mindestleistungen in der beruflichen Vorsorge im Todesfall, bei Invalidität und für das Alter zu garantieren. Jeder Arbeitgeber ist verpflichtet, seine Mitarbeitenden ab einem definierten Mindesteinkommen in der beruflichen Vorsorge zu versichern.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV hat im Jahr 2010 – in Zusammenarbeit mit dem SECO – das Forschungsbüro Hornung beauftragt, die Studie über die «Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen» durchzuführen. Im Weitern lieferte ein Workshop mit Fachpersonen aus der Wirtschaft im Sommer 2013 zusätzliche Informationen. Der Bericht dazu wird auf dem Internet zur Verfügung gestellt.²⁰

3.2 Definition des Bereichs

Der Bereich der 2. Säule umfasst die gesetzlichen Pflichten (Handlungspflichten HP), die den Unternehmen, d.h. den Arbeitgebern, aus den relevanten BVG-Normen durch den Betrieb der 2. Säule entstehen. Im Rahmen der Arbeiten wurden 6 Handlungspflichten analysiert. Die Unternehmensprozesse im Zusammenhang mit diesen Handlungspflichten enthalten Elemente, z.B. BVG-spezifische Aufgaben von Lohnbuchhaltung (HP 4), die teilweise durch weitergehende Normen (Rechnungslegungsnormen) verursacht werden. Diese einzelnen Elemente können nicht voneinander getrennt beurteilt werden. Da es sich aber um Handlungspflichten im Rahmen des BVG handelt, wurde auf eine Abgrenzung der Regulierungskosten verzichtet. Nicht berücksichtigt wurden Regulierungskosten, die bei Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherern entstehen.

²⁰ Bericht «Werkstattbericht zu den Regulierungskosten der 2. Säule bei Unternehmen» sowie Studie finden sich unter folgendem Internet-Link:
<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&lnr=04/11#pubdb>

3.3 Regulierungskosten

Die nachstehende Tabelle präsentiert die analysierten Handlungspflichten, die Kosten bei Unternehmen verursachen. Die Regulierungskosten, die in den Unternehmen selbst entstehen, können auf rund 120 Millionen Franken geschätzt werden. Die Untersuchungen zeigen auf, dass ein grosser Anteil der Kosten auch ohne Regulierung anfällt, da Unternehmen auch ohne BVG Vorsorgeschutz gewähren (= Sowieso-Kosten).

Regulierungskosten – Bereich berufliche Vorsorge

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF) / Bemerkung
HP 1 Meldung Ereignisse an die Vorsorgeeinrichtung Lohnmutationen, Eintritte, Austritte, Pensionierung, Invaliditäts- und Todesfall der Vorsorgeeinrichtung melden.	Art. 3 Abs. 1 lit. b und Art. 10 BVV 2 (SR 831.441.1) Art. 1 Abs. 1 FZV (SR 831.425)	16
HP 2 Sonstiger Verkehr mit Vorsorgeeinrichtung und Dritten sowie Governance Art. 50 Abs. 1 lit. e BVG regelt die Pflichten der Unternehmen im Rahmen des BVG und Art. 51 die paritätische Verwaltung.	Art. 50 und 51 BVG (SR 831.40)	37
HP 3 Information und Beratung der Arbeitnehmer Artikel 331 Abs. 4 OR reguliert die Auskunftspflicht des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmenden in der Personalvorsorge. Darunter fällt die Informationspflicht des Arbeitgebers im Rahmen der beruflichen Vorsorge.	Art. 331 Abs. 4 OR (SR 220)	6
HP 4 BVG-spezifische Aufgaben von Lohnbuchhaltung und Personaladministration BVG-Abrechnungen, Jahresabschlussarbeiten, Prüfen von BVG-Personalgeschäften und Zahlungen der Beiträge.	Art. 51a Abs. 2 lit. g und Art. 66 Abs. 4 BVG Art. 10 und 31 BVV 2	35 Die Regulierungskosten beinhalten nebst BVG-spezifischen Aufgaben Aufwände, die im Rahmen der Rechnungslegungsnormen anfallen. Eine Abgrenzung ist hier nicht möglich.
HP 5 Überprüfen der BVG-Lösung und Vorsorgepläne Der Arbeitgeber ist verpflichtet eine Vorsorgeeinrichtung zu errichten oder sich einer solchen anzuschliessen. Er organisiert die Wahl zusammen mit dem Personal.	Art. 11, Abs. 1, 2 und 3 BVG	0 Diese Kosten fallen auch ohne Regulierung an, da Unternehmen Vorsorgeschutz auch ohne BVG gewähren (= Sowieso-Kosten).
HP 6 Teilliquidation Bei erheblicher Verminderung der Belegschaft, Restrukturierung der Unternehmung oder Auflösung des Anschlussvertrags	Art. 27g und 27h BVV 2 Art. 53d Abs. 1 BVG	26
Summe Regulierungskosten		120 Mio. CHF

Im Rahmen des Workshops wurde untersucht, ob die Strukturreform bzw. die Einführung der OAK, oder die neue Direktaufsicht zusätzliche Kosten bei den Arbeitgebern verursachen, in-

dem zusätzliche Aufgaben an die Unternehmen delegiert werden. Dies scheint nicht der Fall zu sein; die neuen Institutionen verursachen offenbar keine sogenannten Reflexkosten bei Unternehmen.

3.4 Verbesserungsvorschläge

Nachstehend werden diejenigen Massnahmen präsentiert, die Kosteneinsparungen bei Unternehmen ermöglichen und eine breite Zustimmung gefunden haben.

Reduktion der unterjährigen Lohnmutationsmeldungen

Die Auskunftspflicht des Arbeitgebers (Art. 10 BVV ²¹), der Vorsorgeeinrichtung Lohnmutationen zu melden, verursacht jährliche Regulierungskosten von 13 Millionen Franken. Bei geschätzten 4,4 Millionen Lohnmutationsmeldungen für 3,6 Millionen aktive Versicherte, kann davon ausgegangen werden, dass jährlich 800'000 unterjährige Lohnmutationsmeldungen erfolgen. Ziel dieser Massnahme ist die Reduktion der unterjährigen Lohnmeldungen. Einrichtungen eines Arbeitgebers und Sammeleinrichtungen nutzen erfahrungsgemäss bereits heute die Möglichkeit, den koordinierten Jahreslohn im Voraus zu melden (Art. 3 Abs. 1 lit. b BVV 2)²².

6. Reduktion der unterjährigen Lohnmutationsmeldungen	
Arbeitgeber sollen die Jahreslöhne nur einmal jährlich im Voraus melden (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b BVV 2). Eine Ausnahme davon bilden Ereignisse im Sinne von Art. 10 BVV 2 und Art. 1 Abs. 1 FZV, die weiterhin unterjährig zu melden sind.	
Sparpotenzial: Die geschätzten Kosten für 800'000 unterjährige Meldungen ²³ belaufen sich auf rund 2 Mio. Franken jährlich. Potenziell mögliche Einsparung wird auf 10% geschätzt.	
Bemerkungen: Im Rahmen der Umsetzung der Reform der Altersvorsorge 2020 soll ein Art. 10 Abs. 2 (neu) BVV 2 erlassen werden.	
Verantwortung: BSV	Frist: 2020 (Reform «Altersvorsorge 2020»)

Reduktion der Bagatelfälle im Rahmen einer Teilliquidation

Die Studie «Verwaltungskosten der 2. Säule» schätzt 3000 Teilliquidationsfälle²⁴ jährlich. Die jährlichen Kosten, die Unternehmen anfallen, werden auf rund 26 Millionen Franken geschätzt, unter der Annahme, dass eine Teilliquidation im Durchschnitt 15 Tage Aufwand verursacht²⁵. Dem Arbeitgeber entstehen bei Teilliquidationen mit geringen freien Mitteln bzw. geringer Unterdeckung unverhältnismässig hohe Aufwände. Die Reduktion der Bagatelfälle ist deshalb erstrebenswert. Die Schätzung einer Kosteneinsparung ist mangels Daten nicht möglich.

²¹ «Der Arbeitgeber muss der Vorsorgeeinrichtung alle versicherungspflichtigen Arbeitnehmer melden und alle Angaben machen, die zur Führung der Alterskonten und zur Berechnung der Beiträge nötig sind».

²² Gemäss Art. 3 lit. b BVV 2 kann die Vorsorgeeinrichtung «den koordinierten Jahreslohn zum Voraus aufgrund des letzten bekannten Jahreslohnes bestimmen; sie muss die für das laufende Jahr bereits vereinbarten Änderungen berücksichtigen».

²³ Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Autoren: Hornung, Daniel; Beer-Toth, Krisztina; Bernhard, Thomas; Gardiol, Lucien; Röthlisberger, Thomas

²⁴ BVG, Art. 53b beschreibt den Tatbestand der Teilliquidation als vermutungsweise erfüllt, wenn a) eine erhebliche Verminderung der Belegschaft erfolgt; b) eine Unternehmung restrukturiert wird; c) der Anschlussvertrag aufgelöst wird.

²⁵ Workshop mit Fachexperten aus der Wirtschaft, BSV – SECO, 1. Juli 2013, Schätzwerte für Bearbeitung von Teilliquidationen: Zwischen 3 Tagen (für Bagatelfälle) und 30 Tagen für komplexe Fälle.

7. Reduktion der Bagatellfälle im Rahmen einer Teilliquidation

Bei Bagatellfällen kann auf die Durchführung der Teilliquidation verzichtet werden. Der Bundesrat kann bestimmen, dass keine Teilliquidation durchgeführt wird, wenn lediglich geringe freie Mittel oder eine geringe Unterdeckung vorhanden sind.

Sparpotenzial: Jährliche Kosten für Teilliquidationen rund 26 Mio. Franken. Durch Verzicht der Durchführung einer Teilliquidation bei Bagatellfällen kann ein Teil dieser Kosten eingespart werden.

Bemerkungen: Im Rahmen der Umsetzung der Reform der Altersvorsorge 2020 soll Artikel 53d Absatz 1 BVG mit einer Delegationskompetenz an den Bundesrat ergänzt werden, die ihm erlaubt, Ausnahmebestimmungen für Fälle zu erlassen, in denen wegen unverhältnismässigen Aufwands auf die Durchführung einer Teilliquidation verzichtet werden kann.

Verantwortung: BSV

Frist: 2020 (Reform «Altersvorsorge 2020»)

Im Rahmen einer Teilliquidation sind die verfassungsmässigen Grundsätze zu berücksichtigen. Insbesondere die Gleichbehandlung der versicherten Personen müsste im Falle des Verzichts auf die Aufteilung der Unterdeckung bzw. der Verteilung der freien Mittel beachtet werden. Für die Festlegung der Höhe müssen objektive Kriterien genannt werden. In der Praxis gibt es Teilliquidationsreglemente (vgl. Art. 53b BVG), die die freien Mittel nicht verteilen, wenn diese weniger als 5% der Altersguthaben der im Vorsorgewerk verbleibenden aktiv versicherten Personen und durchschnittlich weniger als 1000 Franken pro Kopf dieser Personengruppe betragen, die Unterdeckung wird jedoch aufgeteilt.

4 Rechnungslegung, Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht

4.1 Einleitung

Die Buchführung und die Rechnungslegung werden als eine Grundaufgabe der Unternehmensführung verstanden, und das bereits seit mehreren Jahrhunderten. Sie sind keine regulatorische «Erfindung», sondern eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit. So erfüllt das Rechnungswesen eine Reihe wichtiger Aufgaben, sei es zum Abbau von Informationsasymmetrien, als analytisches Werkzeug zur Beurteilung der Leistungskraft des Unternehmens oder als Grundlage zur Ressourcensteuerung. Zudem knüpfen etliche weitere Rechtsgebiete unmittelbar an das Rechnungslegungsrecht an, z.B. das Familien-, Erb-, Sozialversicherungs-, Steuer-, Subventions-, Aufsichts- und Strafrecht. Insbesondere das Steuerrecht stützt auf den handelsrechtlichen Jahresabschluss ab (Massgeblichkeitsprinzip) und kann – abgesehen von einzelnen Ausnahmen – auf eigene Bestimmungen verzichten.

Das Revisionsrecht verfolgt verschiedene Schutzziele: Bei Publikumsgesellschaften und wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen dient die Revision der Jahres- und Konzernrechnung vorab dem Investorenschutz. Bei allen weiteren wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen erfordern öffentliche Interessen ebenfalls eine Revision. In Privatgesellschaften kann der Schutz von Personen mit Minderheitsbeteiligungen eine Revision erforderlich machen. Für Rechtsformen, bei denen die Haftung auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt ist, dient die Revision auch dem Schutz der Gläubiger.

Die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde stellt mit ihrem Zulassungssystem sicher, dass Revisionsdienstleistungen nur von Fachpersonen erbracht werden, die dafür genügend qualifiziert sind. Die Revisionsstellen von Publikumsgesellschaften unterstehen zudem einer staatlichen Aufsicht.

Dieses Kapitel stützt sich auf eine Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Institut für Public Management, im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ).²⁶

4.2 Definition des Bereichs

Die Kostenanalyse erfasst eingetragene Einzelunternehmen ab einem Jahresumsatz von 100'000 Schweizer Franken, Aktiengesellschaften (AG) und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH). Der Fokus wird insbesondere auch auf die Segmente der KMU gelegt, nämlich die Einzelunternehmen, GmbH / AG mit Opting-Out sowie eingeschränkt revidierte GmbH / AG. Als Referenz und Ausgangspunkt gilt das Jahr 2012 mit dem in diesem Jahr anwendbaren Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)recht.

In Bezug auf die ordentliche Revision wurden die neuen, per 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Schwellenwerte von 20 Millionen Franken Bilanzsumme, 40 Millionen Franken Umsatzerlös und 250 Vollzeitstellen berücksichtigt. Das neue Rechnungslegungsrecht, das seit 1. Januar 2013 in Kraft ist, wurde so weit wie möglich berücksichtigt.

4.3 Regulierungskosten

Das Vorgehen lehnt sich methodisch stark an den «Regulierungs-Checkup» des Staatssekretariats für Wirtschaft an, wobei keine erwähnenswerten Abweichungen stattgefunden haben.

Regulierungskosten – Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)recht

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
<u>Rechnungslegungspflicht</u> Die Gesamtkosten ergeben sich aus den folgenden Handlungspflichten: - Erstellung Erfolgsrechnung - Erstellung Lagebericht - Erstellung Bilanz - Erstellung Anhang - Risikobeurteilung und IKS - Andere	Art. 662 ff. und 957 ff. OR (SR 220)	1042 371 53 371 64 97 86
<u>Revisionspflicht</u> Die Gesamtkosten ergeben sich aus den folgenden Handlungspflichten: - eingeschränkte Revision - ordentliche Revision - Andere	Art. 727 ff. OR	617 406 176 35
<u>Zulassung & Aufsicht der Revision</u> Die Gesamtkosten ergeben sich aus den folgenden Handlungspflichten: - Aufsicht der Revision - Zulassung als Revisionsunternehmen	Art. 4 ff., 16, 21 RAG (SR 221.302)	5,8 4,6 1,2
Summe		1666 Mio. CHF

Bei der Schätzung wurden auch einmalige Regulierungskosten für Aufgaben erfasst, die von den Unternehmen nur einmal ausgeführt wurden. Dabei ging es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Gesetzesrevisionen. So entstanden beispielsweise einem

²⁶ Regulierungskostenanalyse des Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)rechts:
<http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/aktuell.html>

Unternehmen, das sich im Zeitraum 2008–2012 für das Opting-Out entschieden hat, Kosten für die entsprechende Statutenänderung, die erst im Jahr der Änderung effektiv zu Buche schlugen (dank dieser Anfangsinvestition können die Unternehmen allerdings anschliessend Regulierungskosten einsparen). Insgesamt wurden diese einmaligen Kosten auf 372 Millionen Franken geschätzt. Sie fallen in Zukunft jedoch weg. Dafür verdeutlichen sie, wie dies in Teil I des Berichts erwähnt wurde, dass Gesetzesänderungen für die Unternehmen bedeutende Kosten zur Folge haben können.

4.4 Verbesserungsvorschläge

Insgesamt belaufen sich die jährlichen Kosten des Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)rechts auf schätzungsweise 12,4 Milliarden Franken brutto. Ein hoher Teil davon wurde als Sowieso-Kosten taxiert, sodass sich wesentlich tiefere (Netto)-Regulierungskosten von rund 1,66 Milliarden Franken ergeben.

Rechnungslegungsrecht

Der grösste Kostenanteil entfällt auf das Rechnungslegungsrecht. Die Bruttokosten liegen bei ca. 11,5 Milliarden Franken. Allerdings wurden rund 90% der Bruttokosten als Sowieso-Kosten taxiert, sodass die Regulierungskosten bei rund 1 Milliarde Franken liegen dürften. Dies bestätigt, dass die Rechnungsführung keine regulatorische «Erfindung» darstellt, sondern eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit ist. Der grösste Teil der Kosten entfällt auf die Segmente der KMU. Pro KMU ergibt sich ungefähr eine durchschnittliche Nettobelastung von rund 2000 Franken, was insgesamt als tief zu werten ist. Die Analyse bestätigt, dass das Rechnungslegungsrecht eine verhältnismässig kleine Anzahl an gesetzlichen Normierungen aufweist und insbesondere auf die Bedürfnisse der KMU ausgerichtet ist. Mit dem neuen Rechnungslegungsrecht (in Kraft seit dem 1. Januar 2013) werden die Segmente der KMU noch weiter entlastet, weil die Risikobeurteilung und der Lagebericht wegfallen werden. Aufgrund der weitgehend tiefen Regulierungskosten, der geringen Regelungsdichte und der zukünftigen administrativen Entlastungen für die KMU, ergeben sich in Bezug auf das Rechnungslegungsrecht keine Verbesserungspotenziale. Bei den grösseren Unternehmen könnte eine Neuregelung der Konsolidierungspflicht zu Buchwerten zu Vereinfachungen führen.

8. Überprüfen der Buchwertkonsolidierung

Grössere, nicht börsenkotierte Konzerne müssen grundsätzlich zu Buchwerten konsolidieren (Art. 963b Abs. 3 OR). Diese Buchwertkonsolidierung verursacht Kosten, erbringt aber gemäss den betroffenen Unternehmen einen relativ geringen Nutzen. Diese Pflicht könnte abgeschafft werden. Denkbar wäre auch eine Erhöhung der Konsolidierungsschwellenwerte i.V.m. der ausschliesslichen Pflicht zur Konsolidierung nach einem anerkannten Standard zur Rechnungslegung (true and fair view).

Sparpotenzial: 23,5 Mio. CHF im Fall einer Abschaffung der Buchwertkonsolidierung, weniger im Fall der Erhöhung der Konsolidierungsschwellenwerte.

Bemerkungen: Eine nähere Prüfung erscheint sinnvoll, z.B. im Rahmen der laufenden Aktienrechtsrevision.

Verantwortung: EJPD

Frist: Vernehmlassungsvorlage Aktienrecht vor Ende 2014

Revisionsrecht

Die Bruttokosten der Revision wurden auf rund 800 Millionen Franken geschätzt, wobei ein massgeblicher Teil davon auf die externen Revisionshonorare entfällt (727 Mio. CHF). Rund ein Viertel der Kosten wurde als Sowieso-Anteil identifiziert, da die Revision unbestrittenermassen der Qualitätssicherung im Rechnungswesen dient. Allerdings ist der hohe und weiterhin steigende Anteil an Opting-Outs ein Indikator, dass viele KMU aus Kostenüberlegun-

gen auf eine Revision verzichten. Die Revision befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen den anfallenden Kosten für das zu prüfende Unternehmen sowie dem daraus entstehenden individuellen und gesellschaftlichen Nutzen. Die aktuellen, im Vergleich zum Ausland hohen Schwellenwerte zur ordentlichen Revision tragen diesem Umstand Rechnung, weil sie sich an der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens orientieren. Die Mehrheit der revisionspflichtigen KMU unterliegt demnach der eingeschränkten Revision. Die entstehenden Kosten aus der eingeschränkten Revision sind wesentlich tiefer als bei der ordentlichen Revision, werden aber je nach Unternehmen trotzdem als massgeblich eingeschätzt. Die Kosten scheinen jedoch aus Sicht des Anspruchsgruppenschutzes sowie des allgemeinen gesellschaftlichen Nutzens vertretbar. Zumindest bei mittelgrossen und grossen Unternehmen müssten der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung bei einem Verzicht auf die Revision erhebliche eigene Kontrollmassnahmen ergreifen, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Eine weitere Erhöhung der Schwellenwerte erscheint auf Basis dieser Güterabwägung nicht sinnvoll.

Revisionsaufsichtsrecht

Die jährlichen Regulierungskosten für die Handlungspflicht «Aufsicht der Revision» wurden auf rund 4,6 Millionen Franken geschätzt, wobei ein massgeblicher Teil auf die jährlichen Aufsichts- und Inspektionsgebühren der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde entfällt (3,9 Mio. Franken). Die Revisionsaufsicht ist bei den in die Untersuchung einbezogenen Revisionsunternehmen unbestritten. Sie wird als Folge der inhärenten Unabhängigkeitsthematik anerkannt, ebenso wie die Tatsache, dass die Aufsicht mit Kosten verbunden ist. Die Kosten für die Zulassung von natürlichen Personen und Revisionsunternehmen sind vertretbar und primär auf die Zulassungsgebühren zurückzuführen. Die Gebühren und internen Kosten zur Zulassung, Überprüfung und Erfüllung der Qualitätserfordernisse der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen sind für die einzelnen Unternehmen massgeblich, aber als Folge der Regulierung grundsätzlich anerkannt. Schliesslich ist festzustellen, dass erhebliche Kosten für die fünf grössten staatlich beaufsichtigten schweizerischen Revisionsunternehmen durch den amerikanischen Regulator entstehen, da die amerikanische Aufsicht unter bestimmten Umständen direkt durchgreift. Eine Anerkennung der schweizerischen Aufsicht durch den amerikanischen Regulator würde hier eine bedeutende Einsparung bringen, liegt aber nicht in der Kompetenz des schweizerischen Gesetzgebers.

5 Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt

5.1 Einleitung

Der Anteil ausländischer Personen an der ständigen Wohnbevölkerung ist in den letzten Jahren gestiegen, während die Schweizer Bevölkerung aufgrund einer tiefen Geburtenrate stagniert. Rund zwei Drittel des Zuwachses entfällt auf Länder der Europäischen Union (EU) und der EFTA, rund ein Drittel der zugewanderten Menschen stammt aus Drittstaaten. Grund dafür ist nicht zuletzt der grosse Bedarf der Wirtschaft an Spezialistinnen und Spezialisten, da in vielen Branchen ein Mangel an Fachkräften verzeichnet wird. Der Wirtschaft wird durch die Rekrutierung von Ausländerinnen und Ausländern ermöglicht, Wachstumspotenziale zu nutzen. Gleichzeitig verstärkt die hohe Zuwanderung den Strukturwandel und Reformbedarf in verschiedenen Bereichen. Die Hauptziele der Regulierungen und ihr damit verbundener volkswirtschaftlicher Nutzen liegen somit einer kontrollierten Umsetzung der Zuwanderungspolitik.

Eine Analyse der Regulierungskosten in diesem Bereich wurde im Auftrag des Bundesamts für Migration (BFM) von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung durchgeführt.²⁷

5.2 Definition des Bereichs

Die vorliegende Regulierungskostenschätzung bezieht sich auf den Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstägigen zum Schweizer Arbeitsmarkt und ist entsprechend der Ziele der Studie auf die *unselbstständigen* Erwerbstägigen beschränkt. Der Untersuchungsgegenstand wurde auf die in die Kompetenz der Kantone resp. des BFM fallenden Handlungspflichten eingegrenzt, die unmittelbar mit der Zulassung zum Arbeitsmarkt verbunden sind. Weitere mit der Beschäftigung von ausländischen Erwerbstägigen verknüpfte Pflichten, wie beispielsweise Mitwirkungspflichten im Rahmen von Kontrollen aus den flankierenden Massnahmen oder Aufgaben des Sozialversicherungsrechts oder der Quellenbesteuerung, wurden somit nicht in diese Untersuchung miteinbezogen.

Spezifisch für diesen Bereich ist, dass für den Grossteil aller jährlich erteilten Bewilligungen nicht die Arbeitgeber, sondern die Arbeitnehmenden Normadressaten der gesetzlichen Pflichten sind. Dies ist namentlich bei den Angehörigen aus den EU-25- und EFTA-Staaten der Fall. Ebenso werden Kosten bei Entsendungen von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz (Beispiel: ausländische Dienstleistungserbringende) abgegrenzt; in diesen Fällen sind die ausländischen Arbeitgeber in der Pflicht und sie tragen *de jure* auch die sich ergebenden Kosten.

5.3 Regulierungskosten

Die Durchführung der Studie orientierte sich prinzipiell an den Vorgaben des Regulierungs-Checkups. In drei Punkten wurde jedoch davon abgewichen:

1. Der Regulierungs-Checkup empfiehlt die Auswahl von 10–30 Handlungspflichten. Um die arbeitsmarktliche Zulassung in den Grenzen der oben beschriebenen Bereichsdefinition abdecken zu können, genügen jedoch deren sieben.
2. Die Schätzungen für diese Studie wurden *parallel* von Expertinnen und Experten und Unternehmen vorgenommen. Grund dafür war, dass insbesondere die angefragten Verbände wegen fehlender Praxiserfahrung die Fragebogen an Unternehmen weiterleiteten resp. an Unternehmen verwiesen.
3. Zur Ermittlung von Unterschieden des Vollzugs auf kantonaler Ebene sowie zur Schliessung bestehender Datenlücken (z.B. kantonale Gebühren pro Gesuch) wurde eine ergänzende schriftliche Befragung der Kantone durchgeführt.

Die für die Studie relevanten gesetzlichen Grundlagen finden sich in der folgenden Tabelle.

Gesetzliche Grundlagen

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen
Bewilligungspflicht bei Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit	Art. 11 AuG (SR 142.20)
Nachweisen der Rekrutierungsbemühungen und persönlichen Voraussetzungen	Art. 21 AuG Art. 23 AuG
Abklären / Informationen einholen zur Einhaltung der orts- und branchenüblichen Bedingungen	Art. 22 AuG Art. 2 EntsG (SR 823.20)

²⁷ Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstägigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt:

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte.html>

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen
Vergewissern durch Einsicht in den Ausweis oder durch Nachfrage bei den zuständigen Behörden, dass die Berechtigung der Ausländerin / des Ausländers zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz besteht	Art. 91 AuG
Überweisen/Bezahlen der Gesuchsgebühren	Art. 123 AuG Art. 3, 8 (4), 11 GebV-AuG (SR 142.209)
Meldung eines Stellenantritts	Art. 9 Abs. 1bis VEP (SR 142.203)
Meldung einer Entsendung	Art. 6 EntsG Art. 6 EntsV (SR 823.201)

Es zeigte sich, dass die Ergebnisse der Gesetzesanalyse die unternehmerische Praxis nur unzureichend widerspiegeln. Die relevanten gesetzlichen Grundlagen wurden daher so gruppiert, dass damit ein «typischer» Prozess zur Erlangung einer Bewilligung abgebildet wird (= Handlungspflicht). Die Verständlichkeit der aus dem Kontext gerissenen gesetzlichen Grundlagen wurde so verbessert, was die Kostenschätzung erleichterte. Die folgende Tabelle zeigt die drei Handlungspflichten samt den berechneten Regulierungskosten.²⁸

Handlungspflichten

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
Bewilligung für EU-25/EFTA	Diverse, vgl. Tabelle "Gesetzliche Grundlagen"	5,2
Arbeitsbewilligung für Drittstaaten und EU-2	Diverse, vgl. Tabelle "Gesetzliche Grundlagen"	13,2
Meldeverfahren (Stellenantritt)	Diverse, vgl. Tabelle "Gesetzliche Grundlagen"	1,6
Summe		20 Mio. CHF

Im Vergleich zu anderen untersuchten Bereichen im Rahmen dieses Projektes fallen die Kosten relativ tief aus. Dies ist auf die spezifischen Besonderheiten in diesem Bereich, das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sowie auf verschiedene Massnahmen (vgl. Kapitel 6 der Studie), die in den vergangenen Jahren für die Vereinfachung der Regulierung ergriffen wurden, zurückzuführen.

5.4 Verbesserungsvorschläge

Grundsätzlich geht aus den geführten Gesprächen mit Unternehmensvertretern eine hohe Akzeptanz gegenüber den gesetzlichen Regulierungen hervor. Die befragten Unternehmen äusserten wiederholt Verständnis für die Notwendigkeit der Steuerung und Kontrolle der Migration durch das Bewilligungs- und Meldeverfahren. Das System der dualen Zulassung erfährt keine Fundamentalkritik, sondern es werden vielmehr punktuelle Verbesserungen angestrebt. Trotz des mehrheitlich positiven Echos werden aber auch in diesem Bereich Probleme ausgemacht. Die meisten ergeben sich laut Aussagen der befragten Unternehmen aus den Unterschieden im kantonalen Vollzug, was sowohl die Prozesse als auch die Interpretation der gesetzlichen Grundlagen betrifft, und den mangelnden Möglichkeiten der Nutzung von modernen Kommunikationssystemen mit der Verwaltung. Trotz der Tatsache, dass der Handlungsspielraum für die Reduzierung der Kosten für Unternehmen extrem be-

²⁸ Die der Berechnung zugrundeliegenden Fallzahlen: 208'249 Fälle für EU-25/EFTA Angehörige, 27'102 Fälle für Drittstaatsangehörige und EU-2 sowie 92'022 Fälle im Rahmen des Meldeverfahrens.

schränkt ist²⁹, können die drei folgenden von Wirtschaftsvertretern vorgebrachten Vereinfachungsvorschläge näher in Betracht gezogen werden.

9. Harmonisierung der kantonalen Formulare und Beilagen

Dieser Verbesserungsvorschlag strebt eine Harmonisierung der kantonalen Gesuchsformulare sowie eine Vereinheitlichung der einzureichenden Unterlagen an.

Sparpotenzial: Dieser Vorschlag beinhaltet keine rechtliche Verpflichtung für die Unternehmen. Demzufolge wurde der Vorschlag nicht in die Kostenschätzung miteinbezogen. Dennoch wurde der Vorschlag von den befragten Unternehmensvertretern am häufigsten genannt, da es für die Unternehmen offensichtlich eine nicht unbedeutende Arbeitserleichterung bedeuten würde.

Bemerkungen: Der genannte Verbesserungsvorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den Nutzen der Regulierung und es wurde daher keine RFA³⁰ vorgenommen. Das BFM kann den Vertretern der kantonalen Behörden vorschlagen, Gesuchsformulare und Listen mit den notwendig einzureichenden Unterlagen zu vereinheitlichen.

Verantwortung: BFM / Kantone

Frist: 2016

10. Online Bewilligungsportal (zentral / kantonal) zur elektronischen Kommunikation zwischen Unternehmen und kantonalen Behörden

Dieser Vorschlag hat die Schaffung eines zentralen Informatikportals zum Ziel, das es den Gesuchstellern ermöglichen sollte, die Dossierunterlagen elektronisch zu übermitteln. Ebenfalls soll die gesamte Korrespondenz während des administrativen Prozesses ausschliesslich elektronisch erfolgen. Das Projekt eGOV/eARB, das sich beim BFM zurzeit in Entwicklung befindet, sieht die elektronische Dossierübermittlung zwischen den kantonalen und den Bundesbehörden vor.

Sparpotenzial: Dieser Vereinfachungsvorschlag birgt ein erhebliches Sparpotenzial, da er eine Vereinfachung, Harmonisierung und erhebliche Beschleunigung der administrativen Prozesse ermöglicht. Aus diesem Grund, findet sich der Vorschlag in der Prioritätenliste der Unternehmensvertreter an zweiter Stelle.

Bemerkungen: Der genannte Verbesserungsvorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den Nutzen der Regulierung und es wurde daher keine RFA vorgenommen. Die Umsetzung des Vorschlages wäre jedoch sehr komplex und würde eine grosse finanzielle Investition bedingen. Es wäre zudem eine Vorprüfung zur Machbarkeit notwendig.

Verantwortung: BFM / Kantone

Frist: Realisierung bis 2018, Einführung ab 2019

²⁹ Die Kosten für diese Regulierung sind bereits sehr tief. Wenn man von den Gesamtkosten die Kosten im Bereich des Freizügigkeitsabkommens (FZA), die bereits extrem vereinfacht wurden, abzieht, so belaufen sich die Kosten auf ca. 9.7 Mio. Franken. Davon entfällt ein Grossteil des Betrages auf nicht reduzierbare Kosten wie z.B. Gebühren etc. Zudem befinden sich andere Vereinfachungsmassnahmen bereits in der Umsetzung (eGOV, Vi-saoptimierung, etc.).

³⁰ Regulierungsfolgenabschätzung (s. Regulierungs-Checkup).

11. Wegleitung auf der ersten Seite des MeldeSystem (es sollte klar sein, was auf den kommenden Seiten abgefragt wird)

Die bereits existierende Wegleitung ist zum jetzigen Zeitpunkt nur auf der Homepage des BFM aufgeschaltet. Die Wegleitung soll zusätzlich gut sichtbar auf der Startseite des Meldeverfahrens aufgeschaltet werden. Dieser Vorschlag scheint von grösserem Interesse für die Unternehmensvertreter (insbesondere für KMU) zu sein.

Sparpotenzial: Dieser Vorschlag ermöglicht eine gewisse Arbeitserleichterung.

Bemerkungen: Der genannte Verbesserungsvorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den Nutzen der Regulierung und es wurde daher auch keine RFA vorgenommen.

Verantwortung: BFM

Frist: 2015

6 Unternehmenssteuern

6.1 Einleitung

Die Erhebung von Steuern dient der Sicherstellung des Finanzbedarfs von Bund, Kantonen und Gemeinden. Darüber hinaus können Steuern für Lenkungszwecke und verteilungspolitische Ziele eingesetzt werden. Steuern verursachen bei den beteiligten Akteuren Entrichtungskosten.

Dieses Kapitel stützt sich auf eine Studie der PricewaterhouseCoopers AG (PwC) im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).³¹ Ziel der Studie war es, die Regulierungskosten für die unternehmensbezogenen Steuern, namentlich die Gewinn- und Kapitalsteuer sowie die übrigen Steuern (z.B. Lohnquellensteuer), zu messen und Verbesserungsvorschläge zur Reduktion dieser Regulierungskosten zu erarbeiten.

6.2 Definition des Bereichs

Im Bereich der unternehmensbezogenen Steuern wurden alle Handlungspflichten mit relevanten Regulierungskosten berücksichtigt. Es wurden die Regulierungskosten für die juristischen Personen gemessen.

Die vorliegende PwC-Studie grenzt sich von den Studien im Bereich Rechnungslegungs- und Revisionsrecht sowie im Bereich Sozialversicherungsrecht ab. Der Lohnausweis wird nur mit Bezug auf die steuerlich begründeten Aufwände einbezogen (Abgrenzung zur Studie Sozialversicherungsrecht).

Die Sowieso-Kosten wurden bei der Studie nicht separat ausgewiesen, weil bereits bei der Definition der Handlungspflichten nur auf die Pflichten abgestellt wurde, die ausschliesslich aufgrund der steuerlichen Gesetzgebung entstehen, oder aber es wurde nur der auf die Steuern entfallende Teil geschätzt.

³¹ «Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern», auf: <http://www.estv.admin.ch/>

6.3 Regulierungskosten

Regulierungskosten – Unternehmensbezogene Steuern

	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
Gewinnsteuer/Kapitalsteuer (gemeinsame Veranlagung)		
Steuerpflicht	Art. 20ff. StHG (SR 642.14) Art. 50ff. DBG (SR 642.11)	5,4
Steuererklärung	Art. 42 StHG Art. 124 DBG	192,0
Informationspflichten	Art. 43ff. StHG Art. 123, 126, 129 DBG	148,5
Rechtsmittelverfahren	Art. 48, 50, 51 StHG Art. 130ff., 140ff. DBG	Freiwillige Handlungspflicht
Total Gewinn-/Kapitalsteuer		345,9
Übrige Steuern		
Grundstücksgewinnsteuer	Art. 12 StHG	Nicht erhoben
Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Art. 5ff. StG (SR 641.10)	1,3
Umsatzabgabe	Art. 13ff. StG	21,2
Lohnquellensteuer	Art. 32ff. StHG Art. 83ff. DBG	249,3
Verrechnungssteuer	Art. 4ff. VStG (SR 642.21)	73,7
Stempelabgaben auf Versicherungsprämien	Art. 21ff. StG	47,0
Total übrige Steuern		392,5
Summe		738,6 Mio. CHF

In der Studie von PwC wurden neben den Handlungspflichten, die aus den Steuergesetzen zwingend hervorgehen, auch sogenannte freiwillige Handlungen geschätzt. Bei letzteren bestehen keine gesetzlichen Anforderungen, wenngleich diese – aus Sicht des Steuerpflichtigen – ökonomisch sinnvollen Handlungen letztendlich durch das Steuerrecht ausgelöst werden. Die geschätzten Kosten der wichtigsten freiwilligen Handlungen (u.a. steuerrechtskonformer Abschluss, Erlass der Steuer, Rulingprozess und Transfer Pricing) summieren sich auf etwa 238 Millionen Franken und sind in der Tabelle nicht ausgewiesen.

Von den zahlreichen Handlungspflichten verursachen bei der Gewinnsteuer die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Erstellen der Steuererklärung (wie zum Beispiel das Ausfüllen derselben und die Erstellung der Beilagen), Informationspflichten (zum Beispiel die Erstellung des Lohnausweises) sowie Mitwirkungspflichten die höchsten Regulierungskosten.

Von den übrigen Steuern verursacht die Lohnquellensteuer die höchsten Regulierungskosten.

6.4 Verbesserungsvorschläge

Bei der Ausarbeitung der Verbesserungsvorschläge durch PwC flossen sowohl die Einschätzungen von Experten als auch die Ergebnisse aus 32 Unternehmensinterviews ein. In der Studie wurden die Verbesserungsvorschläge priorisiert nach:

- Potenzial der Regulierungskostensenkung für die betroffenen Unternehmen,
- Dauer / Umsetzbarkeit,
- Kosten, die den Behörden dadurch entstehen.

Die Unternehmen gaben in den Interviews an, dass ihnen insbesondere Unterschiede im Verfahrensrecht zwischen den Kantonen (beispielsweise bei der Lohnquellensteuer), die mangelnde kantonsübergreifende Anerkennung von Rulings und lange Archivierungsfristen Probleme bereiteten.

Von den von PwC vorgeschlagenen Massnahmen erachtet der Bundesrat die folgenden als prüfenswert.

12. Verstärkung der formellen Steuerharmonisierung im Bereich Fristen und Zahlungsintervalle

Der Vorschlag beinhaltet die Koordination der Verfahren zwischen den Kantonen durch Harmonisierung der Fristen und der Zahlungsintervalle.

Sparpotenzial gemäss Einschätzung der Experten: Mittel

Bemerkungen: Eine Harmonisierung von Fristen und Zahlungsintervallen bei der Gewinn-, Grundstücksgewinn- und Lohnquellensteuer würde die Regulierungskosten bei den Steuerpflichtigen reduzieren, ohne dass den Kantonen (oder Dritten) dauerhaft hohe Kosten entstehen würden. Eine solche von den Experten vorgeschlagene Harmonisierung kann nur in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet werden.

Verantwortung: EFD / Kantone

Frist: 2016

13. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Derzeit wird geprüft, ob die Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) abgeschafft werden kann. Im Vordergrund stehen dabei jedoch andere Zielsetzungen, so dass die Senkung der Regulierungskosten allenfalls als Nebenprodukt anfallen könnte.

Sparpotenzial: gering

Bemerkungen: Bereits zum 1.3.2012 wurde die Emissionsabgabe auf Fremdkapital abgeschafft.

Verantwortung: EFD / Bundesrat

Frist: Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Rahmen der USR III

Eine Abschaffung der Grundstücksgewinnsteuer, gegenfinanziert mit einer Erhöhung des Gewinnsteuersatzes – wie von PwC vorgeschlagen – steht für den Bundesrat nicht zur Diskussion. Die Festlegung des Gewinnsteuersatzes liegt in kantonaler Kompetenz. Die Verlagerung von der Grundstücksgewinnsteuer zur Gewinnsteuer ist auch aus Effizienz- und Standortüberlegungen abzulehnen.

Hinsichtlich des Vorschlags von PwC zur Bildung eines Informationsmanagements ist festzustellen, dass bereits heute juristische Personen bei der Gewinnsteuer durch die Kantone veranlagt werden. Im internationalen Verhältnis existiert bereits im Falle divergierender Ansichten zur Auslegung von Verrechnungspreisen die Möglichkeit des Verständigungsverfahrens und – sofern ein Doppelbesteuerungsabkommen dies vorsieht – des Schiedsverfah-

rens. Zudem sind der Schweiz hier enge Grenzen gesetzt, da eine Reduktion der Regulierungskosten bei internationalen Transaktionen immer auch die Bereitschaft des Auslands zur Mitarbeit voraussetzt.

Bezüglich der Lohnquellensteuer, die nach der Gewinnsteuer die höchsten Regulierungskosten verursacht, ist anzumerken, dass ab dem 1. Januar 2014 mit dem elektronischen Lohnmeldeverfahren (ELM/QSt) in sämtlichen Kantonen ein wichtiger Schritt in Richtung einer Senkung der Regulierungskosten unternommen wird (z.B. vereinheitlichte Quellensteuer-Tarifcodes, monatliche Abrechnungsperioden). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Unternehmen durch die Gewährung von Bezugsprovisionen für einen Teil der Regulierungskosten entschädigt werden. Diese Rückerstattung ist in den Regulierungskosten der Tabelle nicht ausgewiesen und relativiert die administrative Belastung der Unternehmen durch die Lohnquellensteuer spürbar.

Der Vorschlag von PwC, dem Hauptsitzkanton im interkantonalen Steuerrecht die Entscheidungsbefugnis zuzuteilen bzw. Rulings kantonsübergreifend anzuerkennen, lehnt der Bundesrat ab. Dadurch würde die kantonale Autonomie ausgehöhlt.

Zum Vorschlag «Vollelektronische Gewinnsteuerabrechnung»: Diese Massnahme wurde im Bericht «Die administrative Entlastung von Unternehmen» von 2011 präsentiert. Am 29. November 2012 entschied der Vorstand der Schweizerischen Steuerkonferenz, die Projektidee betreffend Entwicklung eines Standards für die elektronische Steuererklärung für juristische Personen auf der Basis von XBRL vorerst nicht weiterzuverfolgen und auch nicht zu finanzieren. Der Entscheid basiert unter anderem auf den Überlegungen, dass die Umsetzung des ab dem Jahr 2013 geltenden neuen Rechnungslegungsrechts zuerst abgewartet werden müsste.

7 Mehrwertsteuer

7.1 Einleitung

Der Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen an den Fiskaleinnahmen des Bundes beträgt rund 35%. Ein Teil der Einnahmen ist zweckgebunden für die AHV, die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte und die IV. Die Steuerbasis der Mehrwertsteuer ist die private Einkommens- und Vermögensverwendung für Konsumzwecke. Steuerpflichtig sind jedoch nicht die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern die Unternehmen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat die PricewaterhouseCoopers AG (PwC) mit der Messung der Regulierungskosten der Mehrwertsteuer beauftragt.³² Diese Arbeiten bilden die Basis dieses Kapitels.

7.2 Definition des Bereichs

Es wurden alle Handlungspflichten mit Regulierungskosten für die rund 350'000 steuerpflichtigen Personen untersucht. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen der am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Mehrwertsteuerreform auf die Regulierungskosten geschätzt. Gemäss PwC-Studie wurden allein dadurch die Regulierungskosten um 24% gesenkt.

Die vorliegende Studie grenzt sich ab von den Studien in den Bereichen Rechnungslegungs- und Revisionsrecht sowie Zollverfahren. Das Führen der Buchhaltung ist beispielsweise in der vorliegenden Studie nur insoweit berücksichtigt, als das Mehrwertsteuerrecht besondere, über das allgemeine Buchführungsrecht hinausgehende Vorschriften kennt (z.B. längere Aufbewahrungsfristen für Unterlagen im Zusammenhang mit Gebäuden). Nicht berücksich-

³² «Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern», auf: <http://www.estv.admin.ch/>

tigt wurden auch die Aufwendungen der Unternehmen im Zusammenhang mit der Einfuhrsteuer (Mehrwertsteuer auf der Einfuhr von Gegenständen).

7.3 Regulierungskosten

Regulierungskosten – Mehrwertsteuer

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
Steuerpflicht	Art. 10 MWSTG (SR 641.20)	16,4
MWST-Abrechnung	Art. 71 MWSTG	61,2
Qualifikation von Leistungen (steuerbare, ausgenommene, optierte, steuerbefreite Leistungen; unterschiedliche Steuersätze)	Art. 18 ff. MWSTG	291,2
Rechnungsstellung und Steuerausweis	Art. 26 f. MWSTG	151,6
Vorsteuerabzugsberechnung	Art. 28 ff. MWSTG	118,6
Meldeverfahren	Art. 38 MWSTG	5,0
Korrektur von Mängeln in der Abrechnung	Art. 72 MWSTG	307,2
Informationspflichten	Art. 68, 70 MWSTG	350,7
Verfahren	Art. 69, 78, 83 MWSTG Art. 31 VGG (SR 173.32) Art. 82 BGG (SR 173.110)	89,6
Datenanforderung	Art. 70 MWSTG Art. 122 ff. MWSTV (SR 641.201)	367,9
Summe		1'759,4 Mio. CHF

Im Jahre 2007 hat die Rambøll Management GmbH³³ die administrativen Kosten der schweizerischen Mehrwertsteuer mit Hilfe des Standardkostenmodells auf 510 Millionen Franken und damit auf weniger als einen Viertel der von PwC für die Zeit vor der Reform ausgewiesenen Kosten geschätzt. Auch wenn die Studie Rambøll nicht die gleiche Methodik verwendete und die Handlungspflichten weniger weit ausgelegt wurden, ist der Unterschied dennoch sehr gross. Von einem internationalen Blickwinkel aus betrachtet sind die von PwC geschätzten Regulierungskosten der schweizerischen Mehrwertsteuer hingegen eher moderat. Gemäss PwC weist die Mehrheit der EU-Länder – teilweise deutlich – höhere Regulierungskosten auf.

7.4 Verbesserungsvorschläge

Die Regulierungskosten sind insbesondere zurückzuführen auf die Komplexität des Gesetzes (mehrere Steuersätze, ausgenommene Leistungen usw.) und die Schwierigkeiten, sich über die geltende Praxis zu informieren. In die Verbesserungsvorschläge von PwC flossen

³³ Rambøll Management GmbH, Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells, Studie im Auftrag des SECO, 2007.

sowohl die Einschätzungen von Experten als auch die Ergebnisse aus 32 Unternehmensinterviews ein.

Nach Auffassung des Bundesrats können folgende Massnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion der Regulierungskosten leisten:

14. Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Einheitssatz)	
Forderung nach einem Mehrwertsteuersystem mit Einheitssteuersatz und keinen Steuerausnahmen	
Sparpotenzial: Hoch	
Bemerkungen: Ein wichtiger Teil der Regulierungskosten im Bereich der Mehrwertsteuer entsteht wegen Abgrenzungsfragen zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Leistungen sowie wegen der unterschiedlichen Steuersätze. Mit Teil B der Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer vom 25. Juni 2008 (08.053) und mit der Zusatzbotschaft vom 23. Juni 2010 zu dieser Botschaft (zu 08.053) unterbreitete der Bundesrat deshalb dem Parlament eine Vorlage mit einem radikal vereinfachten Mehrwertsteuersystem: Dank eines einheitlichen Steuersatzes und der Aufhebung eines Grossteils der Steuerausnahmen wären aufwändige und kostspielige Abgrenzungsprobleme weggefallen. Am 21. Dezember 2011 wies der Nationalrat Teil B der MWST-Reform jedoch definitiv an den Bundesrat zurück. Für den Bundesrat ist die radikale Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems nach wie vor ein wichtiges Ziel.	
Verantwortung: Bundesrat/Parlament	Frist: ---
15. Verbesserung der Kommunikation im Bereich Mehrwertsteuer (inkl. Ausbildung von Personal)	
Wunsch nach zeitnäher Bearbeitung von Anfragen durch die Hauptabteilung MWST sowie Verbesserung von Erreichbarkeit und Verfügbarkeit der Mitarbeitenden. Zudem wird vorgeschlagen, Branchenspezialistinnen und -spezialisten zu bezeichnen oder für alle mehrwertsteuerlichen Belange der steuerpflichtigen Person eine zuständige Mitarbeiterin oder einen zuständigen Mitarbeiter zu bestimmen.	
Sparpotenzial: Mittel; betroffen sind insbesondere die Informationspflicht und die Verfahren.	
Bemerkungen: In der breit angelegten Partnerumfrage, die die ESTV im Jahre 2012 in Auftrag gab, erhielt die Hauptabteilung Mehrwertsteuer bezüglich Erreichbarkeit der Mitarbeitenden eine mittlere positive Beurteilung ³⁴ . Schriftliche Anfragen an den Rechtsdienst der Hauptabteilung Mehrwertsteuer werden im Durchschnitt innerhalb 30 Tagen beantwortet. In vielen Fällen geht es deutlich schneller, aber bei komplizierten Sachverhalten und insbesondere wenn Rückfragen zum Sachverhalt notwendig sind, kann die Bearbeitung von Anfragen einiges länger dauern. Sodann gibt es für die wichtigsten Branchen Fachgruppen mit Mitarbeitenden aus allen Abteilungen, damit das branchenspezifische Wissen zum einen breiter gestreut und zum anderen vertieft wird. Darüber hinaus werden ab dem Jahre 2013 Personen aus allen Organisationseinheiten der Hauptabteilung Mehrwertsteuer als Branchenspezialistinnen und -spezialisten ausgebildet. Zu erwähnen ist schliesslich, dass die grossen Unternehmen bereits heute einen einzigen Ansprechpartner bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer haben.	
Verantwortung: ESTV	Frist: 2014

³⁴ <http://www.estv.admin.ch/mwst/org/01494/index.html?lang=de>

16. Verbesserung der Dokumentation im Bereich Mehrwertsteuer (inkl. Online-Informationssystem)

Verbesserung des Online-Dienstleistungsangebots der ESTV hinsichtlich der aufgeführten Beispiele, der Verständlichkeit und Struktur sowie der zielgruppengerechten Kommunikation der Änderungen der Verwaltungspraxis. Gewünscht wird auch die Einführung eines Online-Portals, das das elektronische Einreichen der Steuerabrechnung ermöglichen würde.

Sparpotenzial: Mittel

Die Kostenreduktion würde hauptsächlich in den Bereichen Informationspflichten, Mehrwertsteuerabrechnung und Datenanforderungen anfallen.

Bemerkungen: Die ESTV baut ein Online-Informationssystem für die steuerpflichtigen Personen auf, das die Papierdokumentation ablösen wird. Dadurch wird die Suche nach den gewünschten Informationen stark vereinfacht, wodurch viele mündliche oder schriftliche Anfragen an die ESTV vermieden werden können. Die Informationen werden besser strukturiert und deshalb auch verständlicher sein.

Verantwortung: ESTV

Frist: 30.06.2015

Nicht als prioritär stuft der Bundesrat hingegen den Verbesserungsvorschlag «Vollzugspraxis der Behörden» ein. Die ESTV nimmt schon heute die Kontrollen weitestgehend risikoorientiert vor. Kontrollen nach dem Zufallsprinzip bleiben jedoch notwendig, damit für jede steuerpflichtige Person eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Kontrolle besteht und damit neue Risiken entdeckt werden können. Sodann lehnt der Bundesrat eine Einführung von Wesentlichkeitsgrenzen ab. Es darf beispielsweise nicht sein, dass kleine Unternehmen gar nie kontrolliert werden.

Die **vollelektronische Abrechnung der Mehrwertsteuer** wurde im Bericht «Die administrative Entlastung von Unternehmen» 2011 präsentiert. Diese Massnahme wurde zusammen mit dem Projekt «Insieme» abgebrochen. Eine neue Pilotlösung läuft seit dem Herbst und die Schaffung einer Schnittstelle für Buchhaltungssysteme ist im Jahre 2016 vorgesehen.

8 Zollverfahren bei der Ein- und Ausfuhr

8.1 Einleitung

2012 hat die Schweiz Waren mit einem Wert von 277 Milliarden Franken ein- und mit einem Wert von 293 Milliarden Franken ausgeführt³⁵. Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) hat 23,8 Milliarden Franken Abgaben erhoben (davon 11,8 Milliarden CHF MWST). Dies entspricht mehr als einem Drittel der Bundeseinnahmen. Ferner vollzog die EZV ca. 150 sogenannte **nicht-zollrechtliche Erlasse** an der Grenze (NZE; dabei handelt es sich um den Vollzug von Rechtserlassen im Auftrag von anderen Bundesämtern, z.B. im Bereich der Sicherheit, des geistigen Eigentums, von Handels- und Finanzmassnahmen, der Gesundheit, der Umwelt). Der Vollzug dieser NZE trägt massgebend zum Funktionieren der Schweizer Wirtschaft, ihrem Ruf sowie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt und der Verbraucher bei. Die EZV ist an zahlreiche Abkommen und internationale Vereinbarungen gebunden.

Die Studie, die in diesem Kapitel vorgestellt wird, wurde von der Firma B,S,S. im Auftrag der Eidgenössischen Zollverwaltung durchgeführt³⁶.

³⁵ Diese Zahlen enthalten den Handel mit Gold- und Silberbarren sowie mit Münzen, welcher im Standardbegriff der Aussenhandelsstatistik nicht berücksichtigt ist.

³⁶ Der Bericht «Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren» kann auf der Homepage der EZV eingesehen werden: <http://www.ezv.admin.ch/>.

8.2 Definition des Bereichs

Die Studie untersuchte die Kosten des Zollverfahrens für die endgültige Ein- und Ausfuhr von Waren. Die Kosten des Transitverfahrens, des Lagerverfahrens, des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung und der Veredelung wurden nicht geschätzt, da diese Verfahren seltener angewendet werden. Im Bereich der NZE wurden blos die zusätzlichen Aufgaben in direktem Zusammenhang mit der Warenverzollung berücksichtigt. Der Aufwand für die Erteilung einer Ein- oder Ausfuhrbewilligung wurden z. B. von der Studie ausgeschlossen. Hingegen wurden die Kosten für die Aussenhandelsstatistik mitgezählt.

8.3 Regulierungskosten

Die Schätzung wurde gemäss dem Handbuch «Regulierungs-Checkup» durchgeführt. Aus praktischen Gründen mussten zwei Schritte angepasst werden, dies jedoch ohne Beeinträchtigung des Ergebnisvergleichs³⁷.

Die Handlungspflichten wurden grösstenteils von der EZV ausgewählt. Die Auswahl sowie die Segmentierung wurden von den Experten validiert und sind so einer externen Überprüfung unterzogen worden.

Regulierungskosten im Bereich des Zollverfahrens

Handlungspflichten	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
Gestellen und Anmelden	Art. 24, 25, 28, 32, 35 ZG (SR 631.0) Art. 79 ff. ZV (SR 631.01) Art. 15, 16, 20 ZV-EZV (SR 631.013)	Import 230,0 Export 105,9
Kontrollen und Beschau	Art. 30, 31, 36 ZG Art. 91 ZV	Import 2,9 Export 0,4
Zahlung der Einfuhrabgaben	Art. 68 ff. ZG	Import 19,6
Archivierung und Sicherung der Daten	Art. 41 ZG Art. 94 ff. ZV	Import 12,9 Export 7,5
Aussenhandelsstatistik	Art. 2, 3, 5-13 Aussenhandelsstatistik-Verordnung (SR 632.14)	Import 39,4 Export 16,1
Ursprungsnachweise	VAU (SR 946.32)	Import 16,7 Export 27,4
Total Import		321,5
Total Export		157,3
Total		478,8 Mio. CHF

Die in dieser Studie geschätzten Verzollungskosten entsprechen weniger als 1% des Wertes der ein- und ausgeführten Waren. Die Kosten pro Fall sind höher bei der Ein- als bei der Ausfuhr.

³⁷ Zum einen genügten sechs (Import) resp. fünf (Export) Handlungspflichten, um das Zollveranlagungsverfahren gemäss Ziffer 8.2 abdecken zu können (Regulierungs-Checkup: 10-30 Handlungspflichten). In diesen Handlungspflichten sind wiederum mehrere gesetzliche Grundlagen gruppiert. Zum anderen wurden die Kostenschätzungen mehrheitlich von Unternehmen vorgenommen, da die Verbandsvertreter dazu nicht in der Lage waren.

8.4 Verbesserungsvorschläge

Die Verzollung von Waren ist ein komplexer Prozess. Die Unternehmen haben Schwierigkeiten, sämtliche notwendigen Informationen zur Erfüllung der zahlreichen Anforderungen bereitzustellen. Unterschiedliche Praktiken der Zollstellen tragen zur Schwierigkeit der Aufgabe bei. Darüber hinaus kann jeder Fehler zu einer strafrechtlichen Sanktion führen, ein Umstand, der die Unternehmen zusätzlich unter Druck setzt. Auch haben Firmen den Eindruck, dass es seitens der EZV an Vertrauen mangle. Andererseits werden die Regulierungen akzeptiert und die Unternehmen begrüßen die Bereitschaft der EZV, in konkreten Fällen zu helfen.

Unabhängig von dieser Studie beauftragte der Oberzolldirektor am 28. September 2011 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden der EZV und Vertretern der wichtigsten Zollbeteiligten, die bestehenden Zollveranlagungsprozesse (Projekt ZVP) zu überprüfen. Die in dieser Studie befragten Unternehmen wiederholten teilweise die gleichen Vorschläge wie im Rahmen des Projekts ZVP, die seitdem zum Teil bereits umgesetzt wurden.

Es wurden 48 Verbesserungsvorschläge eingereicht. Nicht konkrete oder impraktikable Vorschläge oder solche, die eine Zunahme der administrativen Belastung der Unternehmen zur Folge hätten, blieben unberücksichtigt. Die restlichen Vorschläge hat die EZV in drei Gruppen eingeteilt:

- 1) die Massnahmen, die bereits umgesetzt oder in der Umsetzungsphase stehen: Es handelt sich vor allem um organisatorische Massnahmen als Folge des oben genannten Projektes «ZVP»;
- 2) die IT-Projekte, grösstenteils im Rahmen des Projekts «ZVP»: Sie wurden von der EZV als vorrangig anerkannt. Sie werden jedoch erst implementiert, wenn die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen:

17. IT-Projekte	
Unter anderen: elektronische Übermittlung der Begleitdokumente an die EZV, Möglichkeit unterwegs den Grenzübergang zu ändern, (Teil-) Korrektur der Zollanmeldung durch den Fahrzeugführer und umfassende Informatisierung des nationalen Transitverfahrens.	
Sparpotenzial: Die Verbesserungsvorschläge zielen auf eine flüssigere und schnellere Grenzüberschreitung. Diese Kosten, vor allem indirekt, wurden im Rahmen der Studie nicht quantifiziert; das Sparpotenzial kann daher nicht berechnet werden.	
Verantwortung: EFD, EZV	Frist: 2018 (abhängig vom Budget und von der Strategie des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation)

- 3) verschiedene Massnahmen, von denen einige weiterer Abklärungen bedürfen:

18. Information der Unternehmen	
Veröffentlichung der Dienstvorschriften der EZV im Bereich des Zollveranlagungsverfahrens, der Tarifeinreichung der Waren, der Ursprungsbestimmungen, sofern sie die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen und das Verständnis der EZV-Praxis erleichtern.	
Sparpotenzial: Die Experten beurteilen das Sparpotenzial als sehr hoch (erforderliche Zeit für die Informationssuche, Notwendigkeit einer Beratung durch externe Firmen oder bei der EZV, usw.). Es handelt sich sowohl um direkte als auch um indirekte Kosten. Heute sind sie nicht quantifizierbar.	
Verantwortung: EZV	Frist: 2015

19. Archivierung der Veranlagungsverfügungen einzig bei der EZV

Die Unternehmen werden von der Pflicht befreit, das Archivieren der Veranlagungsverfügungen der EZV auf ihren eigenen Computersystemen vorzunehmen. Zu Kontrollzwecken verlangt die Hauptabteilung Mehrwertsteuer der EStV diese Dokumente (mit elektronischer Signatur) nicht mehr bei den Firmen, sondern bezieht sie direkt im EZV-System.

Sparpotenzial: Die Experten schätzen das Sparpotenzial als sehr hoch ein. Es handelt sich sowohl um direkte als auch um indirekte Kosten, die nicht quantifizierbar sind.

Bemerkungen: Dieser Vorschlag generiert – mindestens zum Teil – eine Übertragung der Kosten der Unternehmen auf die Verwaltung.

Diese Massnahme wurde bereits zum Zeitpunkt der Einführung der elektronischen Veranlagungsverfügung vorgeschlagen. Damals wurde sie abgelehnt. Die Umsetzung dieses Vorschlags erfordert eine Anpassung des MWStG (SR 641.20) oder der MWSt-Verordnung (SR 641.201).

Verantwortung: EFD, ESTV / EZV

Frist: 2016

9 Berufliche Grundbildung

9.1 Einleitung

Die Berufsbildung vermittelt zwei Dritteln der Jugendlichen in der Schweiz eine solide berufliche Grundlage. Sie ist Basis für lebenslanges Lernen, öffnet eine Vielzahl von Berufsperspektiven und leistet einen wesentlichen Beitrag für die internationale Konkurrenzfähigkeit und die Deckung des Fachkräftebedarfs des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Die Berufsbildung ist eine Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Der Bund legt die Rahmenbedingungen fest und setzt sich für die Vergleichbarkeit und Transparenz der Angebote im gesamtschweizerischen Kontext ein.

Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI führte B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung die Erhebung der Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung³⁸ in Zusammenarbeit mit Rambøll Management Consulting durch.

Viele Regulierungen in der beruflichen Grundbildung werden nicht unilateral vom Staat, also Bund oder Kantonen, entwickelt und erlassen, sondern im Rahmen der Verbundpartnerschaft in Kooperation mit den Organisationen der Arbeitswelt. Die Ausbildung von Lernenden ist für Betriebe fakultativ. Die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ist jedoch gross und über die letzten Jahre weiter gestiegen.³⁹ Wie Kosten-Nutzen-Erhebungen gezeigt haben, übersteigt der Nutzen die Kosten der Ausbildung in den meisten Betrieben (vgl. EHB [2013])⁴⁰.

9.2 Definition des Bereichs

Die Regulierungen im Bereich der Berufsbildung sind komplex, betreffen unterschiedliche Akteure und weisen eine grosse Heterogenität auf. Daher war eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf die berufliche Grundbildung notwendig. Aufgrund der grossen Anzahl von rund 250 beruflichen Grundbildungen konnten die Kosten nicht für alle Lehrberufe differenziert geschätzt werden. Es wurden daher fünf Berufe ausgewählt: Elektroinstalla-

³⁸ B,S,S 2013, Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung: <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung>

³⁹ vgl. Lehrstellenbarometer, August 2012: www.sbfi.admin.ch/barometer

⁴⁰ Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB (2013): Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung. Begleitbericht: <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/>

teur/in EFZ,⁴¹ Kaufmann / Kauffrau EFZ, Schreiner/in, Detailhandelsassistent/in EBA, Fachmann/Fachfrau Gesundheit (FaGe) EFZ. Die ausgewählten Berufe entsprechen den grössten Lehrberufen unter Berücksichtigung weiterer Kriterien (z.B. unterschiedliche Ausbildungsdauer). Insgesamt werden mit den ausgewählten Lehrberufen 27% aller Lernenden der dualen beruflichen Grundbildung erfasst.

9.3 Regulierungskosten

Bei einigen Handlungspflichten (z.B. kantonale Berufsbildungsfonds) liegen die Regulierungskosten nur für die Gesamtwirtschaft vor und können – ohne restriktive Annahmen zu treffen – nicht auf die einzelnen Berufe heruntergebrochen werden. Im Rahmen der Studie konnten nicht die Kosten aller gesetzlichen Handlungspflichten geschätzt werden. Es wurden daher die zehn wichtigsten Handlungspflichten identifiziert (ausgewählt nach Häufigkeit/Kostenintensität).

Regulierungskosten – Berufliche Grundbildung

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)	
		Min.	Max.
HP 1 Dokumentieren und Besprechen des Bildungsstands	Bildungsverordnungen resp. Reglemente der einzelnen Berufe	35,6	178,0
HP 2 Beiträge an den Berufsbildungsfonds (BBF) <ul style="list-style-type: none"> - branchenbezogen (ohne Personalkosten) - kantonal 	Art. 60 Abs.6 BBG (SR 412.10) Art. 68a Abs. 2 und 3 BBV (SR 412.101) kantonale Gesetze	9,8	
		32,6	65,3
HP 3 Tragen der Kosten für überbetriebliche Kurse (üK) und dritte Lernorte	Art. 27 BBG Art. 21 (3) BBV	38,1	104,6
HP 4 Zurverfügungstellung von Arbeitsplatz, Einrichtungen und Hilfsmitteln	Reglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung, Art. 4 (2)	0	
HP 5 Unterweisen der Lernenden in Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Umweltschutz	Bildungsverordnungen resp. Reglemente der einzelnen Berufe	0	
HP 6 Absolvieren eines Berufsbildnerkurses	Art. 45 Abs. 3 und Art. 46, Abs. 2 BBG Art. 40 und 44 BBV	6,0	

⁴¹ Abkürzungen: EFZ = Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis; EBA = Eidgenössisches Berufsattest.

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)	
		Min.	Max.
HP 7 Abschliessen und Einreichen von Lehrverträgen	Art. 14 Abs. 1 und 2 BBG Art. 8 Abs.1, 2 und 4 BBV	0	
HP 8 Beteiligung am Qualifikationsverfahren (QV)	Art. 39 (1) BBV Wegleitung über die IPA im Rahmen der Abschlussprüfung im QV der berufl. Grundbildung	9,3	109,5
HP 9 Benachrichtigung Behörde über Lehrvertragsauflösung	Art. 14 Abs. 4 BBG	0	
Summe⁴² in Mio. CHF		131,4	473,2

Die Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung für die Betriebe beliefen sich 2009 auf rund 5,2 Milliarden Franken (EHB 2013). Demzufolge machen die Regulierungskosten einen Anteil von 2,4% bis 9,6% aus. Ausgehend von einem durchschnittlichen Anteil der Regulierungskosten an den totalen Kosten der beruflichen Grundbildung von 2,96% schätzt das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB die gesamten Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung auf 153,4 Millionen Franken (= 2,96% von 5'181,9 Millionen Franken) pro Jahr.⁴³ Dieser Wert liegt nahe am unteren Ende der in der obenstehenden Tabelle ausgewiesenen Spannweite der Regulierungskosten.

9.4 Verbesserungsvorschläge

Generell wurde in den Unternehmensinterviews eine hohe Akzeptanz in Bezug auf die gesetzlichen Handlungspflichten zum Ausdruck gebracht. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, dass das Engagement vieler Lehrbetriebe über die gesetzlichen Pflichten hinausgeht. Punktuell treten dennoch Probleme auf. Diese betreffen allerdings bis auf eine Ausnahme (Qualifikationsverfahren) nicht die rechtlichen Grundlagen, sondern vielmehr die konkrete Umsetzung der gesetzlichen Pflichten.

⁴² Bandbreite: Es wurde bei jeder Handlungspflicht auf Basis des geringsten Werts der ausgewählten Lehrberufe hochgerechnet. Dies ergibt ein Minimum. Gleich geht man mit dem höchsten Wert vor und erhält ein Maximum. Es wird somit für die Regulierungskosten eine Spannweite angegeben (anstatt einer Punktschätzung). Dies hat den Vorteil, dass die Schätzung robuster ist.

⁴³ EHB, 2013

20. Vereinfachung der Qualifikationsverfahren QV (Prüfungsform «Individuelle Praktische Arbeit» IPA)

- a) Es sollte zuhanden der Lehrbetriebe ein «Rahmen» für die Bewertung der IPA erarbeitet werden (von einigen OdA bereits umgesetzt).
- b) Die Prüfungsduer sollte in einigen Berufen mit IPA verkürzt werden (Änderung der Bildungsverordnungen).

Sparpotenzial: Reduktion der Regulierungskosten der Handlungspflicht «Beteiligung am Qualifikationsverfahren» bei einer Halbierung der Prüfungsduer der untersuchten zwei Berufe FaGe und Schreiner: 2% bzw. 18% pro Lehre.

Bemerkungen: Im Jahr 2012 wurde vom SBFI unter Einbezug der Verbundpartner ein Projekt zur Optimierung der QV lanciert und im August 2013 abgeschlossen. Obigem Punkt a) wurde bereits Rechnung getragen, wobei in einem Folgeprojekt noch weitere Optimierungen erfolgen sollen. Punkt b) wird das SBFI in den 5-Jahresüberprüfungen der Bildungsverordnungen als Fragestellung aufnehmen. Für eine Verkürzung der Prüfungsduer sind dagegen die jeweiligen Berufsverbände (OdA) verantwortlich.

Verantwortung: SBFI, Kantone und OdA

Frist: lit. a) Bis Ende Jahr 2013

lit. b) Im Rahmen der 5-Jahresüberprüfungen bis Ende 2020

21. Einsatz von Online-Dienstleistungen bei Berufsbildnerkursen und überbetrieblichen Kursen

Alle Kursunterlagen der Berufsbildnerkurse und der überbetrieblichen Kurse sollten online zur Verfügung gestellt werden.

Sparpotenzial: Geringe Reduktion der Regulierungskosten der Handlungspflichten «Absolvieren eines Berufsbildnerkurses» und «Tragen der Kosten für üK und dritte Lernorte», Erhöhung der Akzeptanz

Bemerkungen: Die Umsetzung bedingt keine rechtliche Anpassung und ist in einzelnen Berufen bereits umgesetzt.

Verantwortung: Die Verantwortung liegt bei den Kantonen, das SBFI wird den Vorschlag im zuständigen Gremium (EDK/SBBK) einbringen.

Frist: laufend, das SBFI wird diesen Vereinfachungsvorschlag 2013/2014 einbringen.

22. Verbesserung der Koordination zwischen Ausbildungsbetrieben und Berufsfachschulen

Die Koordination mit den Berufsfachschulen ist zu verbessern; die Berufsfachschulen sollten sich stärker an den Bedürfnissen der Ausbildungsbetriebe orientieren.

Sparpotenzial: Reduktion der indirekten Kosten, Erhöhung der Akzeptanz

Bemerkungen: Die Umsetzung bedingt keine rechtliche Anpassung.

Verantwortung: Die Verantwortung liegt bei den Kantonen, das SBFI wird den Vorschlag im zuständigen Gremium (EDK/SBBK) einbringen.

Frist: laufend, das SBFI wird diesen Vereinfachungsvorschlag 2013/2014 einbringen.

Weiter wurden von den Expertinnen und Experten Massnahmen vorgeschlagen, die sich nicht auf die Regulierungskosten auswirken:

- Differenzierung der Berufsbildnerkurse: Kursinhalt (Branchenbezug, Praxisnähe, weiche Faktoren) sowie getrennte Kurse nach Vorwissen der Teilnehmenden
- Kommunikation: der Nutzen der Ausbildung von Lernenden soll zwecks Erhöhung der Akzeptanz besser kommuniziert werden.

10 Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung

10.1 Einleitung

Das SECO und das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sind weitgehend für die Überwachung der allgemeinen Arbeitsbedingungen zuständig. Für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist es das SECO. In den Bereichen der Arbeitssicherheit und der Unfallversicherung ist das BAG auf Stufe Aufsicht zuständig. Diese Ämter haben das Evaluationsbüro Ecoplan beauftragt, eine Analyse der Regulierungskosten in diesem Bereich durchzuführen. Das Kapitel stützt sich auf diese Studie.⁴⁴

Die rechtlichen Bestimmungen regeln die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden sowie die Abwicklung der Unfallversicherung. Die Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen sind für den sozialen Frieden zentral, da sie dazu beitragen, faire Verhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden zu schaffen. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsstörungen sind bedeutend: Lediglich ein Bruchteil dieser Kosten wird durch die obligatorische Unfallversicherung und das Sozialversicherungssystem im Allgemeinen abgedeckt. Unfälle, Krankheiten und Abwesenheiten wegen unsicheren oder belastenden Arbeitsbedingungen verursachen nebst jenen in der Sozialversicherung sogenannte sekundäre Mehrkosten in der Wirtschaft, was die Unternehmen teuer zu stehen kommt. Investitionen in attraktive und sichere Arbeitsbedingungen sind im globalen Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte ein Standortvorteil. Gesunde Arbeitnehmende sind leistungsfähiger und motivierter als solche mit gesundheitlichen Einbussen. Sie stärken die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft. Die rechtlichen Bestimmungen verhindern menschliches Leid und stärken die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden.

Zwei paritätisch zusammengesetzte Gremien diskutieren regelmässig entsprechende Regulierungen und prüfen u.a. die administrativen Belastungen: Die Eidgenössische Arbeitskommission (EAK) im Bereich des Arbeitsgesetzes, die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) als Informations- und Koordinationsstelle für die Prävention von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. Diese Gremien prüfen alle Regulierungen vor deren Einführung und schauen, dass Regulierungskosten in einem für alle Parteien vernünftigen Rahmen bleiben.

10.2 Definition des Bereichs

Gegenstand der vorliegenden Studie sind die Handlungspflichten in den Bereichen Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung. Auf einen Einbezug der Gesamt- und Normalarbeitsverträge, der Schwarzarbeitskontrollen, der flankierenden Massnahmen in Bezug auf den freien Personenverkehr zwischen Ländern und weiterer Aspekte der Arbeitsbeziehungen wurde verzichtet, da sie nicht unter diese Gesetzgebung fallen.

⁴⁴ «Regulierungs-Checkup Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung»: www.seco.admin.ch/

Die zugrunde liegenden Rechtsquellen werden in der nachstehenden Tabelle beschrieben. Die zentralen Akteure sind das SECO (Arbeitsgesetz), das BAG (Unfallversicherungsgesetz), die EKAS und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Der Vollzug der Bestimmungen in den privaten Unternehmen wird durch die SUVA und die kantonalen Arbeitsinspektorate überwacht.

Die Anforderungen an die Gebäude werden im Kapitel Baurecht geprüft. Die Vorschriften zum Jugendschutz werden im Kapitel Berufsbildung evaluiert.

10.3 Regulierungskosten

Nachstehend eine Liste der untersuchten Bereiche und der damit verbundenen Handlungspflichten (geordnet nach Höhe der Regulierungskosten)⁴⁵.

Regulierungskosten – Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
HP 1 Spezialisten der Arbeitssicherheit: Unternehmen mit besonderen Gefährdungen und mehr als 10 Mitarbeitenden müssen den Beizug von Spezialisten der Arbeitssicherheit gewährleisten. Dies kann durch eigene Mitarbeitende, externe Experten oder durch die Beteiligung an einer «Branchenlösung» geschehen. Die getroffenen Massnahmen müssen u.U. dokumentiert werden. In kleinen Unternehmen mit weniger als 10 Personen genügt der Nachweis der getroffenen Massnahmen mit einfachen Mitteln.	Art. 3, 7, 11a-11d VUV (SR 832.30) Art. 2-6 VESA (SR 822.116) EKAS RL 6508 (ASA-Richtlinie)	327,8
HP 2 Information und Anleitung: Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Arbeitnehmenden in genügendem Masse über Risiken am Arbeitsplatz und Präventionsmassnahmen zu informieren und anzuleiten. Dies gilt sowohl für Arbeitnehmende des eigenen Unternehmens als auch für Arbeitnehmende anderer Unternehmen, die im Betrieb tätig sind.	Art. 3, 6, 8, 38-46 VUV Art. 5 und 8 ArGV 3 (SR 822.113) Art. 5 HArG (SR 822.31) Art. 3 BauAV (SR 832.311.141)	290,0
HP 3 Anforderungen an Einrichtung und Arbeitsmittel: Die Einrichtung und Arbeitsmittel eines Unternehmens sind so zu gestalten, dass die Gefahren für den Arbeitnehmenden minimiert werden (z.B. Maschinen, Lärmschutz). Der Unterhalt ist zu gewährleisten.	Art. 24-37 VUV MaschV (SR 819.14) Art. 25 ArGV 3 ArGV 4 (SR 822.114) EKAS RL 6512 (Arbeitsmittel)	268,1
HP 4 Persönliche Schutzausrüstung: Können technische oder organisatorische Massnahmen die Unfall- oder Gesundheitsgefahren nicht ausschliessen, so ist der bzw. dem Arbeitnehmenden eine zumutbare persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung zu stellen (z.B. Schutzkleidung, Schuhe, Helme, Gehörschutz).	Art. 5 VUV Art. 27, 28 ArGV 3	164,2

⁴⁵ Die Berechnungen erfolgen gemäss Handbuch «Regulierungs-Checkup». Aufgrund fehlender Expertenschätzungen bestehen Abweichungen zur Standard-Methode bei folgenden Themen: die Arbeitszeitbewilligungen (Schätzung aufgrund der Anzahl gewährter Bewilligungen) und die Eignungsuntersuchungen für Nachtarbeitende (Hochrechnung aufgrund der Anzahl Eignungsuntersuchungen während zweier Wochen).

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF)
<p>HP 5 Arbeitszeiterfassung: Die Arbeitszeiten sind grundsätzlich zu dokumentieren. Im Verkehrsbereich ist zudem eine erhebliche Zahl an weiteren sicherheitsrelevanten Aufzeichnungen nötig (z.B. Fahrtschreiber, Dienstpläne im ÖV).</p>	<p>Art. 46 ArG (SR 822.11) Art. 73 ArGV 1 (SR 822.11) Art. 93 UVG (SR 832.20) Art. 116 UVV (SR 832.202) Art. 20 AZG (SR 822.21) Art. 13-18 ARV 1 (SR 822.221) Art. 14-22 ARV 2 (SR 822.222)</p>	152,9
<p>HP 6 Eignungsuntersuchungen: Arbeitnehmende mit 25 und mehr Nachteinsätzen pro Jahr haben Anspruch auf eine medizinische Untersuchung und Beratung; ist die Nacharbeit mit besonderen Belastungen oder Gefahren verbunden, ist die medizinische Untersuchung und Beratung obligatorisch. Der Arbeitgeber trägt die Kosten dieser Untersuchung.</p>	<p>Art. 17c ArG Art. 43-45 ArGV 1</p>	5,5
<p>HP 7 Meldung von Unfällen und Berufskrankheiten: Berufsunfälle und Nichtberufsunfälle müssen vom Arbeitgeber an die zuständige Stelle gemeldet werden.</p>	<p>Art. 45 UVG Art. 53, 56 UVV</p>	3,3
<p>HP 8 Bewilligungen für Nacht- und Sonntagsarbeit: Alle Betriebe, die ausserhalb der normalen Arbeitszeiten (Nacht, Sonntag, 24-Betrieb) Arbeitnehmende beschäftigen, müssen über eine gebührenpflichtige Bewilligung verfügen.</p>	<p>Art. 17, 19, 24 ArG Art. 27-30, 36-42 ArGV 1 ArGV 2 Art. 3 GebV-ArG (SR 822.117)</p>	1,6
<p>Summe</p>		1213 Mio. CHF

10.4 Verbesserungsvorschläge

23. Revision des Sanitätskonzepts

Das Sanitätskonzept sollte insbesondere für Betriebe im Dienstleistungssektor ohne besondere Gefährdungen flexibler ausgestaltet und die Anforderungen an Ausbildung und Anzahl Rettungssanitäter sollten gelockert werden. Überarbeitung der Wegleitung zu Art. 36 ArGV3.

Sparpotenzial: In gewissen Branchen mittlere Einsparungen (50%). Die Kosten wurden nicht spezifisch zu diesem Aspekt geschätzt.

Bemerkungen: Es ist möglich, diese Regulierung differenzierter auszulegen ohne den Schutz der Arbeitnehmenden zu mindern. Es sollen Gespräche mit Branchenvertretern geführt werden, um die Situation zu analysieren und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Da es sich um eine Revision der Wegleitung (Empfehlung der Behörde) handelt, sind keine rechtlichen Änderungen notwendig.

Verantwortung: SECO Bereich Arbeitsbedingungen

Frist: 2014

24. (Teil)Verzicht auf die Pflicht der Arbeitszeitdokumentation

Das Anhörungsverfahren zur erleichterten Arbeitszeiterfassung (keine Dokumentation ab 175'000 CHF) hat gezeigt, dass für diese Vorlage kein Konsens gefunden werden kann. Das SECO hat den Auftrag erhalten, eine neue Revisionsvorlage auszuarbeiten, die den unterschiedlichen Lohnrealitäten in den verschiedenen Branchen besser Rechnung trägt. Ziel ist es, eine Gruppe von Arbeitnehmenden zu definieren, die auf die Arbeitszeiterfassung verzichten kann. Allenfalls sind zusätzlich auch Merkmale der Tätigkeit als Kriterien aufzunehmen (Art. 73a ArGV1).

Sparpotenzial: Dokumentation von Arbeitszeiten Total 152,9 Mio. CHF. Die mögliche Einsparung beträgt einen Bruchteil davon: Wenn ein Betrieb für den Grossteil der Arbeitnehmenden die Arbeitszeiten aufzeichnen muss, ist der Einsparungseffekt für die einzelnen Mitarbeitenden, für die es keine Aufzeichnung braucht, klein.

Bemerkungen: Aus Sicht der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes wird eine Lockerung der Arbeitszeitdokumentation kritisch beurteilt. Die Erfassung der Arbeitszeit ist eine wichtige Kennzahl zur Kontrolle der geleisteten Arbeit. Studien zeigen, dass bei einem Verzicht auf die Erfassung, die Wahrscheinlichkeit von langen Arbeitszeiten ohne Kompensationsmöglichkeiten steigt. Im Strassenverkehr sind die Aufzeichnungspflichten der Chauffeure EU-weit vorgeschrieben und es kann nicht darauf verzichtet werden.

Verantwortung: SECO Bereich Arbeitsbedingungen

Frist: 2016

25. Beseitigung von Redundanzen zwischen dem eidgenössischen Arbeitsgesetz und den weiteren Brandschutzvorschriften (Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF)

Der Brandschutz wird kantonal geregelt, was zu Konflikten mit dem Arbeitsgesetz und der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Art. 6–16 und 19–25 ArGV4, Art. 20 VUV) führen kann. Beide Quellen enthalten Redundanzen, stellen zum Teil unterschiedliche Anforderungen an den Brandschutz und können sogar zu Widersprüchen führen. Die Anforderungen aus den verschiedenen Rechtserlassen sollten harmonisiert werden bzw. durch geeignete Massnahmen (z.B. Subsidiarität eines Gesetzes) Widersprüche verhindert werden.

Sparpotenzial: Geringe bis mittlere Kostenreduktion durch bauliche Erleichterungen und durch Sicherheit im Verfahren. Die Kosten wurden nicht spezifisch geschätzt.

Bemerkungen: Anfang 2014 wird ein Vorschlag für eine neue einheitliche kantonale Regelung präsentiert. Aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmisse (IVTH) treten die neuen Bestimmungen in Kraft, wenn 2/3 der Kantonsparlamente die neuen Vorschriften gutheissen.

Verantwortung: SECO Bereich Arbeitsbedingungen, Kantone

Frist: 2014

Die Konfliktpunkte in den Gesetzen sind zu analysieren und ein Mechanismus für die Harmonisierung zu finden. Da Bund und Kantone betroffen sind, ist ein gemeinsames Vorgehen sinnvoll.

Unter anderem wurde die Massnahme geprüft, den Bauherrn für die Koordination von Sicherheitsfragen auf der Baustelle für zuständig zu erklären. In der Regel sind auf einer Baustelle mehrere Arbeitgeber tätig. Diese Massnahme zielt darauf ab, die Arbeitgeber von ihren Pflichten im Bereich Arbeitssicherheit zu entbinden und die Verantwortung auf den Bauherrn zu übertragen. Der Vorschlag wurde jedoch aus mehreren Gründen verworfen. Erstens beruht der Arbeitnehmerschutz in der Regulierung auf der Beziehung zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebern (z.B. Art. 1 Abs. 1 VUV, SR 832.30). Die Verantwortung speziell im Baubereich auf den Bauherrn zu übertragen, würde diesem grundlegenden Prinzip der Arbeitssicherheit für die Arbeitnehmenden widersprechen. Ausserdem sorgen die zwingende Koordination und die gegenseitige Information zwischen den Unternehmen (Art. 9 VUV) zurzeit für eine kontinuierliche Verbesserung der Arbeitssicherheit, ohne dass unverhältnismässige Kosten für die Umsetzung entstehen. Darüber hinaus haben die Arbeitgeber auch ein direktes finanzielles Interesse daran, die Zahl der Unfälle zu reduzieren, zumal sich diese Verringerung teilweise in ihren Versicherungsprämien niederschlägt. In puncto Koordination sieht der Gesetzgeber schliesslich vor, dass der Arbeitgeber auf einer Baustelle eine für die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz zuständige Person bezeichnet (Art. 4 BauAV, SR 832.311.141). Die Kosten im Zusammenhang mit der Ernennung und der Entschädigung dieser Person können die verschiedenen Unternehmen untereinander aufteilen, falls sie dies wünschen.

11 Baurecht

11.1 Einleitung

Die Regulierungen im Bereich Baurecht bestehen grossmehrheitlich auf kommunaler und kantonaler Ebene. Der staatliche Eingriff ist damit auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher lokaler Ausprägung wirksam. Trotz dieser regionalen Unterschiede verfolgen die untersuchten Regulierungen generell vergleichbare gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Ziele.

Die Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Baurecht⁴⁶ erfolgte unter der Leitung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) durch die BHP – Hanser und Partner AG und die ETH Zürich, Institut für Technologie in der Architektur.

11.2 Definition des Bereichs

Die Studie zum Bereich Baurecht umfasst die Untersuchung von Regulierungen in insgesamt elf Handlungsfeldern. Es sind dies Baubewilligung, Brandschutz, Energie, Hindernisfreies Bauen, Parkierung, Zivilschutz, Erdbebensicherheit, Hygiene- und Gesundheit, Lärmschutz, Arbeitssicherheit sowie Öffentliches Beschaffungswesen. Betrachtet wird dabei das Hochbauvolumen der Wirtschaft, das im Jahr 2011 rund 30 Milliarden Franken betrug. Darüber hinaus wurden die Kosten für die Bauwirtschaft (Bauproduktehersteller, Planungs- und Bau gewerbe) nicht betrachtet.

Die erforderliche Abgrenzung zum Bereich Umweltrecht erfolgte im Vorfeld der Erarbeitung der jeweiligen Studien. Zur möglichst breiten Abstützung dieses Themenbereichs wurde eine «Spiegelgruppe ARE» ins Leben gerufen; diese hat bei der Umschreibung des Pflichtenhefts der Studie mitgewirkt und die Erarbeitung der Studie punktuell begleitet.

11.3 Regulierungskosten

Im Unterschied zum standardisierten Vorgehen gemäss «Regulierungs-Checkup» wurde die Quantifizierung der Regulierungskosten zeitlich vorgelagert durch die Studienverfasser selbst vorgenommen. Die so ermittelten Kosten wurden anschliessend anlässlich von Workshops mit Fachleuten validiert. Weiter wurden Kosten, die dem Bauherrn entstehen, um dem heutigen Stand der Technik zu entsprechen, als Sowieso-Kosten klassiert.

Wegen der Komplexität und Heterogenität der Regulierungen im Bereich des Baurechts wurden die Kosten anhand von sechs repräsentativen Fallbeispielen aus den Bereichen Wohnen (Neubau und Erneuerung von einem Wohnhaus), öffentlich zugängliche Gebäude (Neubau und Erneuerung von einem Schulhaus) sowie Arbeiten (Neubau und Erneuerung von einem Bürogebäude) berechnet. Mit den gewählten Objektgruppen können insgesamt rund 93% des Bauvolumens der Wirtschaft (29,573 Mrd. CHF) mit einer für die vorliegende Forschungsfrage geeigneten Schätzungsgenauigkeit abgedeckt werden.

Regulierungskosten – Bereich Baurecht

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF) / Bemerkung
HP 1 Baubewilligungsverfahren: Prüfung der Rechtskonformität des geplanten Bauwerks, Einbezug von Anspruchsgruppen und – bei Berechtigung – Gewährung von Rechtsmitteln	RPG (SR 700) RPV (SR 700.1) Kantonale und kommunale Planungs- und Baugesetzgebungen	637 Sämtliche Bauten sind betroffen, unabhängig von ihrem Bauvolumen.
HP 2 Brandschutz: Verhindern von Bränden respektive Schadensbegrenzung im Brandfall	BauPG (SR 933.0) Kantonale Gesetze VKF-Richtlinien	354

⁴⁶ Der Schlussbericht und die Detailtabellen zum Schlussbericht sind verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/>

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF) / Bemerkung
HP 3 Energetische Massnahmen: Umweltverträgliche, sparsame und effiziente Nutzung von Energie	EnG (SR 730.0) EnV (SR 730.01) Kantonale Planungs- und Baugesetzgebungen	175 Herausforderungen für wirksame Massnahmen sind hauptsächlich im Vollzug zu erwarten.
HP 4 Hindernisfreies Bauen: Sicherstellung des Zugangs zu einer Baute oder Anlage ohne Hindernisse	BehiG (SR 151.3) BehiV (SR 151.31)	48 Regulierungskosten sind wegen mehrfacher Nutzungsung anderer Anspruchsgruppen relativ gering.
HP 5 Parkierung: Umsetzung des lokalen Verkehrskonzepts – Bereitstellung und Begrenzung von Parkplätzen	Kantonale und kommunale Planungs- und Baugesetze, z.T. spezifische Parkplatzverordnungen	32
HP 6 Zivilschutz: Schutzräume für die Bevölkerung als Notunterkunft zur Verfügung stellen	BZG (SR 520.1) ZSV (SR 520.11)	123 Eine Reduktion ist nur durch Reduktion des Nutzens erzielbar.
HP 7 Erdbebensicherheit: Prävention von Schäden an Personen und Sachwerten hervorgerufen durch Erdbeben	Diverse kantonale Regulierungen, insbesondere in den stark erdbebengefährdeten Regionen (Wallis, Basel-Stadt)	44 Regulierungskosten sind schweizweit stark von der geografischen Lage abhängig.
HP 8 Gesundheit/Hygiene: Schutz der Gebäudenutzerinnen und -nutzer und Bereitstellung von Erholungs- und Sanitärräumen	ArGV 3 (SR 822.113) ArGV 4 (SR 822.114) BauPG (SR 933.0) HyV (SR 817.024.1) Diverse kantonale und kommunale Empfehlungen und Wegleitung	113 Allfällige Massnahmen zur Reduktion dürften z.T. stark in gesellschaftliche Standards eingreifen (Bsp. getrennte Toiletten für Frauen und Männer).
HP 9 Lärmschutz: Schutz der Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm	USG (SR 814.01) LSV (SR 814.41)	11
HP 10 Arbeitssicherheit: Schutz der Mitarbeitenden und Nutzerinnen und Nutzer der Gebäude	ArGV 4 (SR 822.114) BauPG (SR 933.0) Diverse kantonale und kommunale Empfehlungen und Wegleitungen	66 Fallweise bedeutende Aufwendungen für Asbestsanierungen werden nicht ausschliesslich den Regulierungskosten zugewiesen, weshalb diese sehr klein ausfallen.

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (Mio. CHF) / Bemerkung
HP 11 Öffentliches Beschaffungswesen⁴⁷: Wettbewerb bei der Beschaffung von Gütern, Dienst- und Bauleistungen	BöB (SR 172.056.1) VöB (SR 172.056.11) Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) Kantonale Gesetze und Verordnungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens	6 In den Regulierungskosten nicht enthalten sind die Kosten für die Durchführung von Beschaffungen mit mehreren Anbietern (Sowieso-Kosten)
Summe	1608 Mio. CHF	

Die rund 1,6 Milliarden Franken an Regulierungskosten entsprechen knapp 6% des betrachteten Hochbauvolumens. Die Regulierungskosten bei Neubauten sind mit 2–5% der Erstellungskosten vergleichsweise gering. Bei Umbauten fallen zwei Drittel der Regulierungskosten an, deren Handlungsfelder bis zu 43% der Investitionen ausmachen. Regulierungskosten werden hauptsächlich durch den Bauherrn getragen, die Bauwirtschaft profitiert tendenziell von den Regulierungen. Die Regulierungskosten beim Neubau ergeben sich primär in den Bereichen Brandschutz, Zivilschutz und Baubewilligungsverfahren. Bei Erneuerungen und Umbauten fallen die Regulierungskosten vor allem in den Bereichen Baubewilligungsverfahren, Brandschutz, Energie und Gesundheit/Hygiene an.

11.4 Verbesserungsvorschläge

Umfassende Verbesserungen mit grossem Sparpotenzial sind im Regulierungsbereich Baurecht durch den Bund allein nicht erzielbar. Die nachstehenden Verbesserungsvorschläge nehmen darauf Rücksicht.

Daneben wurden Vorschläge zu Harmonisierung, Standardisierung und Automatisierung in Planungs- und Vollzugsprozessen genannt. Das erzielbare Sparpotenzial wird jedoch gesamthaft gesehen als vergleichsweise gering und die Umsetzbarkeit durch viele Beteiligte als sehr schwierig erachtet.

Vorab wird ein Verbesserungsvorschlag unterbreitet, bei dem der Bund – in geeigneter Weise – eine aktive Rolle spielen kann. Die Umsetzung der drei nächsten Vorschläge liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Bei diesen Vorschlägen handelt es sich daher um Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden, künftig vermehrt in diese Richtung aktiv zu werden.

Ein weiterer Massnahmenvorschlag betrifft die Beseitigung von Redundanzen zwischen der Eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung und den Brandschutzvorschriften. Dieser Massnahmenvorschlag ist im Kapitel zur «Arbeitssicherheit» enthalten; es wird daher auf dieses Kapitel verwiesen.

⁴⁷ Das öffentliche Beschaffungswesen gehört nicht zum «Baurecht» in engem Sinne. Es wurde im Rahmen der Studie als politisch wichtig erachtet, diese Regulierung ebenfalls zu untersuchen.

26. Baubewilligung: Standardisierung der Baugesetzgebung

Baugesetze (kommunal und kantonal) sollen in ihrer Struktur sowie bezüglich des Vollzugs harmonisiert werden. Es wird vorgeschlagen, dass unter der Federführung des Bundes und beispielsweise in Abstimmung mit dem interkantonalen Konkordat eine «Musterstruktur» für ein Baugesetz entworfen und den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung gestellt wird. Damit soll die Transparenz verbessert und die Handhabung mit verschiedenen Gesetzen vereinfacht werden.

Sparpotenzial: Gross: Es ist davon auszugehen, dass die Massnahme den Vollzug der Regulierung vereinfacht und damit die Regulierungskosten (indirekt) durch sinkende Baupreise reduziert werden. Auch die Studie Effi-Bau⁴⁸ bezifferte die Kosten fehlender Standardisierung auf mehrere 100 Mio. pro Jahr.

Bemerkungen: Es handelt sich um eine Vereinfachung, die keinen Einfluss auf den Nutzen der Regulierung hat.

Verantwortung: Liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Der Bund (ARE) könnte für den Entwurf einer «Musterstruktur» für ein Baugesetz als Grundlage für die (freiwillige) Verwendung durch die Kantone und Gemeinden verantwortlich zeichnen.

Frist: Entwurf «Musterstruktur für ein Baugesetz» bis Ende 2015.

27. Energie: Einbezug der Betriebsphase (Messen statt Verordnen)

Der Eigentümer wird verpflichtet, einen bestimmten Energieverbrauch pro Energiebezugsfläche im Betrieb nicht zu überschreiten. Dadurch wird sichergestellt, dass ein Gebäude nicht nur effizient gebaut sondern auch betrieben wird. Wird der Zielwert überschritten muss der Eigentümer weitere Massnahmen einleiten, um den Zielwert zu erreichen.

Dieses Modell wird beispielsweise in der Stadt Genf für Erneuerungen bereits angewendet. Erste Pilot-Versuche finden auf dem Novartis-Campus in der Stadt Basel statt.

Sparpotenzial: Mittel: Die Mittel fliessen in die Bereiche/Massnahmen, die aus Sicht des Eigentümers zur Zielerreichung am effizientesten sind (zulassen von Innovation). Zudem kann der zunehmend grosse Aufwand für die Erstellung und die Kontrolle von Energienachweisen während der Planungsphase reduziert werden.

Bemerkungen: Der Nutzen wird nicht beeinflusst, da das definierte Ziel erfüllt wird. Schwierigkeiten bereiten könnten die Zielwertmessung (Aufwand zur Überwachung) sowie die Nichtberücksichtigung von individuellen Präferenzen (z.B. die ideale Temperatur eines Raumes).

Verantwortung: Die Kompetenz liegt bei den Kantonen.

Frist: ---

⁴⁸ Kostensenkungen bei Planungs-, Erschliessungs- und Bewilligungsverfahren, Econcept 1998, Auftrag BFK/KTI.

28. Brand: Einfrieren des Brandschutzkonzepts bei Baubewilligung

Das Brandschutzkonzept soll mit der Baubewilligung «eingefroren» werden, um sicherzustellen, dass bei Bauabnahme nicht andere Regeln gelten respektive diese in Abweichung zur Situation bei der Baubewilligung ausgelegt werden.

Sparpotenzial: Mit dieser Massnahme wird insbesondere verhindert, dass bei einzelnen Bauten Kosten durch neue formulierte Anforderungen bzw. Änderungen in der Planung entstehen. Diese Art von Kosten wurde nicht ermittelt, damit ist eine Darstellung des Kostensenkungspotenzials nicht möglich.

Bemerkungen: Es handelt sich um eine Verfahrensvereinfachung im Vollzug, die den Nutzen der Regulierung nicht verringert.

Verantwortung: Kantone und VKF; evtl. spielt die unterschiedliche Interpretation von Brandschutzaflagen von unterschiedlichen Personen auch eine Rolle.

Frist: ---

29. Baubewilligung: Automatisierung des Verfahrens (eGovernance)

Baugesuchsteller können die notwendigen Formulare direkt online ausfüllen und den Behörden zukommen lassen. Damit soll der Informationsaustausch vereinfacht und das Verfahren transparent durchgeführt werden. Alle Beteiligten können jederzeit auf das Dossier zugreifen und nachvollziehen, von welcher Stelle das Gesuch momentan bearbeitet wird (analog der Nachverfolgung bei einem Paketdienst).

Beispiel: Der Kanton Luzern hat dazu das Projekt «eBAGEplus» lanciert: 2014 soll das gesamte Baugesuchsverfahren elektronisch abgewickelt werden können. Im Kanton Waadt ist die Bewilligungszentrale Camac seit Langem in Betrieb.

Sparpotenzial: Mittel.

Bemerkungen: Es handelt sich um eine Verfahrensvereinfachung, die keinen Einfluss auf den Nutzen der Regulierung hat.

Verantwortung: Regulierungen betreffen die Kantone/Gemeinden.

Frist: ---

12 Umweltrecht

12.1 Einleitung

Staatliche Eingriffe im Umweltbereich rechtfertigen sich dadurch, dass die gesellschaftlichen und unternehmerischen Tätigkeiten ohne diese Regulierungen Menschen und Natur in unerwünschtem Ausmass schädigen würden. Da der Markt diese Schädigungen nicht von selbst zu verhindern vermag – man spricht von Marktversagen – sind staatliche Regulierungen notwendig.

Im Rahmen des Projekts zur Schätzung der Regulierungskosten hat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Ecosens beauftragt, Kosten der umweltrechtlichen Regulierungen für Unternehmen zu schätzen und Verbesserungsvorschläge zu identifizieren, mit denen die Kosten für die Unternehmen reduziert werden können. Dieses Kapitel stützt sich auf die Ergebnisse der Studie.⁴⁹

⁴⁹ Regulierungskosten im Bereich Umweltrecht: <http://www.bafu.admin.ch/>

12.2 Definition des Bereichs

Ausgewählt wurden Bereiche, die eine hohe Regulierungsdichte für Unternehmen (insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen) aufweisen und in denen hohe Fallzahlen (viele betroffene Unternehmen mit vielen Ereignissen) oder pro Ereignis hohe Kosten für das Unternehmen vermutet wurden.

Die Untersuchung fokussiert deshalb auf die Bereiche Luftreinhaltung (ohne VOC), Gewässerschutz, Bau- und Sonderabfälle. Innerhalb dieser ausgewählten Umweltbereiche wurden die – gemäss den obengenannten Kriterien – relevantesten Handlungspflichten für KMU untersucht. Nicht untersucht wurden insbesondere die Bereiche Altlasten, Lärmschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung, Gentechnologie und CO₂.

12.3 Regulierungskosten

Die Regulierungskosten wurden mit der Methode des «Regulierungs-Checkup» ermittelt. Weitere Regulierungskosten wurden in der vorliegenden Untersuchung basierend auf statistischen Angaben ermittelt.

Regulierungskosten – Umweltrecht

Titel und Beschreibung	Rechtsgrundlagen	Regulierungskosten (in Mio. CHF pro Jahr)
Luftreinhaltung		
Feuerungskontrolle	Art. 13 LRV (SR 814.318.142.1)	18
Sanierungspflicht	Art. 8 LRV	55
Summe Luftreinhaltung		73 Mio. CHF
Gewässerschutz		
Betriebsinterne Abwasserbehandlung	Art. 3, 7 GSchG (SR 814.20) Art. 7, 13, 14, 16, 17 GSchV (SR 814.201)	290
Nachgelagerte Abwasserbehandlung in zentralen Abwasserreinigungsanlagen (ARA)	Art. 10 GSchG Art. 4, 5 GSchV	450
Summe Gewässerschutz		740 Mio. CHF (inkl. Sowieso-Kosten)
Sonderabfälle		
Verkehr mit Sonderabfällen, Abgeberbetriebe	Art. 30 f USG (SR 814.01) Art. 6 VeVA (SR 814.610) (weitere relevante Artikel: Art. 4, 5, 7, Anhang 1 VeVA)	4
Verkehr mit Sonderabfällen, Entsorgungsunternehmen	Art. 8, 12 VeVA (weitere relevante Artikel: Art. 9, 11, 13 VeVA)	1
Pflicht zur umweltverträglichen Entsorgung von Sonderabfällen und Kostentragungspflicht des Inhabers	Art. 30 ff. USG	360
Summe Sonderabfälle		365 Mio. CHF (inkl. Sowieso-Kosten)

Bauabfälle		
Trennung der Bauabfälle auf der Baustelle	Art. 9, 10, 12 TVA (SR 814.600)	109
Pflicht zur umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen und Kostentragungspflicht des Inhabers (inkl. Transport)	Art. 30 ff. USG	470
Summe Bauabfälle		579 Mio. CHF

Die Tabelle zeigt, dass die Regulierungskosten im Gewässerschutz mit 740 Millionen Franken pro Jahr sowie bei Bau- und Sonderabfällen mit 579 Millionen bzw. 365 Millionen Franken pro Jahr relevante Beträge erreichen. Die berechneten Werte sind als Grössenordnungen zu verstehen. Unsicherheiten bestehen insbesondere in Bezug auf die Sowieso-Kosten (Kosten, die auch ohne die untersuchten Regulierungen anfallen würden). Beim Gewässerschutz und bei den Sonderabfällen konnte der Anteil der Sowieso-Kosten nicht ermittelt werden, weshalb die ausgewiesenen Regulierungskosten auch die Sowieso-Kosten enthalten.⁵⁰ Diese können potenziell hoch ausfallen. Die ausgewiesenen Werte beim Gewässerschutz und bei den Sonderabfällen sind deshalb als obere Bandbreite zu verstehen.

12.4 Verbesserungsvorschläge

Die Befragung der Expertinnen und Experten und Unternehmen zu Verbesserungsvorschlägen hat gezeigt, dass die Regulierungen und deren Vollzug grundsätzlich gut etabliert sind und der Umweltnutzen von den Unternehmen anerkannt ist. Die mit den Regulierungen verbundenen Kosten werden nicht als unnötige Belastung wahrgenommen. Ausserdem profitieren Unternehmen insofern von den Regulierungen, als sie Produkte und Dienstleistungen absetzen können, mit denen die Umweltbelastungen reduziert werden.

Trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung haben sich in der Befragung einige spezifische Probleme mit den untersuchten Handlungspflichten offenbart. Problematisch ist aus Sicht der Befragten (insbesondere der KMU) eher die Belastung durch die Vielzahl von Regulierungen und den mit ihnen verbundenen Handlungspflichten (Umwelt-, Sozial-, Baurecht etc.) und weniger die Belastung durch einzelne Umweltregulierungen. Ausserdem sind von den genannten Problemen vor allem Klein- und Kleinstunternehmen sowie spezifische Branchen und Betriebe betroffen, wo sich Regulierungen kumulieren (z.B. Malereibetriebe, Garagen und metallverarbeitende Betriebe).

Im Rahmen der Umweltgesetzgebung wird aber schon heute immer wieder darauf hingewirkt, die Kosten von Regulierungen für Unternehmen so tief wie möglich zu halten. So werden beispielsweise im Bereich der Bauabfälle im Rahmen der Revision der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) folgende Anliegen geprüft:

- Eine Verbesserung der Planung von Rückbau und Entsorgung von Bauabfällen soll einen reibungslosen Bauablauf unterstützen und könnte die Akzeptanz durch die Bauherren verbessern. Es wäre für alle am Rückbau Beteiligten von Vorteil, wenn die Regelungen in der TVA und in einer konkretisierenden Vollzugshilfe zur Bauabfallentsorgung zusammengefasst sind. Bei einem geordneten Rückbau können die Entsorgungskosten gesenkt werden im Vergleich zur umweltgerechten Entsorgung von gemischten Bauabfällen.
- Bevor unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial auf einer Deponie abgelagert werden kann, sind die verwertbaren Anteile wie Kies oder Sand nach dem Stand der

⁵⁰ In Teil I dieses Berichts finden sich unter Punkt 3.3. «Grenzen der Methode» zusätzliche Erklärungen zu diesem Thema.

Technik zurückzugewinnen und stofflich zu verwerten. Damit wird Deponievolumen eingespart und der Umweltnutzen dank Ressourcenschonung verbessert.

Die durch die Experten und Unternehmen genannten Verbesserungsvorschläge zielen daher grundsätzlich darauf ab, das im Prinzip gut funktionierende System nicht wesentlich zu ändern, sondern zu optimieren. Vorschläge, die entweder eine Verschlechterung des Umweltnutzens oder eine Erhöhung der Regulierungskosten für die Unternehmen zur Folge hätten, wurden nicht weiterverfolgt. Im Umweltbereich stehen folgende, insbesondere auch für KMU relevante Verbesserungsvorschläge im Vordergrund:

30. Luftreinhaltung: differenzierte oder bonusorientierte Feuerungskontrollen

Mit differenzierten Kontrollen würden je nach Umweltrelevanz des Anlagentyps im Vergleich zu heute längere oder kürzere Kontrollintervalle festgelegt. Mit bonusorientierten Kontrollen würden Anlagen, die die Grenzwerte um einen bestimmten Wert unterschreiten, verlängerte Kontrollintervalle erhalten. Es soll geprüft werden, ob sich mit solchen Massnahmen Kosten einsparen lassen und welche Auswirkungen auf den Umweltnutzen resultieren würden.

Sparpotenzial: geringe Reduktion der Regulierungskosten

Bemerkungen: Je nach Ausgestaltung Erhöhung des Umweltnutzens möglich

Verantwortung: BAFU, Kantone, Branchenverbände

Frist: Bei nächster LRV-Anpassung im Bereich Feuerungen, spätestens 2016

31. Gewässerschutz: Verbesserung der Information

Der Vorschlag zielt darauf ab, dass Behörden und Verbände vermehrt über die verschiedenen Möglichkeiten von Gewässerschutzmassnahmen informieren. Sei es im Rahmen der Beratung von Unternehmen oder bei der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden der betroffenen Branchen. Den Unternehmen soll aufgezeigt werden, dass sie dank optimierter Gewässerschutzmassnahmen den Ressourcenverbrauch reduzieren und damit, über alles gesehen, Kosten (auch Abwassergebühren) einsparen können. Gewisse Kosten fallen hingegen auf Seiten der Behörden und Branchenverbände an.

Sparpotenzial: Einsparungen werden nicht durch die Reduktion sondern durch die Optimierung von Gewässerschutzmassnahmen erzielt.

Bemerkungen: Dank Ressourceneinsparung Verbesserung des Umweltnutzen.

Verantwortung: Kantone/Branchenverbände

Frist: permanente Aufgabe

Ein geringes Sparpotenzial sehen Expertinnen und Experten beim Gewässerschutz bei der gemeinsamen Abwasserbehandlung durch mehrere Betriebe. Es ist gesetzlich nicht vorgeschrieben und theoretisch auch nicht nötig, dass jeder Malerbetrieb und jede Garage eine eigene Spaltanlage haben muss. Erschwert wird diese Lösung jedoch dadurch, dass gerade im Malergewerbe das Konkurrenzdenken noch stark ausgeprägt ist. Unklar ist zudem, wie eine mögliche Regelung ausgestaltet werden müsste, um einen Anreiz für eine gemeinsame Massnahme zu schaffen.

Bei den Sonderabfällen existieren keine nennenswerten Vorschläge.

13 Lebensmittelhygiene

13.1 Einleitung

Der Themenbereich Lebensmittelhygiene, der durch das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) sowie rund 30 Verordnungen geregelt wird,

liegt in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Gesundheit BAG, ab 1. Januar 2014 des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV).

Lebensmittel haben einen grossen Einfluss auf die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten. Dies sowohl im positiven Sinn, wie zum Beispiel als Lieferanten von Energie und lebenswichtigen Vitaminen, wie auch im negativen Sinn, wenn sie zum Beispiel durch unsachgemässer Zubereitung mit Mikroorganismen verunreinigt werden und Krankheiten wie Salmonellose verursachen.

Eine gesetzliche Regelung, um die Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, die die Gesundheit gefährden können sowie um den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln sicherzustellen (Art. 1 LMG), ist sinnvoll und von grossem volkswirtschaftlichem Nutzen. Das Lebensmittelrecht bietet aber neben dem Gesundheitsschutz der Konsumentinnen und Konsumenten auch die wichtigen klaren Rahmenbedingungen für die Schweizer Lebensmittelwirtschaft.

Das Lebensmittelgesetz wird gegenwärtig totalrevidiert⁵¹, um das Schutzniveau den Anforderungen des heutigen globalen Warenverkehrs anzupassen und um eine weitere Angleichung der Vorschriften an jene der EU zu erreichen. Eine solche Angleichung vereinfacht den Warenverkehr mit der EU und trägt zur Senkung des Preisniveaus in der Schweiz bei.

Da nach Abschluss der Gesetzesrevision das Lebensmittelverordnungsrecht ebenfalls revidiert werden muss, haben an einem Treffen⁵² im April 2012 die betroffenen Kreise aus Verwaltung und Wirtschaft festgehalten «...vor dem Hintergrund der aktuellen Totalrevision des Lebensmittelgesetzes halten es sowohl das BAG wie die Wirtschaftsverbände (Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Bäcker- und Konditorenmeisterverband, Chocosuisse, Gastrosuisse) für überflüssig, bis 2013 eine Studie zur Identifikation von Potenzialen zur Vereinfachung und Kostenreduktion basierend auf dem bestehenden LMG in Auftrag zu geben. Sie favorisieren eine gemeinsame Evaluation des Vollzuges des revidierten LMG ab 2015. Für den bundesrätlichen Bericht Ende 2013 wird das BAG, gestützt auf Inputs von Branchenverbänden sowie auf eigene interne Arbeiten, Vorschläge zur Vereinfachung und Kostenreduktion erarbeiten....». Die Teilnehmenden der Sitzung waren sich einig, dass vorliegende Kostenschätzungen, wie zum Beispiel in einer Studie⁵³ aus dem Jahr 2010 der KPMG AG, Berlin, nicht «... über alle Zweifel erhaben sind...» und daher nicht weiter verwendet werden sollen.

Das BAG hat danach bei Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, eine Studie⁵⁴ in Auftrag gegeben, die Vereinfachungsmöglichkeiten von Regulierungen im Bereich Lebensmittelhygiene sowie Verbesserungspotenziale im Vollzug aus Sicht der Wirtschaft erfassen soll.

13.2 Definition des Bereichs

In der erwähnten Interface Studie wurde bei durch die Branche ausgewählten Lebensmittelbetrieben erfragt, welche der aus der Lebensmittelgesetzgebung hervorgehenden Handlungspflichten zur Wahrung der Lebensmittelhygiene aus Sicht der Wirtschaft bezüglich des wahrgenommenen Kosten/Nutzen-Verhältnisses am ungünstigsten, gar unnötig oder nicht verständlich sind und welche Änderungs- und Optimierungsmöglichkeiten sich daraus ergeben.

⁵¹ Details unter: www.bag.admin.ch.

⁵² Protokoll der Sitzung über Regulierungskosten im Bereich Lebensmittelhygiene, 24.4.2012, Bern.

⁵³ <http://www.sgv-usam.ch/politische-schwerpunkte/regulierungskosten.html>

⁵⁴ «Regulierungen zur Wahrung der Lebensmittelhygiene: Befragung von betroffenen Betrieben» (2013). Der vollständige Bericht ist unter <http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=de> verfügbar

Der Fokus der Erhebung lag auf den fünf Regulierungsbereichen Gute Hygienepraxis, Gute Herstellungspraxis, HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) Konzept, Rückverfolgbarkeit und Dokumentation. Die befragten Betriebe stammen aus folgenden Branchen: Gastronomie, Metzgerei, Bäckerei und Lebensmittelgrosskonzern.

13.3 Studienresultate

Die Untersuchung zeigt auf, dass die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Betrieben (Gastronomie, Metzgerei, Bäckerei) sowie der Grossbetriebe (Lebensmittelindustrie) in Bezug auf die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich der Regulierungen zur Wahrung der Lebensmittelhygiene sehr unterschiedlich sind. Die kleinen und mittleren Betriebe stellten die grössten Probleme beim verhältnismässigen Vollzug des Lebensmittelrechts, der im Zuständigkeitsbereich der Kantone – d.h. bei den Kantonschemikerinnen und -chemikern – liegt, fest. Für den Grossbetrieb stellen hingegen Abweichungen im Schweizer Lebensmittelrecht im Vergleich zu den Anforderungen in der EU, wie zum Beispiel die in der Schweiz obligatorische Angabe des Produktionslandes, die grösste Herausforderungen dar.

Die anschaulichen Beispiele im Bericht zeigen auf, dass von den betroffenen Betrieben weniger die bestehenden Regelungen des Lebensmittelrechts hinterfragt oder gar als unnötig angeschaut werden, sondern dass die Verhältnismässigkeit des Vollzugs der Regelung kritisiert wird und aus Sicht der Betriebe zu einem unverhältnismässigen Aufwand führt. Weiter zeigt sich, dass in einigen Bereichen ein Schulungsbedarf besteht, damit die verantwortlichen Personen in den Betrieben den Sinn und Zweck der rechtlichen Anforderungen besser verstehen und diese dann richtig und mit vertretbarem Aufwand umsetzen können.

13.4 Verbesserungsvorschläge

Die Erkenntnisse der Studie werden bis Anfang 2014 mit den kantonalen Vollzugsstellen und mit den Branchenverbänden diskutiert. Gemeinsam werden im Laufe des Jahres 2014 Massnahmen in den Bereichen «Verhältnismässiger Vollzug» und «Schulung der Betriebe» erarbeitet, die ab 2015 umgesetzt werden können. Die Resultate der Diskussionen werden auch in der anstehenden Revision des Lebensmittelverordnungsrechts berücksichtigt.

32. Schulung der Betriebe	
Die Branchenverbände erarbeiten zusammen und mit Unterstützung des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und der kantonalen Vollzugsstellen für die Betriebe angepasste und leicht verständliche Schulungsunterlagen.	
Sparpotenzial: nicht zu beziffern	
Verantwortung: Branchenverbände, BLV und kantonale Vollzugsstellen	Frist: 2016

Zudem wird das BLV zusammen mit den kantonalen Vollzugsstellen in den fünf Regulierungsbereichen Gute Hygienepraxis, Gute Herstellungspraxis, HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) Konzept, Rückverfolgbarkeit und Dokumentation bis 2015 Massnahmen erarbeiten, um den Vollzug verhältnismässiger zu gestalten.

Eine Bezifferung des Sparpotenzials der vorgeschlagenen Massnahmen ist gegenwärtig nicht möglich. Es soll aber zu einem späteren Zeitpunkt in Zusammenarbeit mit den betroffenen Betrieben grob abgeschätzt werden.

Zudem hat der Bundesrat beschlossen, 2014 eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision der Verordnungen zum Lebensmittelgesetz durchzuführen.