

KMU-Forum

Tätigkeitsbericht für die Amtsperiode 2012–2015

1. Aufgaben, Zusammensetzung und Organisation des KMU-Forums

Das KMU-Forum ist eine Kommission von ausserparlamentarischen Expertinnen und Experten, die 1998 ins Leben gerufen wurde. Seine Mitglieder sind in erster Linie Unternehmerinnen und Unternehmer. Im Rahmen von Vernehmlassungen prüft das KMU-Forum die Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe, die Auswirkungen auf die Wirtschaft haben, und gibt eine Stellungnahme aus der Sicht der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ab. Das KMU-Forum befasst sich ausserdem mit spezifischen Bereichen der bestehenden Regulierung und schlägt gegebenenfalls Vereinfachungen oder Alternativen vor. Da die Unternehmen von der Umsetzung eines grossen Teils der Regulierungen betroffen sind, ist es dem Bundesrat wichtig, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit die KMU nicht unnötig durch administrative Aufgaben belastet werden und ihnen so zusätzliche Kosten und Investitionen oder Hindernisse zu ersparen.

Die Aufgaben, die Zusammensetzung sowie die Funktionsweise des KMU-Forums sind in der Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (VKP-KMU)¹ sowie in der am 5. Dezember 2014 letztmals aktualisierten Einsetzungsverfügung der Kommission geregelt. Im Einklang mit Artikel 10 VKP-KMU setzt sich das KMU-Forum aus mindestens sieben Unternehmerinnen und Unternehmern aus verschiedenen Wirtschaftszweigen zusammen (im Berichtszeitraum waren es zwölf). Ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Gründerzentren für Unternehmen sowie ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren nehmen ebenfalls an den Arbeiten der Kommission teil, ebenso ein Mitglied der Direktion des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Jährlich finden in der Regel sechs Treffen statt. Je nach behandelten Themen werden Vertreter bzw. Vertreterinnen der Bundesverwaltung eingeladen, ihre Gesetzesvorlagen zu präsentieren. Die Kommission kann auch Mitglieder von Wirtschaftsorganisationen, Fachleute der Praxis oder Vertreter bzw. Vertreterinnen der akademischen Kreise hinzuziehen. Ihre Beiträge erlauben den Mitgliedern des KMU-Forums, sich ein zuverlässiges Urteil zu den untersuchten Regulierungen zu bilden. Nach der Analyse der Regulierungen gibt das Forum Empfehlungen ab und lässt den betroffenen Ämtern seine Stellungnahmen zukommen. Gemäss Artikel 13 VKP-KMU stellt das KMU-Forum den interessierten parlamentarischen Kommissionen eine Kopie seiner Stellungnahmen zu. Diese Regel wurde 2006 eingeführt, um einer Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zu folgen.²

Das Ressort «KMU-Politik» der Direktion für Standortförderung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) stellt das Sekretariat des KMU-Forums, organisiert die Treffen und führt Analysen der verschiedenen untersuchten Regulierungen durch.

2. Rückblick und erzielte Ergebnisse

Während der Amtsperiode 2012–2015 wurden anlässlich von 22 Sitzungen 48 Regulierungen und Themen analysiert, die die KMU betreffen.³ 33 Stellungnahmen wurden verfasst⁴, davon gingen 18 in Kopie auch an die entsprechenden parlamentarischen Kommissionen. Insgesamt wurden 220 Empfehlungen zur Verminderung der administrativen Belastung und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU formuliert. Eine detaillierte Analyse der Ergebnisse (siehe Anhang unten) zeigt, dass immer zumindest einzelne Empfehlungen aus den Stellungnahmen des KMU-Forums berücksichtigt wurden. In der Berichtsperiode lag die

¹ SR 172.091

² Vgl. dazu die [Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Januar 2006](#) (S. 10).

³ Die Liste der in den Sitzungen behandelten Themen steht auf der Website des KMU-Forums zur Verfügung: www.forum-kmu.ch.

⁴ Sie können auch auf der Website www.forum-kmu.ch eingesehen werden.

Erfolgsquote pro Stellungnahme durchschnittlich bei 69 Prozent der abgegebenen Empfehlungen. In der vorangehenden Amtsperiode (2008–2011) lag diese Quote bei 68 Prozent.

Zusätzlich zu seinen laufenden Aufgaben hat sich das KMU-Forum während der Amtsperiode 2012–2015 intensiv an den Arbeiten zur Umsetzung der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592 «Messung der Regulierungskosten»)⁵ beteiligt. In einer ersten Phase hat sich die Kommission zur Wahl und Prioritätensetzung der zu untersuchenden Regulierungsbereiche geäußert und bei der Erarbeitung einer harmonisierten Erhebungsmethode mitgewirkt. Da die Kommissionsmitglieder als Unternehmer über eine grosse praktische Erfahrung verfügen, haben sie an Workshops teilgenommen. Dabei ging es um die detaillierte Kostenschätzung der verschiedenen untersuchten Regulierungen, um das Eruiere von Einsparpotenzialen und das Formulieren von Verbesserungsvorschlägen. Die Kommission hat so während der gesamten Arbeiten dazu beigetragen, dass die besondere Situation der KMU berücksichtigt wird und dass die die KMU betreffenden Regulierungskosten längerfristig gesenkt werden können.

Im Jahr 2011 hat das KMU-Forum vom Bundesrat⁶ den formellen Auftrag erhalten, im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu prüfen, ob die Bundesämter bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen eine Messung der Regulierungskosten und eine KMU-Verträglichkeitsanalyse (bezüglich administrativem Aufwand, Verwaltungshindernissen usw.) durchgeführt haben. Die Bundesämter sind dazu angehalten, diese Aspekte im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu evaluieren und die entsprechenden Resultate im erläuternden Bericht oder in der Botschaft zu ihrer Vorlage zu präsentieren. Falls das KMU-Forum diesbezüglich Lücken feststellt, muss es dies in seiner Stellungnahme erwähnen. Eine detaillierte Analyse der Erfolgsquote der Empfehlungen des KMU-Forums hat gezeigt, dass im Berichtszeitraum durchschnittlich jede zweite Empfehlung der Kommission zur RFA berücksichtigt wurde. Die Qualität der RFA hat sich in den letzten zwei Jahren merklich verbessert. Die Stellungnahmen der Kommission und die Arbeiten der Einheit «Regulierungsanalyse» des SECO führten in den Bundesämtern zu einem allgemein wachsenden Bewusstsein für die Anliegen der KMU. Die Ämter achten nun bei der Ausarbeitung von Regulierungsvorlagen stärker auf die KMU-Verträglichkeit, Regulierungskostenmessungen und Wirkungsanalysen ganz allgemein. Man ist sich dieser Punkte inzwischen bis auf die höchsten Stufen bewusst, denn für verschiedene jüngere Gesetzgebungsprojekte⁷ wurden gestützt auf einen Bundesratsentscheid RFA durchgeführt.

Was die Information der Öffentlichkeit betrifft, sieht Ziffer 6 der Einsetzungsverfügung des KMU-Forums vor, dass die Kommission die Öffentlichkeit selbst über die Tätigkeiten informiert, die sie im Rahmen ihres Auftrags auszuführen hat. Sie äussert sich dagegen nur sehr zurückhaltend zu politischen Themen, was sie indessen nicht daran hindert, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten zu informieren. Während der Amtsperiode 2012–2015 wurden in den deutsch-, französisch- bzw. italienischsprachigen Medien der Schweiz 14 Artikel publiziert. Ausserdem wurden zwei Medienmitteilungen veröffentlicht: eine am 24. Januar 2012 zum Tätigkeitsbericht 2008–2011 und eine am 19. Dezember 2012 anlässlich der Neubesetzung von vier Sitzen in der Kommission, darunter die Sitze der beiden Co-Präsidenten. Dank der zahlreichen Kontakte mit den verschiedenen Vereinigungen, die die Interessen der KMU in der Schweiz vertreten, konnte die Bekanntheit des KMU-Forums in der Öffentlichkeit ebenfalls gesteigert werden.

Wie der Rückblick auf die im Rahmen der Tätigkeiten der Kommission in der Amtsperiode 2012–2015 erzielten Ergebnisse zeigt, konnten Regulierungsvorlagen mit potenziell schädlichen Auswirkungen für die KMU und die Wirtschaft in der grossen Mehrheit der Fälle rechtzeitig identifiziert werden. Das KMU-Forum formulierte sodann einschlägige Vereinfachungs-

⁵ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 13. Dezember 2013 «[Bericht in Erfüllung der Postulate Fournier \(10.3429\) und Zuppiger \(10.3592\)](#)».

⁶ Bericht des Bundesrates vom 24. August 2011 «[Die administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007–2011 und Perspektiven 2012–2015](#)», Massnahme 2.

⁷ Zum Beispiel für die Entwürfe der Verordnungen zum neuen Lebensmittelgesetz oder für die Vorlage zur Revision des Aktienrechts.

vorschläge, wobei es sich auf die Erfahrung der Kommissionsmitglieder und der befragten Fachleute stützte. Diese Vorschläge wurden in 69 Prozent der Fälle berücksichtigt. Die steigende Zahl der Stellungnahmen (+57% gegenüber der Periode 2008–2011) und die häufigen Kontakte mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung führten zudem in den Ämtern zu einem allgemein wachsenden Bewusstsein für die Anliegen der KMU. Die Ämter achten nun bei der Ausarbeitung von Regulierungsvorlagen stärker auf die Kosten, die administrative Belastung und die KMU-Verträglichkeit. Die Arbeiten der Kommission trugen somit erneut massgeblich dazu bei, die administrative Belastung der Unternehmen in der Schweiz zu reduzieren bzw. weniger stark ansteigen zu lassen.

3. Beurteilung der Situation im Bereich administrative Belastung und Empfehlungen

In den letzten Jahren haben die Unternehmen auf eine Nettozunahme der administrativen Belastung und der Regulierungskosten hingewiesen. Dies zeigten die Ergebnisse der Befragungen zur subjektiven Wahrnehmung der Unternehmen, die 2012 und 2014 im Rahmen des Bürokratiemonitors des SECO durchgeführt wurden⁸. Der Bundesrat hat zwar zahlreiche Massnahmen beschlossen, die zu einer Reduktion der administrativen Belastung für die Unternehmen geführt haben oder zumindest einen weiteren Anstieg verhindern.⁹ Gleichzeitig wurden aber zahlreiche neue Regulierungen¹⁰ verabschiedet, die die positiven Auswirkungen der eingeführten Entlastungsmassnahmen teilweise wieder zunichtemachen. So werden beispielsweise die neuen Bestimmungen im Bereich Swisness (Markenrecht), zum neuen Lebensmittelgesetz und zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 121a (Steuerung der Zuwanderung) für die betroffenen Unternehmen in den kommenden Jahren einen beträchtlichen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen.

Eine Trendwende liesse sich in den Augen der Kommission nur durch eine Anpassung des Regulierungsprozesses und des institutionellen Rahmens erreichen. Die bisher ergriffenen Massnahmen und geschaffenen Instrumente scheinen der zunehmenden Belastung und den steigenden Regulierungskosten auf Bundesebene nicht wirksam Einhalt gebieten zu können. Gemäss dem OECD-Rat¹¹ sind «*Mechanismen und Institutionen einzuführen, um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Regulierungsqualität zu fördern*». Mehrere OECD-Mitglieder haben bereits solche Mechanismen und Institutionen eingeführt. So analysiert beispielsweise in Deutschland eine unabhängige Expertengruppe, der Nationale Normenkontrollrat, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetzesvorschriften auf die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung. In den Niederlanden spielt das Beratungsgremium zu Regulierungslasten (*Adviescollege toetsing regeldruk*, ACTAL) eine wichtige Rolle, um Regulierungsreformen anzustossen und zu strukturieren. Andere Länder haben sich an diesen Beispielen orientiert, um ebenfalls entsprechende Strukturen zu schaffen. Grossbritannien, Deutschland und weitere OECD-Mitgliedsländer haben zudem Mechanismen geschaffen, die auf dem Prinzip des «one in, one out» oder sogar des «one in, two out» beruhen. Gemäss dieser Regel muss für jede neue Regulierung mindestens eine andere aufgehoben werden, die gleich hohe oder höhere Kosten verursacht.

Die Mitglieder des KMU-Forums sind der Meinung, dass die Schaffung entsprechender Mechanismen und Institutionen in der Schweiz unbedingt geprüft werden sollte. Ausserdem sollten weitere Massnahmen evaluiert werden, wie die Einführung einer Regulierungsbremse nach dem Vorbild der Schuldenbremse.

⁸ Bürokratiemonitor [2012](#) und [2014](#). Befragungen realisiert im Auftrag des SECO.

⁹ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 2. September 2015 «[Administrative Entlastung: Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen: Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019](#)».

¹⁰ Gemäss den Statistiken hat das Parlament während der letzten Legislaturperiode 494 Erlasse herausgegeben (Änderungen der Bundesverfassung, Gesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen der Bundesversammlung).

¹¹ Vgl. Punkt 3 der [Empfehlung des OECD-Rates zu Regulierungspolitik und Governance vom 22. März 2012](#).

Berücksichtigung der Empfehlungen des KMU-Forums (Periode 2012–2015 / Stand am 9.12.2015)

Geprüfte Regulierungen	Datum der Stellungnahme	Anzahl abgegebener Empfehlungen	Berücksichtigung der Empfehlungen				
			in der vorparlamentarischen Phase		in der parlamentarischen Phase		nach parlamentarischer Behandlung
Revision von 27 Verordnungen zum neuen Lebensmittelgesetz (SR 817.0): Projekt LARGO	13.11.2015	23	läuft	-	im Parlament nicht behandelt	-	-
Änderung der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061.1)	23.10.2015	4	läuft	-	im Parlament nicht behandelt	-	-
Entwurf des Bundesgesetzes über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse-Gesetz)	31.08.2015	6	3	3/6	wird später behandelt	-	-
Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1): Missbrauch des Konkursverfahrens verhindern	06.08.2015	3	läuft	-	wird später behandelt	-	-
Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111): Arbeitszeiterfassung	08.06.2015	7	1	1/7	im Parlament nicht behandelt	-	-
Teilrevision des Ausländergesetzes (SR 142.20): Entwurf zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Zuwanderung	28.05.2015	13	läuft	-	wird später behandelt	-	-
Revision des Obligationenrechts (SR 220): Aktienrecht	15.03.2015	11	läuft	-	wird später behandelt	-	-
Entwurf für ein Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz: Unternehmenssteuerreform III	30.01.2015	10	7	7/10	im Erstrat noch nicht behandelt	-	-
Entwurf für ein Bundesgesetz zur Optimierung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit	19.12.2014	4 (davon 2 langfristige) ¹	2 ²	2/2 ²	wird später behandelt	-	-
Entwürfe für ein Finanzdienstleistungs- und ein Finanzinstitutsgesetz	17.10.2014	4	2	2/4	wird später behandelt	-	-
Ausführungsverordnungen zur neuen «Swissness»-Gesetzgebung	17.10.2014	5 (davon 1 langfristige) ¹	3	3/4	im Parlament nicht behandelt	-	-
Änderung der Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (SR 822.114)	14.09.2014	3 (davon 1 langfristige) ¹	2	2/2	im Parlament nicht behandelt	-	-

¹ Die entsprechenden Beschlüsse werden zu einem späteren Zeitpunkt getroffen.

² Gemäss Bundesratsbeschluss vom 1. April 2015 über das weitere Vorgehen.

Geprüfte Regulierungen	Datum der Stellungnahme	Anzahl abgegebener Empfehlungen	Berücksichtigung der Empfehlungen				
			in der vorparlamentarischen Phase		in der parlamentarischen Phase		nach parlamentarischer Behandlung
Weisungen zu den Mengenangabenverordnungen	30.05.2014	6 (davon 2 langfristige) ³	3	3/4	im Parlament nicht behandelt	-	-
Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten	30.05.2014	1	1	1/1	läuft (behandelt vom Ständerat)	0 ⁴	0/1 ⁴
Änderung des Obligationenrechts (SR 220): Firmenrecht	29.04.2014	1	1	1/1	erledigt	1	1/1
Revision der CO2-Verordnung (SR 641.711)	28.03.2014	2	1	1/2	im Parlament nicht behandelt	-	-
Vorlage zur Einführung einer Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung für die Lieferanten der Bundesverwaltung	26.03.2014	5 (davon 1 langfristige) ³	4	4/4	im Parlament nicht behandelt	-	-
Reform der Altersvorsorge 2020	26.03.2014	15	4	4/15	läuft (behandelt vom Ständerat)	7	7/15 ⁴
Teilrevision des Bundesgesetzes und der Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SR 946.10 und SR 946.101)	23.01.2014	1	1	1/1	erledigt	1	1/1
Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1): gewerbsmässige Gläubigervertretung	18.12.2013	1	1	1/1	erledigt	1	1/1
Revision des Umweltschutzgesetzes (SR 814.0) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft»	30.09.2013	6 (davon 1 langfristige) ³	4	4/5	erledigt	5/5	5/5
Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der <i>Groupe d'action financière</i>	12.07.2013	8 (davon 1 langfristige) ³	2	2/7	erledigt	3/7	3/7
Revision des Geldwäschereigesetzes (SR 955.0): erweiterte Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Annahme unversteuerter Gelder	12.07.2013	2	1	1/2	erledigt ⁵	2/2	2/2
Änderung des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061)	08.04.2013	1	1	1/1	erledigt	1/1	1/1

³ Die entsprechenden Beschlüsse werden zu einem späteren Zeitpunkt getroffen.

⁴ Provisorisch.

⁵ Diese Revisionsvorlage wurde zunächst fallen gelassen und dann in modifizierter Form in der Botschaft vom 5. Juni 2015 zur Änderung des Geldwäschereigesetzes wieder aufgenommen.

Geprüfte Regulierungen	Datum der Stellungnahme	Anzahl abgegebener Empfehlungen	Berücksichtigung der Empfehlungen				
			in der vorparlamentarischen Phase		in der parlamentarischen Phase		nach parlamentarischer Behandlung
Änderung des Obligationenrechts (SR 220): Handelsregisterrecht und Anpassungen im Aktien-, GmbH- und Genossenschaftsrecht. Änderung des Revisionsaufsichtsrechts	05.04.2013	5	1	1/5	im Erstrat noch nicht behandelt	-	-
Energiestrategie 2050	31.01.2013	4	3	3/4	läuft (behandelt von beiden Räten)	3/4 ⁶	3/4 ⁶
Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111): Verzicht auf Arbeitszeiterfassung	30.11.2012	4	4/4	4/4	im Parlament nicht behandelt	-	-
Verordnungen zum Humanforschungsgesetz	31.10.2012	15	7	7/15	im Parlament nicht behandelt	-	-
CO2-Verordnung (SR 641.711)	03.08.2012	16	6	6/16	im Parlament nicht behandelt	-	-
Bericht über die Zukunft der 2. Säule	30.04.2012	24	20 ⁷	20/24	im Parlament nicht behandelt	-	-
Bundesgesetz über die Weiterbildung (SR 412.10)	13.04.2012	5	3	3/5	erledigt	3/5	3/5
Änderung der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (SR 814.018)	30.03.2012	3	1	1/3	im Parlament nicht behandelt	-	-
Verordnung über die Bescheinigungspflichten bei Mitarbeiterbeteiligungen (SR 642.115.325.1)	02.03.2012	2	2	2/2	im Parlament nicht behandelt	-	-
Total: 33 geprüfte Regulierungsvorlagen		Total: 220		Durchschnitt: 68,76%⁸			Durchschnitt: 68,91%⁸

⁶ Provisorisch.

⁷ Empfehlungen berücksichtigt in der Botschaft vom 19. November 2014 zur Reform der Altersvorsorge 2020.

⁸ Entspricht dem Durchschnitt der pro Stellungnahme berücksichtigten Empfehlungen.