

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

Sonderdruck

Monatsthema 1/2-2006

Vereinfachung der Regulierungen für die Wirtschaft



Inhalt

Monatsthema

- 4 Grundlinien des Aktionsprogramms für vereinfachte Regulierungen
- 10 Evaluation der Bewilligungsverfahren des Bundes: Sind wirklich alle nötig?
- 14 E-Simplification – administrative Vereinfachungen im E-Government
- 17 Verstärkung der Instrumente «KMU-Verträglichkeitstest» und «Forum KMU»
- 20 Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen



Impressum

Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Redaktion

Die Volkswirtschaft
Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Telefon +41 (0) 31 322 29 39
www.seco.admin.ch

Fachstelle

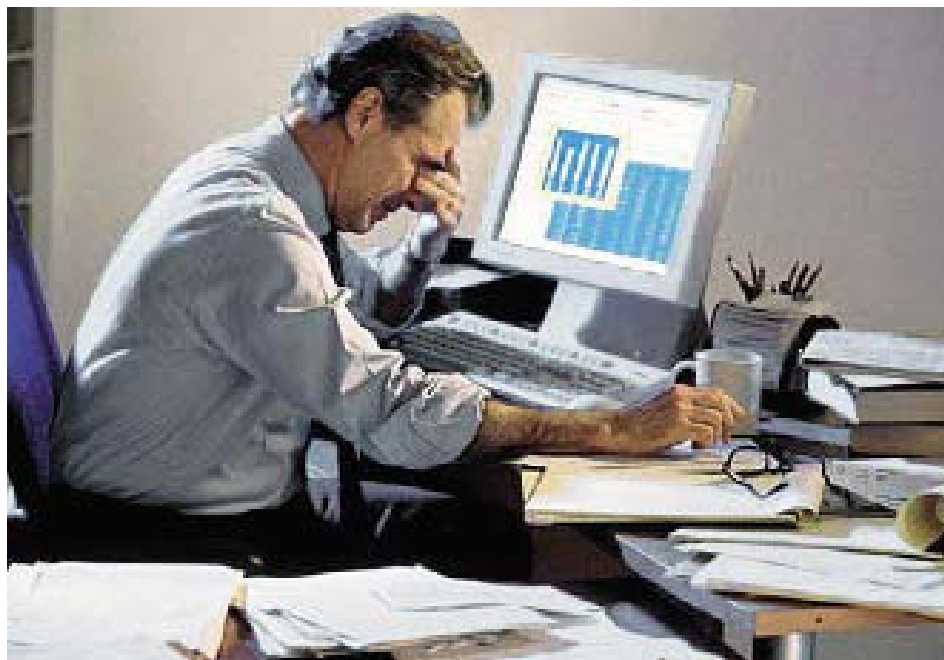
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
Direktion für Wirtschaftspolitik
Regulierungsanalyse

Auskünfte:

Nicolas Wallart
Tel. +41 (0) 31 322 21 16
nicolas.wallart@seco.admin.ch

Grundlinien des Aktionsprogramms für vereinfachte Regulierungen

Staaten stehen mit den von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen im Standortwettbewerb um zunehmend mobile Produktionsfaktoren. Zu den wichtigen Standortfaktoren, welche den «guten Rahmen» eines Wirtschaftsstandortes auszeichnen, gehören die staatlichen Regulierungen sowie die administrativen Prozesse. Während staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen die wirtschaftlichen Aktivitäten direkt bestimmen, wirken die administrativen Prozesse der öffentlichen Verwaltung eher mittelbar, indem sie bei den Unternehmen Ressourcen binden. Das Programm «Vereinfachte Regulierungen für die Wirtschaft» des Bundesrates setzt an zwei Hebeln an: Einerseits sollen bestehende Regulierungen verbessert und andererseits neue unnötige administrative Belastungen vermieden werden.



Regulierungen sind für die Unternehmen ein Kostenfaktor. Andererseits kann und will eine moderne arbeitsteilige Gesellschaft nicht ohne eine Reihe von Regulierungen auskommen. Es ist jedoch eine Aufgabe des Staates, dort, wo dies möglich ist, die administrative Belastung für Unternehmen zu senken.

Bild: Keystone

Die administrative Entlastung gehört zu den Standbeinen einer Wachstumspolitik. Der Bundesrat hat sie denn auch im 17-Punkte-Programm des Wachstumspakets¹ unter dem Titel «Optimierung der Staatstätigkeit» als Massnahme 11 eingebaut. Darin wurde das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) verpflichtet, eine entsprechende Botschaft vorzulegen. Ziel des Berichtes «Vereinfachte Regulierungen für die Wirtschaft» ist es, die Schweiz bezüglich der administrativen Belastung international zu positionieren und auf dieser Basis Massnahmen in verschiedenen Bereichen vorzubereiten. Diese werden dann in eine Sammelbotschaft einfließen, die

der Bundesrat Ende 2006 zuhanden des Parlamentes verabschieden sollte.

Worum geht es?

Regulierungen sind für die Unternehmen ein Kostenfaktor. Der Staat muss – gerade mit Blick auf den Standortwettbewerb – ein vitales Interesse haben, diese Kosten für die Unternehmen zu minimieren.

Es ist verständlich, dass die Unternehmen jede Stunde, die sie für administrative Belange einsetzen, als eine Stunde zu viel erachten. Andererseits kann und will eine moderne arbeitsteilige Gesellschaft nicht ohne eine Reihe von Regulierungen auskommen. Und derartige Regulierungen sind oft mit direkten Belastungen für die Unternehmen verbunden.

Unternehmen haben die Tendenz, sich allgemein über die Regulierung zu beklagen. Diese Klagen betreffen verschiedene staatliche Eingriffe, welche die Unternehmen behindern. Dabei geht es sowohl um einzuhaltende staatliche Normen als auch um Kontrollen, Komplikationen von administrativen Verfahren oder zusätzliche Investitionen. Wettbewerbspolitik, Handelspolitik und Steuerniveau



Prof. Dr. Aymo Brunetti
Leiter der Direktion Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Dr. Eric Scheidegger
Botschafter, Leiter der Direktion Standortförderung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

sind ebenfalls Gegenstand von Beschwerden. Manchmal betreffen die Klagen sogar völlig private Beziehungen, wie etwa die Dokumentationsanforderungen der Banken für die Gewährung eines Kredites.

Nicht allen Forderungen der Unternehmen kann streng nachgekommen werden. Sehr ernst zu nehmen sind jedoch diejenigen, die mit der Regulierung und der administrativen Entlastung zu tun haben, denn die kumulierten Kosten in diesem Bereich belaufen sich auf mehrere Milliarden Franken pro Jahr für Schweizer Unternehmen. Die Reduktion der Kosten ist ein ständiges Ziel der Unternehmen; dasselbe sollte auch für den administrativen Aufwand gelten, welchen der Staat den Unternehmen auferlegt. Der Versuch, die administrativen Kosten zu senken, ist ein Prinzip guter Verwaltung.

Regulierung und administrative Kosten sind eng miteinander verbunden. Üblicherweise verursachen Regulierungen drei Arten von Kosten für die Unternehmen:

- *Administrative Kosten* (Verfahren und Kontrollen, Erhebung oder Verarbeitung von Daten, Formalitäten wie das Ausfüllen von Formularen sowie Beschaffung von Informationen über die Regulierung); also der bürokratische »Papierkram«, den man im Englischen als »red tape« bezeichnet.
- *Kosten für die Einhaltung der Regulierung* (Änderung der Herstellungsprozesse, zusätzliche Investitionen usw.)
- *Kosten im Zusammenhang mit der Einschränkung des Handlungsspielraums der Unternehmen* (verpasste Gelegenheiten und aufgrund der Regulierung unzugängliche Märkte).

Als Beispiele kann die Hygiene in einem Restaurant oder die Sicherheit am Arbeitsplatz betrachtet werden. Die *administrativen Kosten* umfassen die Kontrollen durch die Behörden, die Dokumentationspflicht der getroffenen Massnahmen, die Gebühren einer allfälligen staatlichen Bewilligung und die Informationsbeschaffung. Die *Kosten für die Einhaltung der Regulierung* sind diejenigen, die für konkrete Hygiene- oder Sicherheitsmassnahmen anfallen (z.B. Reinigungen, Schutzhelme oder -schuhe). Der *unternehmerische Handlungsspielraum* schliesslich wird zum Beispiel dadurch eingeschränkt, dass das Untergeschoss eines Gebäudes für gewisse Tätigkeiten nicht gebraucht werden darf oder dass der Unternehmer einen Teil seiner Zeit und seiner Energie für die Einhaltung der Regulierung aufwenden muss, den er sonst für die Entwicklung seines Unternehmens hätte nutzen können. Administrative Entlastung bedeutet zwar vor allem, die administrativen Kosten zu senken – doch die Grenze zwischen

den administrativen Kosten und den Kosten für die Einhaltung der Regulierung ist nicht immer deutlich auszumachen.

Unter den Massnahmen zur administrativen Entlastung kann auch die Vereinfachung der Regulierungen aufgeführt werden. Die Vereinfachung wirkt der zunehmenden Komplexität entgegen, die von den Unternehmen – vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – immer mehr als ein Problem wahrgenommen wird. Regulierungen, die einfacher zu verstehen und anzuwenden sind, senken die Informationskosten für die Unternehmen. Dies hat nur Vorteile, denn je komplexer die Regulierungen sind, desto eher werden sie bürokratisch, unterschiedlich (besonders in einem föderalistischen System) oder gar überhaupt nicht angewendet. Eine positive Folge der Vereinfachung ist also, dass die Einhaltung des Gesetzes zunimmt.

Wo stehen wir im internationalen Vergleich?

Wenn wir beurteilen wollen, wie die Schweiz in Bezug auf administrative Belastung international positioniert ist, können wir nicht isoliert auf die Einschätzung national tätiger Unternehmen abstellen, sondern wir müssen uns mit ähnlichen Ländern vergleichen. Ähnlich deshalb, weil diese Länder in der Regel die direkten Konkurrenten bei der Ansiedlung wertschöpfungsintensiver Firmen sind.

Bei den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen und bezüglich des generellen Niveaus administrativer Belastungen muss die Schweiz den internationalen Vergleich keineswegs scheuen – auch nicht den Vergleich mit den wettbewerbsstärksten Industrieländern. Drei vom International Institute for Management Development (IMD) erhobene Indikatoren geben einen ersten Überblick über die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen und über bürokratische Belastungen für Unternehmen (siehe *Tabelle 1*).² Die ersten beiden Indikatoren – *Legal framework* und *Bureaucracy* – erheben Regulierungswirkungen und zeigen, dass im Verhältnis zu anderen Ländern die staatliche Bürokratie als weniger hinderlich empfunden wird. Die Schweiz erreicht bei diesen Indikatoren den dritten bzw. den zweiten Rang. Der dritte Indikator – *Business legislation* – fasst 22 Indikatoren zu unterschiedlichen Aspekten staatlicher Regulierung von Unternehmen zusammen. Dieser Indikator umfasst sowohl den Aspekt der Regulierung an sich wie auch denjenigen der Regulierungswirkungen. Die einzelnen zugrunde liegenden Indikatoren befassen sich mit Bereichen wie dem Grad der Öffnung der Wirtschaft, der Intensität des

1 Siehe Interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum (2005): Das Wachstumspaket des Bundesrates seco, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 9D.

2 International Institute for Management Development, World Competitiveness Yearbook 2004, Lausanne, 2004.

Tabelle 1

Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen und Bürokratie

Rechtliche Rahmenbedingungen^a «Die rechtlichen Rahmenbedingungen (1 = behindern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen, 10 = fördern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen)»		Bürokratie^a «Die Bürokratie (1 = behindert wirtschaftliche Aktivitäten, 10 = behindert wirtschaftliche Aktivitäten nicht)»		Regulierung der Wirtschaft^b Zusammenfassung der 22 Kriterien zu «Regulierung der Wirtschaft»; Teil des Kapitels «Effizienz der Regierung». Rangwert innerhalb einer Auswahl von 60 Ländern und Regionen.	
Dänemark	6.9	Dänemark	6.1	Dänemark	4
Irland	5.7	Schweiz	4.8	Österreich	8
Schweiz	5.6	Schweden	4.4	USA	11
Österreich	5.6	Österreich	4.2	Irland	12
USA	5.5	Norwegen	4.1	Schweden	16
Norwegen	5.3	Irland	4.1	Schweiz	17
Niederlande	4.8	Niederlande	3.8	Niederlande	19
Japan	4.6	USA	3.4	UK	20
Schweden	4.5	Japan	3.1	Frankreich	22
UK	4.1	Frankreich	2.8	Norwegen	27
Deutschland	3.9	UK	2.5	Deutschland	30
Frankreich	3.3	Deutschland	2.2	Japan	41

a IMD World Competitiveness Online 2005.
b IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

Quellen: IMD / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Interaktion mit staatlichen Stellen aus der Perspektive von Unternehmungen

Effizienz der rechtlichen Rahmenbedingungen «Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Privatunternehmungen zur Streitbeilegung und zur Überprüfung der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns und/oder staatlicher Regulierungen sind in Ihrem Land (1 = ineffizient und Manipulationen unterworfen, 7 = effizient und folgen klaren, neutral geregelten Abläufen)»		Ausmass bürokratischer Hindernisse «Wie viel Zeit verbringen die leitenden Kader in Ihrer Firma in Kontakten/in Verhandlungen mit Regierungsbeamten (als Prozentsatz der Arbeitszeit)? (1 = 0%, 2 = 1–10%, 3 = 11–20%, ... , 8 = 81–100%)»		Belastung durch Regulierungen der Zentralregierung «Das Erfüllen administrativer Erfordernisse (Bewilligungen, Regulierungen, Berichte) der Zentralregierung ist in Ihrem Land (1 = belastend, 7 = nicht belastend)»		Belastung durch Regulierungen der Lokalregierung «Das Erfüllen administrativer Erfordernisse (Bewilligungen, Regulierungen, Berichte) der lokalen/regionalen Regierung ist in Ihrem Land (1 = belastend, 7 = nicht belastend)»	
Dänemark	6.5	Frankreich	1.9	Österreich	4.3	Schweden	4.7
Schweden	6.4	Norwegen	2.0	Schweiz	4.0	Irland	4.6
UK	6.3	Irland	2.1	Schweden	4.0	Norwegen	4.5
Norwegen	6.3	Schweiz	2.3	Irland	3.9	Schweiz	4.3
Deutschland	6.2	USA	2.4	Deutschland	3.8	Österreich	4.2
Schweiz	6.1	UK	2.4	UK	3.5	Deutschland	4.0
Österreich	6.0	Schweden	2.4	Norwegen	3.5	Dänemark	4.0
Niederlande	6.0	Japan	2.4	USA	3.2	UK	3.9
USA	5.3	Dänemark	2.4	Niederlande	3.0	USA	3.5
Frankreich	5.1	Deutschland	2.5	Dänemark	3.0	Niederlande	3.2
Irland	5.0	Österreich	2.6	Japan	2.8	Japan	3.2
Japan	4.8	Niederlande	2.6	Frankreich	2.2	Frankreich	2.6

Quellen: World Economic Forum (2004) / Die Volkswirtschaft

Wettbewerbs sowie der Regulierung des Arbeits- und des Kapitalmarktes. Die Schweiz liegt hier eher im Mittelfeld der untersuchten Länder, wofür vor allem die beiden erstgenannten Bereiche verantwortlich sind.

Die vier aus der *Executive Opinion Survey* des World Economic Forum (WEF) hervorgehenden Indikatoren der *Tabelle 2* geben Auskunft über die Wirkungen von Regulierung

aus der Sicht von wirtschaftlichen Führungskräften.³ Aus einer Outcome-Perspektive werden hier insbesondere die Belastungen für Unternehmen eingeschätzt, welche sich aus Interaktionen mit staatlichen Stellen ergeben. Bei der Effizienz des rechtlichen Rahmens im Hinblick auf Streitschlichtung und Klagemöglichkeiten gegenüber staatlichem Handeln (Indikator *Efficiency of legal framework*)

befindet sich die Schweiz im Mittelfeld der zwölf untersuchten Länder. Ihre Position liegt hinter den drei skandinavischen Ländern, Grossbritannien und Deutschland, aber vor den übrigen sechs Ländern. Besser – nämlich auf dem vierten Rang – steht die Schweiz im Bezug auf die Zeittressourcen, die Unternehmenskader für Interaktionen mit Regierungsbeamten einsetzen (Indikator *Extent of bureaucratic red tape*). Aufschlussreich sind schliesslich der dritte und der vierte Indikator (*Burdens of central government regulation bzw. Burden of local government regulation*). Bei den administrativen Belastungen durch die zentralstaatliche Ebene steht einzig Österreich noch besser da als die Schweiz.

Genauere Zahlen zum Zeitaufwand für administrative Aufgaben aufgrund staatlicher Regulierung wurden durch eine Studie von Müller (1998)⁴ erhoben, in der die Schweiz mit den Nachbarländern Deutschland und Österreich verglichen wurde. Der Vergleich fiel sehr vorteilhaft für die Schweiz aus, da administrative Aufgaben in den Unternehmen hierzulande weniger als die Hälfte der Zeit in Anspruch nahmen als in Deutschland und Österreich.

Trotz der im Allgemeinen guten Situation gibt es in gewissen, spezifischeren Bereichen Verbesserungspotenzial. Dies betrifft einmal die Unternehmungsgründungen, bei denen die Schweiz bei einigen Indikatoren der OECD⁵ eher eine Position im unteren Mittelfeld einnimmt, wenn man mit den gleichen Ländern vergleicht. Auch bei der Umsetzung von E-Government sieht die Situation der Schweiz weniger günstig aus. Beim Prozentsatz der vollständigen onlinefähigen Dienste für Bürger und Unternehmen figuriert sie gemäss einigen Indikatoren der europäischen Kommission⁶ eher in den hinteren Rängen. Bei Vergleichen zum Umsetzungsgrad von Online-Dienstleistungen für Unternehmen (in Bereichen wie Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer, Gewerbeanmeldung, Übermittlung von Daten an Statistikämter, Zollerklärungen, Umweltkonzessionen, Öffentliche Beschaffung) bewegt sich die Schweiz gemäss der gleichen Studie ebenfalls in den hinteren Rängen, bestenfalls manchmal im Mittelfeld.

Eine weit gefächerte Palette von Indikatoren international anerkannter und beachteter Quellen zeigt also zusammengefasst, dass die Schweiz selbst im Vergleich mit einer Auswahl wirtschaftlich besonders wettbewerbsfähiger OECD-Länder im Allgemeinen eine gute Position einnimmt. Dies ist insbesondere für allgemeine Indikatoren zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und zu administrativen Belastungen der Fall. Innerhalb dieser Spitzengruppe etwas weniger gut steht die Schweiz in einigen spezifischen Unterbereichen da, so

etwa bei Erleichterungen für Unternehmensgründungen oder im Bereich E-Government. Letztere sind denn auch Bereiche, welche in Bezug auf künftige Massnahmen besondere Aufmerksamkeit erhalten.

Den Vorteil, den die Schweiz in diesem Bereich hat, gilt es zu pflegen und auszubauen. Unser Ziel muss sein, dass die Schweiz in dieser Hinsicht der beste Standort weltweit ist. Um dieses ehrgeizige Ziel anzustreben, sind eine ganze Reihe von zusätzlichen Massnahmen vorgesehen, die im folgenden Abschnitt kurz dargestellt werden.⁷

Was sind die wichtigsten Reformbereiche?

Im Bericht werden insgesamt weit über 100 zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen. Die wichtigsten Verbesserungen lassen sich in die folgenden drei Kategorien zusammenfassen:

E-Simplification

Der Bericht informiert über die Entwicklung von Projekten im Bereich der Transaktionen zwischen der Regierung und den Unternehmen («G2B») und zeigt, in welche Richtung die zukünftigen Arbeiten gehen (KMU-Websites, digitale Signatur, elektronische Übertragung der Lohndaten, SHAB, Simap usw.). Die Informationsstufe wird überschritten; die Entwicklung geht in Richtung elektronische Kommunikation und Transaktionen.

Reduktion der Bewilligungen um 20%

Am 2. Februar 2005 beschloss der Bundesrat zu prüfen, welche Bewilligungen aus einer Liste von ungefähr 500 bestehenden bundesrechtlichen Bewilligungen aufgehoben werden könnten, mit dem Ziel, mindestens 20% davon abzuschaffen. Das seco hat die Vorschläge der Ämter via Departemente gesammelt. *Auf der Grundlage der heutigen Vorschläge kommt man auf eine Reduktion von 12%*. Die Überprüfung wird in den nächsten Monaten fortgesetzt werden, um das Ziel von 20% zu erreichen.

Vertiefte Kosten-Nutzen-Analyse neuer Regulierungen

Hier geht es um eine Verstärkung der vom Bundesrat in den letzten Jahren eingeführten drei Instrumente zur Verhinderung von neuen administrativen Belastungen: Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 20. Mai 2005 einen Bericht veröffentlicht, in dem Empfehlungen zur Verbesserung dieser drei Instrumente abgegeben werden. Der hier vorgestellte Bericht enthält die Ant-

3 World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2004–2005, Lausanne, 2004.

4 Müller, Christoph (1998). Administrative Belastung von KMU im internationalen und kantonalen Vergleich, Studienreihe Strukturberichterstattung, hrsg. vom Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (heute seco), St. Gallen, 1998.

5 OECD, Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, Economics Department Working Paper Nr. 419, 1. April 2005.

6 European Commission Directorate General for Information Society and Media, Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?, März 2005.

7 Wir bleiben bei der Beschreibung im folgenden Abschnitt sehr kurz, da die Projekte in den folgenden Artikeln genauer beschrieben werden.

Tabelle 3

Vereinfachung des unternehmerischen Alltags: Von den Unternehmen eingesparte Arbeitsstunden

Massnahme	Inkrafttreten	Anzahl Unternehmen/Aufträge	Eingesparte Arbeitsstunden	
			pro Unternehmen/Antrag	Total pro Jahr
E-Simplification				
Elektronische Übermittlung der Lohndaten, Koordination zwischen den Buchführungsprogrammen, der AHV und der Suva	2007	300 000 Unternehmen	ca. 5 h pro Monat	18 000 000 ^a
Rechtsgültigkeit der elektronischen Informationen des Handelsregisters mit SHAB-online	2006	40 000 bis 60 000 Informationsanfragen pro Tag	10 Minuten	1 900 000
Fähigkeit des KMU-Portals, in Verbindung mit der digitalen Signatur und dem Formularserver Transaktionen vorzunehmen	2006	300 000 Unternehmen, jedes 10 Formulare pro Jahr	0,5 h pro Formular	1 500 000
Vereinfachte Verwaltung der öffentlichen Aufträge mit Simap2	2006	Potenzial von 90 000 Transaktionen pro Jahr	2 h pro Transaktion	180 000
Online-Unternehmensgründung für Personen- und Kapitalgesellschaften	2005–2006	mehr als 10 000 Gründungen pro Jahr	2,5 h pro Transaktion	25 000
Aufhebung von Bewilligungen^b				
Aufhebung der Milchkontingentierung	2009	60 000 Prozeduren pro Jahr, wovon 20 000 Übertragungen von Milchkontingenten	2 h pro Übertragung	40 000
Vereinfachung der Verfahren für die Einfuhr von Tieren und Waren tierischen Ursprungs	2007	6000 (wovon mindestens 1500 ab 2007 abgeschafft)	6 h	9000
Aufhebung der Befreiungen von der Fahrzeug-Typengenehmigung	2005	6000 Verfahren pro Jahr	0,5 h	3000
Aufhebung der Lex Koller	2011	2000 Verfahren pro Jahr	5 h	10 000
Regulierungen des EVD				
Koordination der Kontrollen in den Landwirtschaftsbetrieben, Harmonisierung der amtstierärztlichen Kontrollen und der Kontrollen der Milchqualität	2008	mehr als 60 000 landwirtschaftliche Betriebe	1–1,5 h pro Jahr	60 000–90 000
Vereinheitlichung der Gesuchsformulare für Arbeitszeitbewilligungen	2006	2500 Bundes- und 9500 kantonale Bewilligungen = 12 000 pro Jahr	0,5 h	6000
Abschaffung der doppelten Kontrolle durch Kanton und Bund für die Betriebsbewilligung industrieller Betriebe	2005	mindestens 1000 Verfahren pro Jahr	0,5 h	500
Massnahmen zur zukünftigen Vermeidung allzu kostspieliger Regulierungen				
Verbesserte Regulierungsfolgenabschätzungen der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe durch gemeinsame Analysen des seco und des betroffenen Bundesamtes	2006			nicht quantifizierbar
Verstärkung der KMU-Tests	2006			nicht quantifizierbar
Stärkung der Rolle des Forums KMU und Verbesserung der Kommunikation	2006			nicht quantifizierbar
Schaffung eines neuen Koordinationsorgans für die KMU-Politik des Bundes und für die administrative Entlastung	2006			nicht quantifizierbar
Andere Massnahmen				
Verbesserung der Publikationen der MWST-Verwaltung	2006	306 000 Steuerpflichtige	1 h	306 000
Vereinfachung des MWST-Gesetzes	2009?	306 000 Steuerpflichtige		nicht quantifizierbar
Vereinfachung der Revision für die KMU	2007	80 000 AGs Annahme: 40 000 wählen das Opting-out	10 h (ohne Berücksichtigung der Vereinfachung der Revision)	400 000
Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsreserven	2007–2008	1 100 Unternehmen	0,5–0,6 h	600
Verbesserungen beim Transport von Sonderabfällen	2006	120 000 Unternehmen	1,5 h	180 000
Total (eingesparte Arbeitsstunden)				ca. 22 500 000
Wirtschaftliche Gewinne (in Franken)		à 40.– pro Stunde		ca. 900 000 000

Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

Anmerkung: Die Tabelle stellt annäherungsweise die Gewinne dar, welche mit Hilfe der wichtigsten im Bericht «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» präsentierten Massnahmen zu erreichen sind. Die Zahlen müssen als Grössenordnungen interpretiert werden, nicht als exakte Zahlen. Sie schliessen die in der öffentlichen Verwaltung eingesparten Arbeitsstunden nicht mit ein.

- a Die administrative Entlastung resultiert aus der Entwicklung von Computerprogrammen, die kompatibel sind mit den Datenerfordernissen der öffentlichen Verwaltung. Die Standardisierung wird durch die gegenwärtigen Vorarbeiten ermöglicht, wobei sich die administrative Entlastung erst mit der Entwicklung entsprechender Computerprogramme durch den Privatsektor ergibt.
- b Die Abschaffung von Bewilligungen führt zu einer administrativen Entlastung, erlaubt aber auch das Entwickeln wirtschaftlicher Tätigkeiten, welche zuvor nicht möglich waren. Dieser letztere Effekt ist wahrscheinlich weit bedeutender als das blosses Einsparen administrativer Belastungen.

Beim Beispiel der Hygiene in einem Restaurant umfassen die administrativen Kosten u.a. staatliche Kontrollen, Gebühren, konkrete Hygiene- oder Sicherheitsmassnahmen oder Einschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraums.



Bild: Keystone

wort des Bundesrates an die GPK-N und beschreibt, wie die drei Instrumente verbessert werden. Das EVD schlägt vor, dass jedes Jahr 5–10 Gesetzesentwürfe einer gründlichen Prüfung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen unterzogen werden. Die Liste der Themen würde vom Bundesrat verabschiedet. Die Kommunikation zu diesen Instrumenten würde verstärkt, auch zu Händen des Parlaments.

Der Bericht enthält zudem eine ganze Reihe von administrativen Vereinfachungen in anderen Bereichen, insbesondere solche im Verantwortungsbereich des EVD.

Was bringen die Reformen den Unternehmen?

Die in den letzten Jahren durchgeführten Arbeiten haben gezeigt, dass die administrativen Belastungen der Unternehmen viele verschiedene Dimensionen aufweisen, die jedoch *fünf* Prozessen zugeordnet werden können: Unternehmensgründung, Lohnadministration, Bewilligungen, Rechnungsabschluss und Steuererklärung, Schuldbetreibung und Konkurs. Verbesserungen werden für jeden dieser fünf Prozesse erfolgen:

- *Unternehmensgründung*: Schon heute ermöglicht die Website www.kmuadmin.ch, ein Unternehmen online zu gründen, und sie ist im Begriff, ihre Funktionalitäten weiter auszubauen. Die laufende Revision des GmbH-Rechts wird ebenfalls zu Vereinfachungen führen.
- *Lohnadministration*: Die elektronische Übermittlung der Lohndaten zwischen den Unternehmen und der Verwaltung entwickelt sich weiter. Der neue Lohnausweis stellt dabei einen wichtigen Meilenstein dar.

- *Bewilligungen*: Der Aktionsplan enthält mindestens 40 Massnahmen aus dem Bereich der Bewilligungen.
- *Rechnungsabschluss und Steuererklärung*: 17 Praxisänderungen zur Vereinfachung der MWST sind 2005 bereits in Kraft getreten, und die Arbeiten zur Vereinfachung des Systems durch eine Gesetzesänderung laufen. Die Revision wird zurzeit im Parlament erörtert, und die Vereinfachung ist eines der Themen der Reform. Auch bei der Unternehmenssteuerreform II sind Vereinfachungen vorgesehen.
- *Schuldbetreibung und Konkurs*: Die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts wird Vereinfachungen in diesem Bereich bringen.

Wie geht es weiter?

Auf der Basis des nun vorliegenden Berichtes wird bis Ende 2006 eine Sammelbotschaft zur administrativen Entlastung erarbeitet. Diese Botschaft wird die notwendigen Anpassungen in Gesetzen und Verordnungen enthalten, die es zur Umsetzung der über 100 Massnahmen braucht, welche im Rahmen des Aktionsplans identifiziert worden sind. Die Bemühung um den Abbau administrativer Belastungen ist eine Daueraufgabe, die auf Stufe des Bundes von sämtlichen Eidgenössischen Departementen und Bundesämtern mitgetragen werden muss. Die administrative Entlastung der Unternehmen ist eine harte Knochenarbeit, der sich auch Kantone und Gemeinden nicht entziehen können.

Evaluation der Bewilligungsverfahren des Bundes: Sind wirklich alle nötig?

Die bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren, die seit 2000 auf Internet abrufbar sind¹, wurden 2005 im Auftrag des Bundesrates einer erneuten Evaluation unterzogen. Ziel der Evaluation war es, die Berechtigung von rund 500 Verfahren zu prüfen und diejenigen zu identifizieren, die abgeschafft oder vereinfacht werden können. Etwa zehn Änderungen wurden dadurch ausgelöst; andere waren bereits im Gang oder sind mittelfristig geplant; weitere Massnahmen werden 2006 dem Bundesrat vorgelegt.



Zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes hat der Bundesrat die Reduktion der bundesrechtlichen Verfahren um 20% beschlossen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat daraufhin die Abschaffung von fast 30% ihrer Verfahren angekündigt, wobei die Hälfte davon die Milchkontingentierung betrifft. Bild: Keystone

Was versteht man unter Bewilligungsverfahren? Staatliche Interventionen dieser Art können verschiedene Formen annehmen: Betriebsbewilligung, Konzession, Kontingent, Ausnahmegenehmigung, verlangter Berufstitel, Zeugnis, Patent, Genehmigung, Lizenz, Meldepflicht, Diplom oder Registrierung. Allgemein können staatliche Interventionen in fünf Gruppen unterteilt werden (siehe *Kasten 1*): Ausnahmen (E), Bewilligungen (A), Meldepflicht (O), Vorschrift (P) und Informationspflicht (I). Die so genannten Bewilligungsverfahren betreffen hauptsächlich die drei ersten Kategorien (E, A, O). Die Bewilligungsverfahren selbst sind definiert als eine

«obligatorische Anfrage bei einer Behörde, die gemeinhin mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Aktivität zusammenhängt und dazu führt, dass diese Behörde explizit oder implizit eine Genehmigung erteilt». Die obligatorische Anfrage rechtfertigt sich durch den Schutz öffentlicher Interessen (Leben, Gesundheit, Sicherheit, Umwelt usw.), sozial- und wirtschaftspolitische Anliegen sowie fiskalische und statistische Zwecke.

Die Sonderbewilligungen als Ausnahmen von einem allgemeinen Verbot (E) müssen von den polizeilichen Bewilligungen (A) unterschieden werden: Für den Gesuchsteller bedeuten erstere eher eine Erleichterung als eine Belastung. Nicht jedes Verfahren ist also eine Einschränkung, die abgeschafft werden sollte. Ausserdem stellt eine Vereinfachung des Verfahrens oft eine Alternative zur Abschaffung dar (z.B. Wechsel von E/A zu O oder P).



Anne Aymone de Chambrier
Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

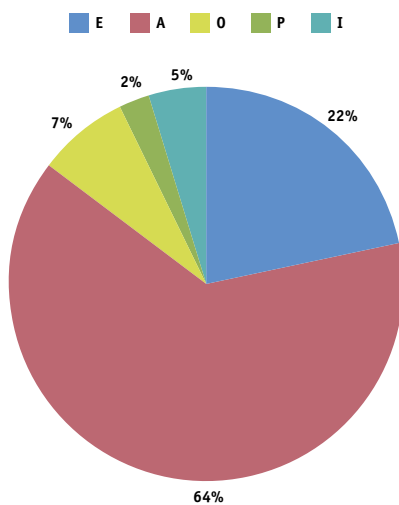
¹ Das Ziel der Website <http://bewilligungen.kmuinfo.ch> war einerseits, eine grössere Transparenz hinsichtlich dieser «obligatorischen Anfragen» bei der Bundesverwaltung zu schaffen (34 Ämter haben sich an der Evaluation beteiligt), andererseits sollten auch nützliche Angaben für den Gesuchsteller angeboten werden (z.B. Bearbeitungszeit je Gesuch, Gebühren, Rechtsgrundlage und Online-Formular).

Mandat, Methode und Resultat

Vor dem Hintergrund des Berichts «Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen: Heutiger Stand und Entwicklung 1998–2004» vom Februar

Grafik 1

Klassifizierung staatlicher Interventionen auf Bundesebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Klassifizierung staatlicher Interventionen

Ausnahme (E)

Ziel ist eine Mengengrenzung, sei es aus Gründen eines Marktversagens (z.B. begrenzte Rohstoffe), sei es im Sinne eines wirtschaftspolitischen Eingriffs (z.B. Unterstützung der Landwirtschaft). Diese Ausprägung ist am einschränkendsten.

Bewilligung (A)

Ziel ist die Gewährleistung eines bestimmten Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Die Bewilligung wird erteilt, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind; die Zahl der Bewilligungen ist nicht limitiert.

Meldepflicht (O)

Der Gesuchsteller gibt seine Tätigkeit dem Staat bekannt, kann diese aber sofort aufnehmen; die Behörde organisiert nachgängige Kontrollen.

Vorschrift (P)

Es bestehen einzuhalten gesetzliche Vorschriften. Die Durchsetzung erfolgt entweder durch den Staat oder durch rechtliche Schritte betroffener Dritter. Nach unserer Klassifizierung umfasst P auch die Vorverfahren.

Informationspflicht (I)

Bereitstellung von Information (Qualitätslabels), Schaffung von Transparenz für Dritte. Dazu gehören für uns auch fakultative Verfahren.

2005² hat der Bundesrat beschlossen, die Zahl der bundesrechtlichen Bewilligungspflichten um 20% zu reduzieren. Um das ehrgeizige Ziel der administrativen Entlastung zu erreichen, haben die 34 beteiligten Bundesämter den Auftrag erhalten, die Berechtigung der Verfahren anhand einer Liste von Kriterien nachzuweisen. Die Grundidee bestand darin, die selten erteilten Bewilligungen, deren Berechtigung nicht nachweisbar ist, abzuschaffen und durch eine nachgängige Kontrolle zu ersetzen.

Im September und Oktober 2005 haben die Ämter 345 Verfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich und 160 Verfahren mit Vollzug bei den Kantonen überprüft. Die Resultate der Untersuchung haben gezeigt, dass von insgesamt 505 Verfahren mindestens 62 (45 auf Bundes- und 17 auf Kantonebene) mit der Zeit abgeschafft werden könnten. Dies bedeutet, dass im Vergleich zur Ausgangslage eine Reduktion von 12% bei der Zahl von Bewilligungen bereits gewährleistet ist.

Verfahren mit Vollzug durch die Bundesämter

Von über 300 Verfahren haben die Bundesämter deren 45 Verfahren identifiziert, die aufzuheben sind. Dies geschah im Rahmen eines laufenden oder bereits abgeschlossenen Prozesses, als beabsichtigter Entscheid des Amtes im Rahmen des bundesrätlichen Mandates und – seltener – als Zusammenlegung zweier Verfahren. *Grafik 2* zeigt die gesamte Anzahl der Verfahren auf Bundesebene pro Amt; sie präzisiert, welche durch das internationale Recht gefordert werden (unabdingbare Verfahren), und hebt diejenigen hervor, welche aufgehoben werden können. Hier einige Beispiele:

- *Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)*, das von der Anzahl Verfahren her an der Spitze des Klassements steht, hat eine Reduktion der Verfahren um fast 30% angekündigt, wobei die Hälfte davon die Milchkontingentierung betrifft, welche 2009 abgeschafft werden soll³. Eine Aktualisierung der Zuteilung der Zollkontingente sowie Aufhebungen in anderen Agrarbereichen (Viehzucht, Pflanzen) sind ebenfalls geplant.
- Trotz einer hohen Anzahl von Verfahren verfügt das *Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)* über wenig Handlungsspielraum: Sicherheitsanforderungen und internationale Verpflichtungen müssen eingehalten werden und nur die Zusammenlegung von Verfahren erklärt den festgestellten Rückgang.
- Die *Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)* gehört ebenfalls zur Spitzengruppe. Die EZV hat bei der Evaluation vorgeschlagen, die mit 1630 Franken pro Jahr teure

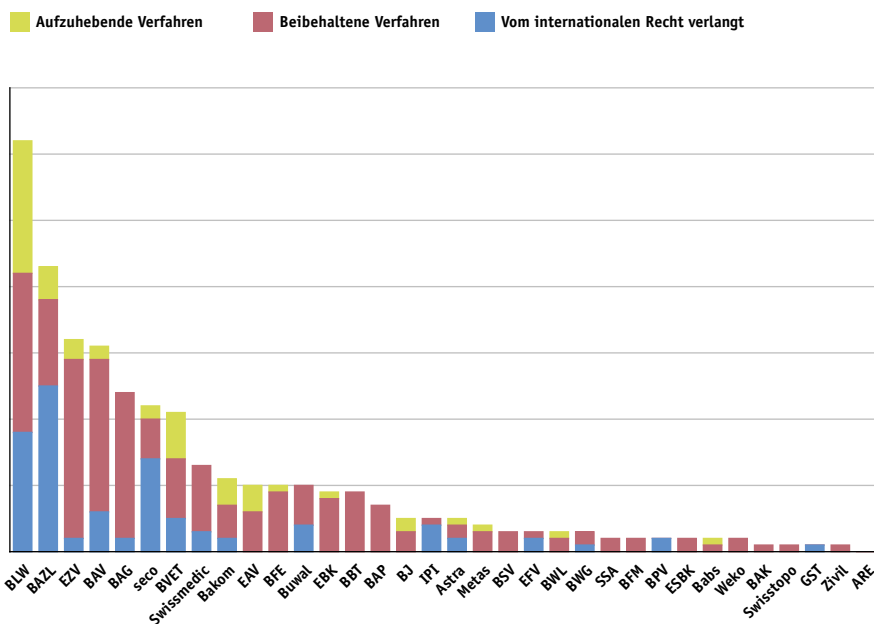
und kaum nützliche «Handelsbewilligung Edelmetalle» durch eine einfache Meldepflicht zu ersetzen. Den geringen Prozentsatz anderer Aufhebungen begründet sie mit der Tatsache, dass ihre Verfahren vor allem Entlastungen von der grundsätzlichen Pflicht zur Verzollung darstellen.

- *Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)*, das den 7. Rang einnimmt, schlägt vorbildlich viele Aufhebungen vor, namentlich zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen Ämtern oder verschiedenen staatlichen Ebenen; andere Verbesserungen betreffen Vereinfachungen im Verkehr zwischen der EU und der Schweiz.
- Schliesslich möchte das *Bundesamt für Kommunikation (Bakom)* von ihm ausgehende staatliche Verpflichtungen massgeblich erleichtern (4 Aufhebungsvorschläge bei 11 Verfahren).
- *Das Bundesamt für Gesundheit (BAG)* und *Swissmedic* verzichten auf keine Bewilligungsverfahren, da öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen oder Erfordernissen des internationalen Rechts entsprochen werden muss. Auch wurden die massgebenden gesetzlichen Grundlagen erst kürzlich grundlegend erneuert.
- Im *Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)* sind viele Bewilligungsverfahren unabdingbar (z.B. Exportkontrollen); die arbeitsrechtlichen Bewilligungen garantieren den Arbeitnehmern einen gewissen Schutz, und die jüngsten Abstimmungen und/oder politischen Entscheide (z.B. Ladenöffnungszeiten) bestätigen diese Tendenz. Nur zwei Verfahren können in Folge des Abkommens mit der EU über den freien Personenverkehr in Frage gestellt werden.
- *Das Bundesamt für Justiz (BJ)* beabsichtigt die Aufhebung der Bewilligung für den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer (2000 pro Jahr).
- Die *Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)* hatte bereits von 1998 bis 2004 gewisse Erleichterungen eingeführt. Die Aufhebung der «Bewilligung für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern über die Kantonsgrenze des Geschäftssitzes hinaus» stellt eine neuerliche Entlastung dar, da sie zusätzlich zum kantonalen Patent erforderlich war.⁴ Die anderen Aufhebungen bringen vor allem interne administrative Vereinfachungen (Zusammenlegung von Verfahren).
- *Das Bundesamt für Strassen (Astra)* hat im Oktober 2005 die «Befreiung von der Typengenehmigung» (Verfahren für nicht homologierte Fahrzeuge, 6000 pro Jahr) aufgehoben. Grund dafür war – neben der gewünschten Vereinfachung – auch der Personalabbau.

2 Die Broschüre kann beim seco bestellt werden und ist auch im Internet erhältlich unter www.seco.admin.ch, «Rubrik Analysen und Zahlen», «Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum», «Rahmenbedingungen».
 3 Im Rahmen der Revision der Agrarpolitik 2007.
 4 Die Aufhebung ist durch die Revision des Binnenmarktgesetzes gefordert und wurde durch die neue Bundesverfassung ermöglicht.
 5 Der Text stammt aus dem Jahr 1923!

Grafik 2

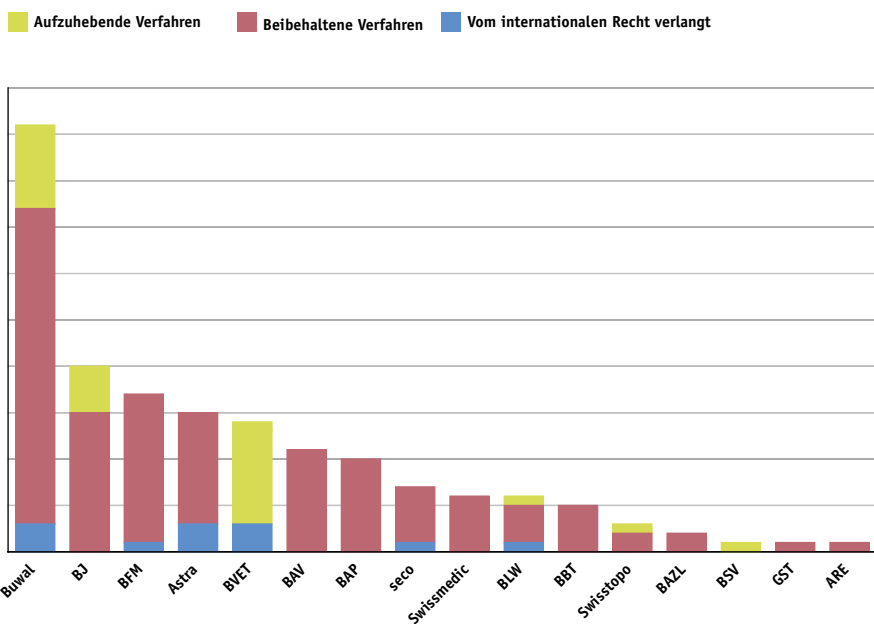
Bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit Vollzug auf Bundesebene



Quelle: Evaluation der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Bundesrechtliche Bewilligungsverfahren mit Vollzug auf Kantonsebene



Quelle: Evaluation der bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren / Die Volkswirtschaft

- Schliesslich plant das *Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung (Metas)* im Rahmen der laufenden Revision der Messmittelverordnung die Zusammenlegung zweier Verfahren für Eichstellen zu einer einzigen Bewilligung, was auf beiden Seiten eine Entlastung bringt.

Verfahren mit Vollzug durch die Kantone

Nur die Hälfte der Bundesämter ist für Gesetze mit bundesrechtlichen Verfahren zuständig, deren Vollzug den Kantonen obliegt. Von 160 Verfahren mit delegiertem Vollzug können 17 aufgehoben werden.

- Als Spitzenreiter in dieser Klassierung plant das *Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal)* die Aufhebung von 9 Verfahren aus insgesamt 43 (fast ein Viertel der kantonalen Verfahren). Dieser Bereich der Gesetzgebung wurde in den letzten rund 20 Jahren besonders stark ausgeweitet, vor allem wegen steigenden Umweltbewusstseins und des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung. Für die Kantone hat sich dies in zahlreichen normativen Vorschriften und Bewilligungen niedergeschlagen, von denen viele auch im Rahmen der Baubewilligungen zu vollziehen sind. Da ihre Zahl weiterhin hoch bleibt, sind mittelfristig weitere Entlastungen denkbar.
- Das *Bundesamt für Justiz (BJ)* ist für rund 20 kantonale Verfahren zuständig, deren Themen breit gefächert sind: Lotteriegesezgebung, Gesetzgebung zur Vormundschaft und zur Aufnahme von Kindern, Boden- und Pachtrecht, Erwerb von Grundstücken durch Ausländer. Unter den beiden letzten Themen sind fünf Verfahren Kandidaten für die Aufhebung. Auch bei den Lotterien sollte an sich die Rechtslage geklärt werden, welche angesichts der heutigen Praktiken offensichtlich unbefriedigend ist.⁵
- Das auf dem dritten Rang folgende *Bundesamt für Migration (BFM)* konnte seine Anforderungen für EU/Efta-Bürger dank den Freizügigkeitsabkommen mit der EU bereits drastisch reduzieren. Dennoch ist immer noch eine hohe Frequenz von Verfahren festzustellen⁶, was eine vertiefte Reflexion verdienen würde.
- Auch gewisse Bewilligungen beim *Astra* werden auf kantonaler Ebene so häufig erteilt, dass sie kaum als Ausnahmegewilligungen betrachtet werden können.⁷ Zu prüfen wäre allenfalls ein Übergang von E zu P, indem die für die Bewilligungerteilung verwendeten Kriterien kodifiziert würden.
- Beim *Bundesamt für Landestopografie (Swisstopo)* dürfte die Bewilligung für die

6 Vier Bewilligungsverfahren bezüglich Grenzgänger, Kantonswechsel oder Visum zum Stellenantritt kommen über 30000-mal pro Jahr zur Anwendung.

7 Bewilligung für Ausnahmetransporte: 70 000 bis 90 000 pro Jahr/Bewilligung für Nacht- und Sonntagsfahrten: 10 000 pro Jahr.

Die föderalistische Struktur der Schweiz stellt ein weiteres Hindernis bei der Straffung administrativer Verfahren dar. So hat das Bundesamt für Strassenverkehr (Astra) im Jahr 2005 die «Befreiung von der Typengenehmigung» abgeschafft. Viele Kantone erteilen aber weiterhin eine grosse Zahl von Sondergenehmigungen.



Bild: Keystone

Kasten 2

Beurteilungskriterien der Verfahren

Kriterien für die Aufhebung eines Verfahrens

- Nicht mehr angewandt, da nicht zeitgemäss;
- aufwendig für die Verwaltung (im Kosten-Nutzen-Sinn);
- aufwendig für den Gesuchsteller (im Kosten-Nutzen-Sinn);
- unwirksam; das Verfahren hilft wenig, die Fehlbaren festzustellen;
- neue rechtliche Lösung oder eine andere Form der Kontrolle ist möglich (Integration in ein anderes Bewilligungsverfahren möglich, öffentlich-rechtliche Vorschrift, nachgängige Kontrollen, privatrechtliche Abmachungen, Meldepflicht, keine Staatsaufgabe mehr);
- andere Gründe.

Kriterien für die Beibehaltung eines Verfahrens

- Das öffentliche Interesse kann mit nachgängigen Kontrollen nicht gewahrt werden (z.B. Medikament);
- Zuweisung besonderer Rechte (z.B. Patent, Konzession);
- Legitimierung umfangreicher Investitionen (z.B. Baubewilligung);
- Ausnahme zu gesetzlichen Verboten;
- Möglichkeit zu Einsprache/Rekurs durch Dritte (Transparenz);
- Erleichterung der Rechtsdurchsetzung bei Verstössen;
- Möglichkeit für die Verwaltung, ihre Rechte geltend zu machen (z.B. Anschluss Infrastruktur);
- vom internationalen Recht verlangt (z.B. Strassentransportunternehmen);
- andere Gründe.

8 Die Formel zur Berechnung der Gebühr ist besonders bemerkenswert, da der schliessliche Gesamtbetrag in der Regel unter 100 Franken liegt: $G = g \cdot a \cdot m^{2/3} \cdot q \cdot p^{1/2} \cdot v \cdot u$. Dabei bedeuten g = Gebührenansatz von 75 Rp.; a = Faktor zur Berücksichtigung der Auflage; m = Faktor für die Datenmenge; q = Erhöhungsfaktor für andere als Erzeugnisse im Rasterformat; p = Genauigkeit, mit welcher die Daten der amtlichen Vermessung wiedergegeben werden, in Metern; v = Reduktionsfaktor bezüglich des Verwendungszwecks; u = Reduktionsfaktor für den Ersatz älterer Daten. T und q resultieren ihrerseits aus Formeln mit mehreren Variablen (siehe SR 510.622.2, Art. 2).

9 Drei Ämter sind betroffen: Beispiele: BFM (33.10–11 Grenzgängerbewilligung und Bewilligung für Kantonswechsel), Astra (75.06, Bewilligung für Ausnahmetransporte), Buwal (77.43–45 Bewilligung für das Fällen von Bäumen im Wald, Kantonale Jagdberechtigung).

gewerbliche Nutzung der Daten der amtlichen Vermessung⁸ 2008 abgeschafft werden.

Jährliche Frequenz und Liste der Kriterien

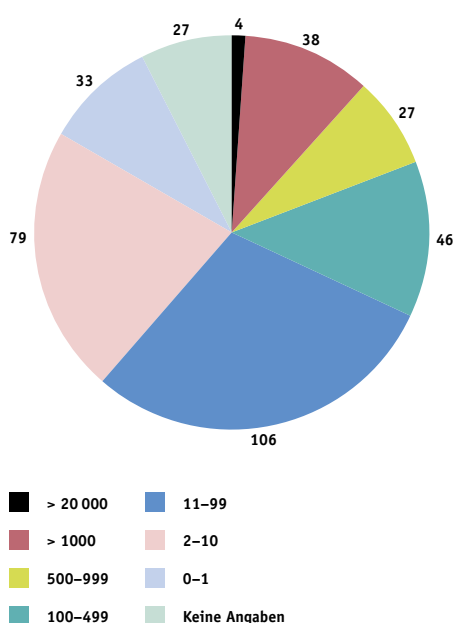
Hinsichtlich der Frequenz der Bewilligungen auf Bundesebene ist festzustellen, dass 20% der Verfahren mehr als 500-mal pro Jahr zur Anwendung kommen; nur 1% überschreitet 20000 Anwendungen pro Jahr. Die Hälfte der Verfahren wird zwischen 2- und 100-mal pro Jahr durchgeführt. Für die kantonalen Bewilligungen sehen die Verhältnisse deutlich anders aus, wobei bei fast der Hälfte die exakte Frequenz nicht bekannt ist. Einige Verfahren kommen über 30000-mal pro Jahr zur Anwendung (6%).⁹ Die zwischen 2- und 100-mal pro Jahr erteilten Bewilligungen machen nur

19% der Gesamtzahl aus. Diese Zahlen illustrieren die bekannte institutionelle Tatsache des Vollzugsföderalismus in der Schweiz.

Neben der Frequenz als grundlegender Information erlauben andere Kriterien, die Ziele der Bewilligung zu erfassen (siehe Kasten 2). Eine interessante Feststellung: Auf Bundesebene wird ein Viertel der Bewilligungen mit dem Kriterium «vom internationalen Recht verlangt» begründet, welches als einziges nicht in Frage gestellt werden kann (unabhängbare Bewilligungen), auf kantonaler Ebene sind es hingegen weniger als 10%. Das am häufigsten angeführte Kriterium ist zweifellos der Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen; auf Bundesebene folgt danach als Begründung die Zuweisung besonderer Rechte und die Erleichterung der Rechtsdurchsetzung, während die kantonalen Bewilligungen häufiger als «Ausnahme von einem Verbot» erlassen werden. ■

Grafik 4

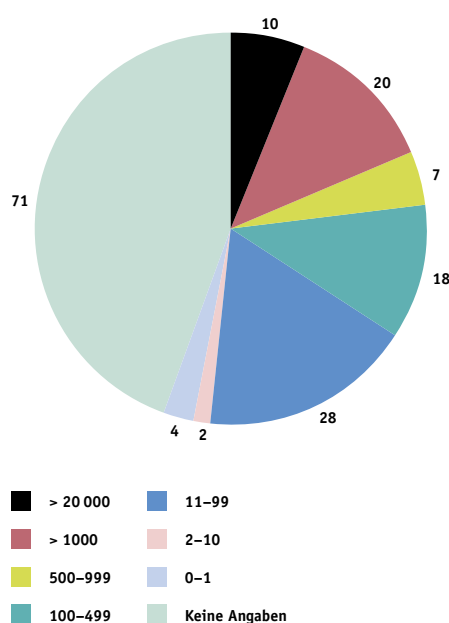
Frequenz der Verfahren auf Bundesebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft

Grafik 5

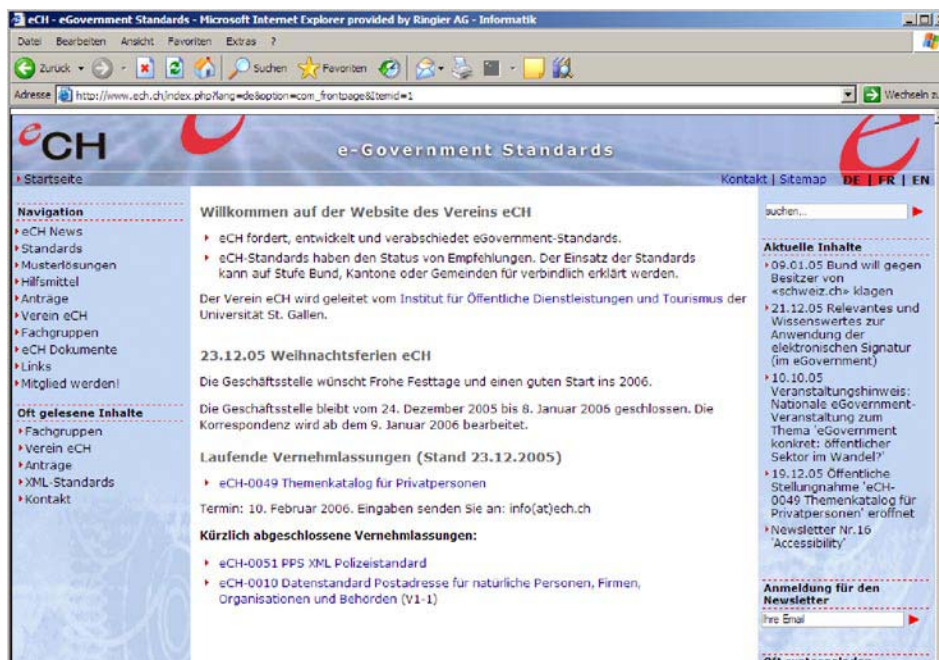
Frequenz der Verfahren auf Kantonsebene



Quelle: De Chambrier / Die Volkswirtschaft

E-Simplification – administrative Vereinfachungen im E-Government

E-Government schafft neue, bisher ungeahnte Möglichkeiten für Dienstleistungsorientierung, Bürgerbeteiligung, Produktivität und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor. Mit E-Simplification und den geplanten Massnahmen des Bundes sollen Privatpersonen und insbesondere Unternehmen schnellere, unkompliziertere und kostengünstigere Dienstleistungen erhalten. Für die Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und der Wirtschaft will der Bund neue Rahmenbedingungen schaffen – nicht zuletzt, um die Attraktivität des Standortes Schweiz zu erhöhen.



Die Standardisierung der Prozesse ist eine der Voraussetzungen für E-Simplification. Die föderale Struktur der Schweiz stellt dabei eine besondere Herausforderung dar. Der Verein eCH (Im Bild: www.ech.ch) ist eine Plattform, wo wichtige Standards für die Schweiz diskutiert und verabschiedet werden.

Unternehmen werden durch E-Simplification wesentlich von nicht wertschöpfender Arbeit entlastet (vgl. *Kasten 1*). Ein Grossteil der wichtigsten administrativen Arbeiten kann elektronisch von zu Hause aus während 24 Stunden pro Tag und sieben Tagen in der Woche erledigt werden. Persönliches Vorsprechen beim Amtsschalter wird nur noch in den wenigsten Fällen – wie zum Beispiel bei einer Beurkundung – notwendig sein. Bis 2010 sollen 80% des gesamten Behördenverkehrs elektronisch abgewickelt werden können.



Markus Tanner
Leiter Ressort Publikationen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) Bern



Christian Weber
Stv. Leiter Task Force KMU (KMU-Politik), Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

Wichtige Aktionsfelder

Die administrative Entlastung oder E-Simplification wird insbesondere in folgenden Bereichen angestrebt:

- Verbesserung der Online-Information durch die Entwicklung und Anpassung der Gebrauchstauglichkeit (Usability) an die heutigen Erscheinungs- und Bedienungsformen;
- Aufbau der Hilfsmittel für einen vollständigen, medienbruchfreien elektronischen Verwaltungsablauf (digitale Signatur, einheitliche Unternehmensidentifikationsnummer, Verzeichnis für die Signaturrechte der Mitarbeitenden);
- Aufbau von transaktionsorientierten Services mit verwaltungsinternen und externen Verknüpfungen;
- Mehrfachnutzung von elektronisch erhobenen Daten;
- Aufbau von Verbundportalen zum One-Stop-Government und Public-Relationship-Management-Systemen;
- Aufbau des Supply Network Management zu Vereinfachung der Lieferantenbeziehungen.

Kasten 1

Was umfasst E-Government?

E-Government kann definiert werden als «die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien». Der Bereich E-Government kann – je nach betrachteten Dimensionen – nach bestimmten Aspekten gegliedert werden:

- Interaktionsebenen (Information, Kommunikation, Transaktion);
- betroffene Staatsgewalten (E-Administration für den Bereich von Regierung und Verwaltung, E-Democracy für den Bereich der Legislative, E-Justice für den Bereich der Rechtsprechung);
- beteiligte Akteure (staatliche Institutionen, Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen).

Interaktion

Gemäss Definition der E-Government-Strategie des Bundes vom 13. Februar 2002 umfasst die Interaktion folgende Stufen:

- *Information*: Bereitstellung von statischen oder dynamischen Informationen.
- *Kommunikation*: Austausch von Informationen zwischen einzelnen Akteuren oder Gruppen.
- *Transaktion*: Abwicklung elektronischer Dienstleistungen zwischen einzelnen Akteuren oder Gruppen (Erbringung von Dienstleistungen, Auslösung von Prozessen usw.).

Das grösste Potenzial für Effizienzsteigerungen im Verkehr zwischen Verwaltung und Unternehmen liegt klar im Bereich der Transaktionen.

a) Definition des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung der Universität Speyer. Internet: www.foev-speyer.de/ruvii, Speyerer Definition von Electronic Government.

Standardisierung der Prozesse

Ein wichtiger Punkt in der Entwicklung von E-Simplification ist die Verfügbarkeit von Basisinfrastrukturen und standardisierten Prozessen. Dabei stellt die föderale Struktur der Schweiz eine besondere Herausforderung dar. Damit elektronische Prozesse abgebildet werden können, müssen diese einheitlich und durchgängig definiert werden. Denn erst wenn ein Prozess vertikal und horizontal übergreifend ist, bringt er den angestrebten Nutzen (z.B. Bewilligungsverfahren, an denen mehrere Gemeinden, Kantone und der Bund beteiligt sind). Auch für Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, wäre eine Standardisierung und Vereinfachung der Abläufe mit grossen Einsparungen verbunden. Mit dem Verein eCH wurde eine Plattform geschaffen, um E-Government-Standards in der Schweiz zu fördern und zu verabschieden. Darin sind alle wichtigen IKT-Firmen, viele Städte, die meisten Kantone und der Bund zusammengeschlossen.

Von zentraler Bedeutung ist im Weiteren ein einheitlicher Unternehmens- und Personen-Identifikator. Einheitliche Identifikatoren für juristische und natürliche Personen erlauben einen durchgehenden Datenfluss innerhalb von und zwischen Prozessen und Registern, dies sowohl bei der Eingabe und Pflege wie auch bei der Nutzung der Daten. Die Einführung der digitalen Signatur ergänzt die Standardisierungs- und Förderungsmassnahmen.

Was geschieht konkret?

Nachfolgend werden einige der wichtigsten Projekte im Bereich von E-Simplification

kurz vorgestellt. Bei jedem Projekt werden jeweils die Zuständigkeit, die nächsten Schritte und die zu erwartenden Vereinfachungen für Unternehmen genannt.

Einfache Information und Abwicklung von administrativen Aufgaben durch ein KMU-Portal

Der Zugang der Unternehmen zu elektronischen Dienstleistungen der Verwaltung soll vereinfacht werden. Zu diesem Zweck soll das Portal *KMU.admin.ch* zu einem Portalverbund aller relevanten Interaktionen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgebaut werden. Der Unternehmer kann seine administrativen Aufgaben über einen virtuellen Zugang von der Dateneingabe bis zum Abschluss mit der Datenübergabe an das Amt und zur digitalen Signatur jederzeit erledigen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) als zuständige Stelle hat mit der Umsetzung bereits begonnen. Eine erste Version wird 2006 realisiert sein. Die vollständige Umsetzung dauert bis 2007.

Medienbruchfreie elektronische Abwicklung

Zu diesem Projekt gehören die Einführung der einheitlichen Unternehmensidentifikationsnummer (UID), der digitalen Signatur und der Aufbau eines Verzeichnisses für die Signaturrechte der Mitarbeiter (TrustDir). Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist zurzeit an der Revision der Handelsregisterverordnung. Die digitale Signatur ist demnächst einsatzbereit. Das TrustDir, das in Zusammenarbeit mit dem seco und der Privatwirtschaft geplant wird, soll 2006 realisiert werden. Eine Public-Private Partnership wird angestrebt.

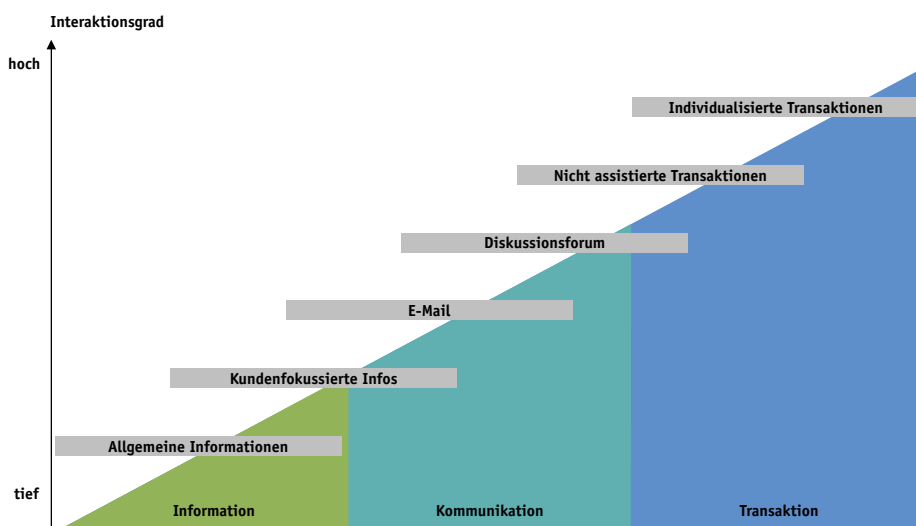
Die medienbruchfreie Abwicklung elektronischer Prozesse bringt für Unternehmen und Verwaltung schnellere Durchlaufzeiten und damit eine wesentliche Effizienzsteigerung.

Online-Anmeldung für Unternehmensgründungen

Auf dem virtuellen Amtsschalter für Unternehmensgründungen www.kmuadmin.ch können neue Unternehmen unbürokratisch angemeldet werden. Das seco verbessert laufend die Usability und fügt neue Möglichkeiten oder Verbesserungen der interaktiven Abarbeitung hinzu. Die Aufschaltung des Release 2.0 im Herbst 2005 brachte diesbezüglich bedeutende Fortschritte mit sich. Alles dient dem Ziel einer Vereinfachung für Jungunternehmer und einer Reduktion der Rückfragen seitens der Amtsstelle. Weitere Anmelde-möglichkeiten sind in Planung. Der Unternehmer kann damit seine Anmeldeverfahren jederzeit von zu Hause aus erledigen.

Grafik 1

Interaktionsgrad von E-Government-Dienstleistungen



Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

Elektronische Lohndatenübertragung

Der Unternehmer soll seine Meldepflichten für Lohndaten und MWST elektronisch und ohne jegliches Zutun erfüllen können. Bis es so weit ist, muss ein grosser Koordinationsaufwand geleistet werden. Die Hauptbeteiligten des Projekts Lohndatenübertragung sind das seco, die Suva und die Vereinigung eAHV-IV.¹ Das Projekt wird voraussichtlich 2007 abgeschlossen sein.

Zentraler Formulareserver

Das Projekt zentraler Formulareserver basiert auf der Idee, dass alle Formulare für Anmelde-, Melde- und Bewilligungsverfahren der Verwaltung virtuell an einer Stelle gefunden werden können. Der Formulareserver ist ein Kooperationsprojekt zwischen der Wirtschaft und dem seco. Die Realisierung ist für 2006 geplant.

Informations- und Vergabeplattform für das öffentliche Beschaffungswesen von Bund, Kantonen und Gemeinden (simap2)

Das Projekt simap2 verfolgt folgende Ziele:

- Bereitstellung und Betrieb einer benutzerfreundlichen, internetbasierten Informations- und Vergabeplattform für das öffentliche Beschaffungswesen von Bund, Kantonen und Gemeinden;
- Unterstützung der Anbieter bei der erfolgreichen Akquisition und effizienten Abwicklung von Aufträgen der öffentlichen Stellen;
- Erhöhung der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen durch umfassende Information über den angeforderten Leistungsumfang und den Verlauf des Vergabeprozesses.

Unter Führung des Bundes wird das föderalistisch aufgebaute Projektteam eine in der EU bereits praktisch erprobte Software in Zusammenarbeit mit einer IT-Entwicklungsfirma an unsere Bedürfnisse anpassen. Die Finanzierung und Abwicklung des Produktivbetriebes wird durch den Verein simap.ch sichergestellt. Die Investitions- und Projektkosten werden durch das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) übernommen.

Der Ausschreibungsprozess wird durch ergonomische Erfassungsformulare am Bildschirm für die Auftraggeber spürbar kürzer. Die zahlreichen Hilfen für die Interessenten und Anbieter sind eine wesentliche Erleichterung, welche dank dem elektronischen Austausch von Ausschreibungsunterlagen und Angeboten sowie schnellen Kommunikationskanälen während der Angebots- und Bewertungsphase realisiert werden. Öffentliche Auftraggeber werden mit den elektronischen

Hilfsmitteln häufiger ausschreiben und vermehrt auch Aufträge unterhalb der Schwellenwerte mit simap2 einem breiteren Markt präsentieren.

Einführung der digitalen Signatur beim Schweizerischen Handelsamtsblatt

Mit dem Einsatz der digitalen Signatur kann die Verbindlichkeit bei der Veröffentlichung elektronischer Rechtsdaten auf der Internetplattform des Schweizerischen Handelsamtsblattes (SHAB) gewährleistet werden.² Damit wird die Gleichstellung der elektronischen mit der gedruckten Veröffentlichung erreicht. Der Einsatz einer elektronischen Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten – im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über die elektronische Signatur – beruht, garantiert Authentizität und Integrität der elektronischen Daten. Das seco wird als erste Amtsstelle in der Schweiz den Einsatz der digitalen Signatur per 1.3.2006 realisieren.

Mit dem Angebot von rechtsverbindlichen Daten im Internet – und bei Bedarf deren Übermittlung an die Unternehmen – wird einem vielfach geäusserten Wunsch der KMU entsprochen. Der automatisierte Abgleich der Firmendaten mit den rechtsverbindlichen elektronischen SHAB-Publikationen führt bei den Unternehmen zu einer signifikanten administrativen Entlastung. Das mühsame Durchkämmen der Zeitung wird dadurch überflüssig.

Fazit

Die aufgezeigten Beispiele stellen wichtige Schritte bei der konkreten Umsetzung von E-Simplification dar. Entscheidend für deren Erfolg ist dabei die Erkenntnis, dass nur eine vernetzte, ganzheitliche Denkweise über die föderalen Stufen hinweg zu einer spürbaren Entlastung bei den Wirtschaftsakteuren führen kann. Die grosse Herausforderung seitens der Verwaltung ist es, die heutigen Arbeitsabläufe kritisch zu hinterfragen und vermehrt die Sichtweise der Benutzerkreise aufzunehmen. ■

1 Internet: www.eahv.ch

2 Internet: www.shab.ch

Verstärkung der Instrumente «KMU-Verträglichkeitstest» und «Forum KMU»

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Jahr 2005 den KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU einer Evaluation unterzogen. Beide Instrumente waren 1999 geschaffen worden, um die administrative Überbelastung von kleinen und mittleren Unternehmen zu bekämpfen. Die Geschäftsprüfungskommission bedauert, dass die Resultate der Tests und die Arbeiten des Forums von den politischen Akteuren nicht besser genutzt werden. Um diese Situation zu verbessern, hat der Bundesrat in der Zwischenzeit ein Massnahmenpaket zur Stärkung der beiden Instrumente beschlossen.



Seit Jahren beklagen sich KMU über die administrative Mehrbelastung der «Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit» der Ekas. Ein KMU-Verträglichkeitstest diente der Identifikation ihrer Hauptfehler und das Forum KMU wird entsprechende Alternativen formulieren.

Foto: Keystone

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der Schweiz von Administrativlasten besonders betroffen sind. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu fördern, hat der Bundesrat seit 1998 schrittweise drei Instrumente eingeführt, welche die Qualität der Regulierung verbessern sollen: die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), den KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU.

Der KMU-Verträglichkeitstest

Der KMU-Verträglichkeitstest wurde im Oktober 1999 eingeführt und ist eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) durchgeführte Unternehmensbefragung. Sie soll Informationen über die Auswirkungen staatlichen Handelns auf die KMU liefern. Unter-

nehmen sind von der Umsetzung eines Grossteils der Regulierungen betroffen. Daher ist es wichtig, sämtliche möglichen Massnahmen zu ergreifen, um KMU nicht durch administrative Aufgaben zu überlasten, ihnen zusätzliche Investitionen zu ersparen und ihre Handlungsfreiheit zu erhalten. Im Rahmen eines Verträglichkeitstests besucht das seco jeweils eine Auswahl von rund zehn KMU, um die Wirkungen eines neuen Gesetzes in Erfahrung zu bringen. Die Resultate sind statistisch nicht repräsentativ; die Tests sind als Fallstudien konzipiert, welche Probleme sichtbar machen sollen, die sich aus einer neuen Regulierung ergeben können.

Im Zeitraum von 1999 bis 2005 sind 26 Verträglichkeitstests zu so unterschiedlichen Themen wie Lebensmittelrecht, Lohnausweis, CO₂-Abgabe, Abfallproblem oder Arbeitssicherheit durchgeführt worden. Die Tests liefen in der Regel parallel zum Vernehmlassungsverfahren. In gewissen Fällen wurden bestehende Regulierungen, über die sich Unternehmen regelmässig beschwert hatten, analysiert. Die Testberichte wurden systematisch dem Forum KMU übergeben. Dieses hat Stellungnahmen zuhanden der Bundesämter und anderer betroffener Organisationen verfasst.¹



Dr. Philippe Jeanneret
Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Pascal Müller
Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

¹ Diese Stellungnahmen sind auf der Internetseite zum Forum KMU des seco zugänglich: www.forum-kmu.ch. Die Resultate werden auch als Artikel im Magazin «Die Volkswirtschaft» publiziert und können sowohl auf der Internetseite des seco unter der Rubrik «Standortförderung», «KMU-Politik», «KMU-Test» als auch auf www.dievolkswirtschaft.ch eingesehen werden.

Das Forum KMU

Als ausserparlamentarische Expertenkommission engagiert sich das Forum KMU dafür, dass die Bundesverwaltung in ihrer Tätigkeit der besonderen Bedeutung Rechnung trägt, die den kleinen und mittleren Unternehmen zukommt. KMU machen nicht weniger als 99,7% der marktwirtschaftlich tätigen Unternehmen in unserem Land aus. Eine der Hauptaufgaben des Forums besteht darin, im Rahmen der Vernehmlassung von Bundesgesetzen und -verordnungen eine Stellungnahme abzugeben, welche die Sicht der KMU wiedergibt. Besondere Aufmerksamkeit kommt den Belastungen zu, welche sich aus der Anwendung vorgesehener und bestehender Regulierungen ergeben. Dabei berücksichtigt werden Administrativlasten, verursachte Kosten (u.U. Investitionen) und Einschränkungen der unternehmerischen Freiheiten. Das Forum KMU schlägt Bundesämtern Vereinfachungen und alternative Regulierungen vor.

Seinen Mitgliedern bietet das Forum die Gelegenheit, durch direkte Kontakte mit Bundesämtern den Sorgen und Forderungen der KMU Ausdruck zu verleihen. Es besteht aus mindestens sieben Unternehmern verschiedener Wirtschaftsbranchen, aus einem Mitglied der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren sowie aus einem Vertreter der Gründungszentren. Das Forum wird derzeit gemeinsam vom Präsidenten des Schweizerischen Gewerbeverbands, Nationalrat Eduard Engelberger, und Botschafter Eric Scheidegger, Leiter Direktion für Standortförderung des seco, präsiert. Je nach behandeltem Thema werden Vertreter der Bundesverwaltung an die Sitzungen eingeladen. Das Forum bleibt eine Milizkommission, was ihr einen Überblick zu Fragen der Administrativlasten gewährleistet.

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Gestützt auf den Evaluationsendbericht² der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) am 20. Mai 2005 ihre Empfehlungen³ veröffentlicht. Zusammengefasst bedauert die Kommission, dass die Resultate der Verträglichkeitstests und die Stellungnahmen des Forums von den politischen Akteuren nicht besser genutzt werden, wie die Studie der PVK verdeutlicht hat.⁴ Konkret empfiehlt die GPK-N dem Bundesrat, von den Resultaten der KMU-Tests und den Stellungnahmen des Forums KMU systematisch Kenntnis zu nehmen. Sie schlägt vor, den Legislativkommissionen des Parlaments jeweils

eine vollständige Version der Resultate zukommen zu lassen und in seinen Begleitbotschaften zu Gesetzesentwürfen eine Zusammenfassung aufzunehmen. Die Kommission ist im Übrigen der Meinung, dass die Arbeiten besser mit jenen im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung⁵ koordiniert werden sollten.

Antwort des Bundesrates

Im Nachgang zum Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket verabschiedet, das den KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU stärken soll. Der Bundesrat anerkennt, dass die beiden Instrumente im politischen Entscheidungsprozess eine wichtigere Rolle spielen sollten. Das Mandat des Forums KMU wird daher erweitert; bisher beschränkte sich sein Engagement auf die Bundesverwaltung und sah keine direkten Kontakte mit dem Parlament vor. Künftig werden die beteiligten parlamentarischen Kommissionen die Stellungnahmen des Forums KMU erhalten. Die Forumsmitglieder werden sich darüber hinaus zur Verfügung der Kommissionspräsidenten halten, um in Hearings die Resultate ihrer Arbeiten vorzustellen und die konkrete Situation der Unternehmen darzulegen. Der Bundesrat seinerseits wird von den Arbeiten systematisch Kenntnis nehmen.

Um die Koordination mit der RFA zu verbessern, wurde ein neues Konzept der Zusammenarbeit verabschiedet. Jährlich werden fünf bis zehn Erlassentwürfe ausgewählt. Sie werden einer besonders detaillierten und vom seco speziell begleiteten Wirkungsanalyse unterzogen. Darin integriert werden die Resultate der Verträglichkeitstests. Über diese Projekte hinaus wird sich das Forum mit anderen bestehenden oder auszuarbeitenden Regulierungen beschäftigen und das seco (welches das Sekretariat stellt) mit der Durchführung von KMU-Tests beauftragen. Das Forum hat entschieden, die Zahl seiner Sitzungen auf jährlich sechs zu erhöhen, um sich einer grösseren Themenzahl widmen zu können.

Qualifizierte Methode für die KMU-Tests

Die KMU-Verträglichkeitstests werden oft als nicht repräsentativ kritisiert, weil sie sich auf nur rund zehn Interviews in Unternehmen stützen. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass die angewandte qualifizierte Methode⁶ dieser Art von Tests vollkommen angemessen ist. Sie ist in diesem Bereich die wissenschaftlich fundierteste, weil sie der Komplexität der Situationen gerecht werden kann und die Entdeckung neuer Elemente begünstigt.

Gewisse Resultate könnten statistisch mit

2 Vgl. www.parlament.ch, Rubriken «Berichte», «Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK», «Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. Februar 2005».

3 Vgl. www.parlament.ch, Rubrik «Geschäftsprüfungskommission GPK», «Berichte 2005», «KMU-Tests des Bundes und ihr Einfluss auf die Gesetz- und Verordnungsgebung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Analyse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 20. Mai 2005».

4 Vgl. dazu den Artikel von Jérôme Duperrut «Regulierungsfolgeabschätzung, KMU-Test und Forum KMU: Bescheidener Einfluss» in «Die Volkswirtschaft» 11/2005, S. 47ff.

5 Vgl. den nachfolgenden Artikel von Nicolas Wallart und Alkuin Kölliker.

6 Siehe: KMU-Verträglichkeitstests: Angewandte Methode und vergleichende Analyse (April 2005). www.seco.admin.ch, Rubrik «Standortförderung», KMU-Politik», KMU-Tests», «Methodologie».



Foto: Keystone

Die KMU-Verträglichkeitstests werden oft als nicht repräsentativ kritisiert, weil sie sich nur auf wenige Interviews stützen. So wurden beim KMU-Test zu den Abfällen beispielsweise 12 Firmen befragt. Die angewandte Methodik entspricht jedoch den «Best Practices» in der OECD.

einer oder mehreren nachfolgenden Umfragen erhärtet werden. Um aber eine minimale Repräsentativität zu gewährleisten, müssten jedes Mal 2000 bis 4000 Unternehmen berücksichtigt werden. Die Kosten solcher Umfragen wären immens und die dazu benötigte Zeit in der Regel zu lang. Die für die Verträglichkeitstests massgebenden und nützlichen Fragen wären im Übrigen oft zu komplex, um bei gross angelegten Umfragen sinnvolle Resultate erzielen zu können.

Das seco hat eine vergleichende Analyse der Methoden durchgeführt, die unsere Partner in der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) verwenden. Innerhalb der OECD-Länder zeigt sich eine klare Tendenz zugunsten qualifizierter Analysetechniken, wenn es darum geht, die Wirkung von geplanten Regulierungen auf Unternehmen zu verstehen und zu evaluieren. Der Schweizer KMU-Verträglichkeitstest steht also im Einklang mit den «Best Practices» unserer OECD-Partner.

Nützlichkeit der Instrumente

In unserem Land sind die KMU mit einer erheblichen Administrativlast konfrontiert, deren Ausmass besorgniserregend geworden ist. Auch wenn die Schweiz im internationalen Vergleich gut dasteht, so ist doch die Wettbewerbsfähigkeit der KMU bedroht. Der Verträglichkeitstest und die Arbeiten des Forums müssen in diesem Zusammenhang dazu beitragen, ein für Unternehmen geeignetes administratives Umfeld zu schaffen. Die in den vergangenen Monaten diesbezüglich erzielten Resultate sind erfreulich. Die Anstrengungen haben beispielsweise erlaubt, die KMU des

Lebensmittelsektors deutlich zu entlasten sowie die Revision einer Richtlinie einzuleiten, die von der Eidg. Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (Ekas) stark kritisiert worden war.

Lebensmittelkontrolle

Ein kürzlich durchgeführter Verträglichkeitstest hat gezeigt, dass das derzeitige System der obligatorischen Selbstkontrolle bei Lebensmitteln für kleine Gewerbebetriebe nicht angemessen ist. Eine besondere und differenzierte Regelung für KMU ist wünschenswert. Auf Grundlage dieser Feststellungen hat das Forum KMU den zuständigen Ämtern eine alternative Regelung vorgeschlagen. Dieser Vorschlag hat Anklang gefunden und ist in einem Verordnungsentwurf aufgenommen worden. Die neue Lösung wird die KMU deutlich entlasten können, ohne jedoch die Anforderungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu opfern.⁷

Revision der Ekas-Richtlinie

Seit Jahren beklagen sich KMU über die administrative Mehrbelastung, die ihnen die «Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit» der Ekas aufbürdet. Die Hartnäckigkeit und die zahlreichen Vorstösse des Forum KMU haben die Kommission von der Notwendigkeit überzeugt, die Richtlinie zu revidieren. Ein Verträglichkeitstest diene der Identifikation ihrer Hauptfehler. Das Forum wird seine alternativen Regelungsvorschläge im Rahmen des Revisionsprozesses formulieren, an dem es formell beteiligt ist.

Das Forum KMU freut sich deshalb, dass Bundesrat und Parlament systematischer über die legitimen Bedürfnisse der KMU informiert werden und dass sie deren Administrativlast aufs strikte Minimum begrenzen wollen. Es geht um nicht weniger als um ihr langfristiges Überleben und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts. ■

⁷ Siehe Pascal Müller, «Neues Lebensmittelrecht und das Konzept der Selbstkontrolle», in: Die Volkswirtschaft 12/2005, S. 49.

Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Die vor einigen Jahren eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung untersucht vorausblickend die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Mit Hilfe dieses Instruments können rechtzeitig Vereinfachungsmöglichkeiten erkannt und administrative Belastungen und Kosten für Unternehmen vermieden werden. Eine Evaluation der bisherigen Erfahrungen zeigt, dass die Folgenabschätzung ihr Potenzial bisher noch nicht voll entfalten konnte. Ein neues Modell soll hier Verbesserungen bringen. Die Steuerungswirkung im Gesetzgebungsprozess des Bundes soll durch erhöhte Qualität, besseres Timing und breitere Diffusion der Analysen verstärkt werden.

Die seit dem Jahr 2000 in der Schweiz angewandte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)¹ gehört zu den jüngsten in einer Reihe von teilweise viel älteren und stärker verankerten Prozessen zur Absicherung der technischen Qualität sowie der politischen Akzeptanz der Rechtssetzung im Bund (siehe *Kasten 1*).

Was bringt das Instrument an Mehrwert?

Mit ihrer Schwerpunktsetzung bei der vorausschauenden Analyse aller volkswirtschaftlichen Wirkungen füllt die RFA eine Lücke zwischen der Konsultation und der retrospektiven Evaluation. Während die Konsultation aus der Summe von vorausschauenden Positionsbezügen und Verbesserungsvorschlägen besteht, bietet die Evaluation einen rückblickenden Gesamtüberblick. Der Mehrwert der RFA ergibt sich daher vor allem aus der Kombination von systematischer Vorgehensweise und frühzeitigen Resultaten. Die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt neben Unternehmen auch andere Gruppen und Akteure – etwa die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die öffentliche Hand.

Ergänzt wird die RFA durch zwei weitere, enger umschriebene Instrumente: Mit dem KMU-Test prüft das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die spezifische Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf kleine und mittlere Unternehmen. Die entsprechenden Resultate werden dann durch das Forum KMU – eine Eidgenössische Expertenkommission – reflektiert und in den weiteren politischen Prozess eingespeist.²

Es gibt drei ganz direkte Gründe, warum die Folgenabschätzung Vereinfachungen und administrative Entlastungen für Unternehmen begünstigt. Im Rahmen der fünf obligatorischen Prüfpunkte der RFA werden:

- Kosten und Nutzen von Regulierungen für Unternehmen transparent gemacht (Prüfpunkt 2 der RFA);
- alternative Regulierungsformen geprüft, die potenziell die Komplexität und die Belastungen vermindern (Prüfpunkt 4);
- Möglichkeiten konkreter Vereinfachungen beim Rechtsvollzug untersucht (Prüfpunkt 5).³

Ein gutes Zusammenspiel der RFA mit anderen Instrumenten – insbesondere mit der Vernehmlassung und mit dem KMU-Test – steigert dabei das Vereinfachungs- und Entlastungspotenzial für Unternehmen.

Ursprung und bisherige Entwicklung der RFA

Nachdem die Regulierungsfolgenabschätzung in den Achtzigerjahren zunächst in den Vereinigten Staaten angewandt wurde, verbreitete sich das Instrument in den Neunzigerjahren auch in vielen anderen OECD-Ländern.⁴ In der Schweiz müssen die Bundesämter seit Mai 2000 die volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Erlasse in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament (bei Gesetzen) sowie bei Anträgen der Departemente an den Bundesrat (bei Verordnungen) nach fünf Prüfpunkten darstellen. Die Grundlagen dieser Regelung sind diverse parlamentarische Vorstösse (insbesondere die Motion Forster von 1996), die entsprechenden Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999, Artikel 141 des Parlamentsgesetzes sowie Artikel 170 der Bundesverfassung.

Innerhalb der Bundesverwaltung sind es die federführenden Bundesämter, die für die Folgenabschätzung und für das entsprechende Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften und Anträgen verantwortlich sind. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unterstützt die Ämter dabei und übt eine gewisse Kontrolle hinsichtlich der Durchführung und Qualität der Analysen aus. Zu diesem Zweck sendet das seco jeweils einen Erinnerungsbrief an die Verantwortli-



Dr. Alkuin Kölliker
Stabsstelle Regulierungs-analyse, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Dr. Nicolas Wallart
Leiter Stabsstelle Regulierungs-analyse, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

1 Englisch: Regulatory Impact Analysis (RIA).

2 KMU-Test und Forum KMU werden in einem separaten Beitrag dieses Hefts behandelt.

3 Die beiden übrigen Prüfpunkte untersuchen die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1) sowie die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3).

4 Vgl. Radaelli 2004.

Kasten 1

Häufigste Prozesse in der Gesetzgebungsarbeit

Die Konsultationen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien und Verbänden, die verwaltungsinterne Ämterkonsultation sowie das Mitberichtsverfahren sind Prozesse mit einer langen Tradition und mit dem Ziel, technisches Wissen und politische Präferenzen aller bedeutenden Akteure mit einzubeziehen. Auch die nachträgliche Evaluation der Wirksamkeit des Bundesrechts durch die Bundesverwaltung oder das Parlament hat inzwischen – unterstützt durch Artikel 170 der Bundesverfassung – ihren anerkannten Platz gefunden. Als Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) misst die Schweiz ihren Erfolg in bestimmten Politikbereichen ausserdem regelmässig anhand von Vergleichen mit anderen OECD-Ländern (sog. *Benchmarking*).

chen der einzelnen Gesetzgebungsprojekte. Es stellt auch eine Dokumentation für die Ämter zur Verfügung, unterstützt diese gegebenenfalls bei der Formulierung der Kapitel und macht Vorschläge zur Qualitätsverbesserung.⁵ Schliesslich organisiert das seco auch eine Gruppe zum Erfahrungsaustausch im Hinblick auf mögliche Verbesserungen und kümmert sich um Fragen der Koordination, der Weiterentwicklung sowie der Verbreitung der Resultate der Folgenabschätzung.

Eine neuere Entwicklung im Bereich der Folgenabschätzung im Bund sind die sektorspezifischen Richtlinien für Finanzmarktregulierung.⁶ Ziel der Richtlinien ist das «Sicherstellen einer systematischen Überprüfung neuer und bestehender Finanzmarktregulierung auf allen Regulierungsstufen».⁷ Das Finanzdepartement konkretisiert damit die Richtlinien des Bundesrates zur RFA. Schon zuvor hatte die Schweizerische Bankiervereinigung (SwissBanking) in einem Positionspapier eine verstärkte Analyse von Kosten und Nutzen sowie eine bessere Prüfung von Alternativen bei der Finanzmarktregulierung gefordert.⁸ Die neuen Richtlinien zum Finanzsektor müssen jetzt in einer systematischen Weise angewandt werden.

Erste Erfahrungen und Verbesserungspotenzial

Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats evaluierte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die ersten Erfahrungen mit der Regulierungsfolgenabschätzung, dem KMU-Test und dem Forum KMU. Untersucht wurden dabei die Bekanntheit, die Nutzung und die Wirkung der drei Instrumente. Von allen drei Instrumenten wurde der RFA von den befragten Personen der grösste Einfluss im Entscheidungsprozess zugesprochen.⁹ Die Ergebnisse stellen die Folgenabschätzung grundsätzlich nicht in Frage, weisen aber auf die Notwendigkeit hin, das Instrument und seine Wirkung zu verbessern. Die für die RFA zur Verfügung stehenden Ressourcen werden – im Vergleich etwa zu den für die Analyse der finanziellen Auswirkungen eingesetzten Mitteln – als «bescheiden» bezeichnet. Es wird festgestellt, die Analysen würden ohne zusätzliche Mittel «mit den vorhandenen Budgets durchgeführt, ja sogar mit verringerten Budgets».¹⁰ In ihrem Bericht zur Untersuchung¹¹ empfahl die Geschäftsprüfungskommission:

- eine verbesserte Kenntnisnahme durch den Bundesrat und das Weiterleiten der Analysen an die entsprechenden Parlamentskommissionen;

- das Erstellen der RFA in zwei Schritten zur rechtzeitigen Nutzung für Ämterkonsultation und Vernehmlassung;
- die Berücksichtigung der KMU-Testergebnisse in der RFA;
- die frühzeitige Nutzung der RFA auf Stufe Departementsleitung und Bundesrat;
- das Ergreifen von Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der RFA;
- eine verbesserte Sensibilisierung der Ämter hinsichtlich der Notwendigkeit der RFA und das Prüfen der Möglichkeit, das seco oder RFA-Spezialisten in den Generalsekretariaten der Departemente verstärkt mit der Durchführung der RFA zu betrauen.

Im Rahmen ihrer Arbeiten führt die OECD zurzeit ein Länderexamen zur Regulierungspolitik der Schweiz durch. Speziell wird die Fähigkeit der Schweiz überprüft, die Qualität der Regulierungen sicherzustellen. Die Resultate dieses Exams werden nicht vor Frühling 2006 veröffentlicht. Jedoch ist absehbar, dass die OECD der Schweiz eine Verstärkung der RFA empfehlen wird, wie sie dies bereits zahlreichen Ländern bei ähnlichen Examen geraten hat.¹² Gegenwärtig sind mindestens elf OECD-Länder – zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie Südkorea – damit beschäftigt, ihr Instrumentarium zur RFA auszubauen.

Bedeutende Anstrengungen zur Verbesserung der RFA gab es in jüngster Zeit auch auf der Ebene der EU, wo die einzelnen Analysen regelmässig über das Internet publiziert werden.¹³ Bestimmte Analysen, so etwa jene zum neuen EU-Chemikalienrecht (Reach), erlaubten Verbesserungen der Regulierung mit substantiellen volkswirtschaftlichen Gewinnen und bewiesen damit ihre Nützlichkeit.

Ein neues Modell der RFA

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Impulse aus dem Parlament und auf Basis eigener sowie internationaler Erfahrungen schlägt das seco nun ein neues, verbessertes Modell für die Regulierungsfolgenabschätzung beim Bund vor (vgl. *Grafik 1*).

Vertiefte Analysen

Das seco will zusammen mit den federführenden Ämtern vertiefte Analysen durchführen, die zu einer Qualitätssteigerung durch die Nutzung von Synergien führen sollen.¹⁴ Der Bundesrat soll dabei in seinen Jahreszielen jeweils eine Liste von etwa fünf bis zehn Rechtsetzungsprojekten angeben, welche einer vertieften Analyse zu unterziehen sind. Bedingung dafür ist allerdings, dass die entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dabei soll die Qualität auch durch

5 Die RFA-Internetseite des seco findet sich unter www.seco.admin.ch, Rubrik «Analysen und Zahlen», «Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum».

6 Vgl. Gisiger und Wallart 2005.

7 Vgl. Eidg. Finanzdepartement 2005, S. 3.

8 Vgl. Schweizerische Bankiervereinigung 2004.

9 Vgl. Duperrut 2005, S. 50.

10 Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005, Abschnitt 4.1.8.

11 Vgl. Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 2005.

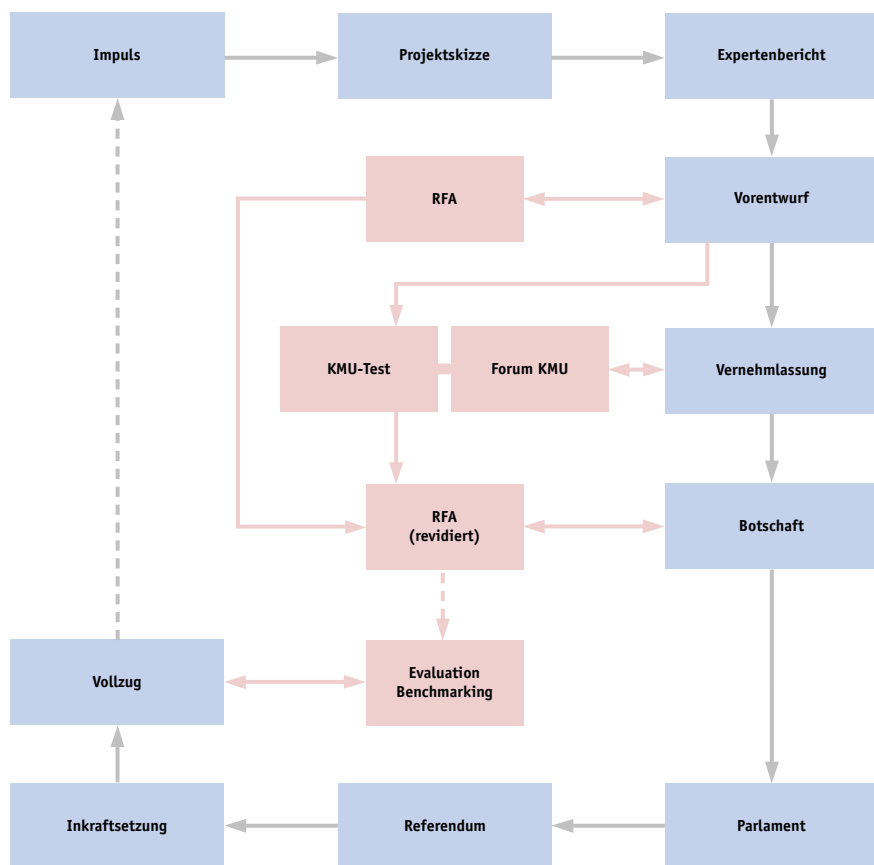
12 Zu den allgemeinen OECD-Leitlinien zur Förderung der Regulierungsqualität siehe OECD 2005.

13 Vgl. www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

14 Eine erste RFA nach diesem Modell wurde von drei Bundesämtern zusammen mit dem seco zum revidierten Lebensmittelrecht durchgeführt (vgl. Kölliker und Marti 2005).

Grafik 1

Instrumente für eine effiziente Regulierung im Gesetzgebungsprozess des Bundes



Anmerkung: Die Grafik zeigt, welche Instrumente geeignet sind, die wirtschaftliche Effizienz der Regulierung zu verbessern. Die RFA beinhaltet ausserdem die Prüfung der ökologischen und sozialen Folgen, sofern sie sich ökonomisch ausdrücken lassen. Auch das Parlamentsgesetz verlangt die Berücksichtigung der Konsequenzen eines Projekts aus verschiedenen Blickwinkeln (z.B. finanzielle Folgen, Auswirkungen bezüglich der Gleichstellung von Mann und Frau usw.).

Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

angemessenere Analysemethoden und eine verbesserte Dokumentation für die Ämter positiv beeinflusst werden.

Besseres Timing

Grundvoraussetzung für eine verstärkte Wirkung ist ein besseres Timing. Eine erste RFA sollte vom federführenden Bundesamt spätestens nach Fertigstellung und auf Basis des Vorentwurfs für ein Gesetz durchgeführt werden. Damit steht die Analyse als Ent-

scheidgrundlage für das weitere Vorgehen zur Verfügung und kann dem Vorentwurf bei der Vernehmlassung beigelegt werden. Die Überarbeitung des Gesetzesentwurfs nach der Vernehmlassung führt dann zu einer entsprechend revidierten RFA für die Botschaft.

Breitere Diffusion

Die Verbesserung von Timing und Qualität begünstigt auch eine breitere Diffusion der Ergebnisse und damit die bessere Nutzung der einzelnen Analysen im Rechtssetzungsprozess. Über die einzelnen Projekte hinaus soll aber auch die vermehrte Veröffentlichung der Analysen auf der Webseite des seco und in Zeitschriften zu einer erhöhten allgemeinen Sichtbarkeit und Beachtung der Folgenabschätzung beitragen.

Schlussfolgerungen

Schon die Einführung der Folgenabschätzung beim Bund war wesentlich – wenn nicht gar hauptsächlich – durch die Aussicht auf administrative Erleichterungen und Vereinfachungen motiviert, welche die Kosten für Unternehmen reduzieren. Die Folgenabschätzung besitzt ein entsprechend hohes Potenzial. Sie zwingt die mit Gesetzesentwürfen betrauten Ämter, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regulierung systematisch zu untersuchen und die entsprechenden Ergebnisse (spätestens in der Botschaft ans Parlament) öffentlich zu machen. Verbesserungen der bisherigen Praxis bei der Umsetzung der Folgenabschätzung sind jedoch wünschbar und möglich. Das angestrebte neue Modell kann dazu beitragen, das Potenzial der Folgenabschätzung besser zu nutzen. Damit werden vermeidbare Belastungen für Unternehmen durch zu wenig durchdachte Regulierung in Zukunft vermehrt verhindert.

Kasten 2

Literatur

- Duperrut, Jérôme, Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss, In: Die Volkswirtschaft, November 2005, S. 47–50.
- Eidgenössisches Finanzdepartement, Richtlinien für Finanzmarktregulierung, Bern, September 2005.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, KMU-Tests des Bundes und ihr Einfluss auf die Gesetz- und Verordnungsgebung, Bericht vom 20. Mai 2005.
- Gisiger, Martin und Nicolas Wallart, Wege aus der Überregulierung, In: Die Volkswirtschaft, März 2005, S. 24–27.
- Kölliker, Alkuin und Fabienne Marti, Regulierungsfolgenabschätzung: Die Revision des Lebensmittelrechts, In: Die Volkswirtschaft, Dezember 2005, S. 43–47.
- OECD, OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris, 2005.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll?, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern, 23. Februar 2005.
- Radaelli, Claudio, The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?, European Journal of Political Research, Vol. 43, Issue 5, August 2004, S. 723–747.
- Schweizerische Bankiervereinigung, Standortbestimmung Finanzmarktregulierung: Wie viel und welche Regulierung tut den Banken und dem Finanzplatz gut?, Basel, Mai 2004.