

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

---

# Differenzierte Regulierung und Opting-out

---

Schlussbericht  
28.03.2018

**In Zusammenarbeit mit:**



Universität Luzern  
Prof. Dr. iur. Nicolas Diebold  
Frohburgstrasse 3  
6002 Luzern

**walderwyss** rechtsanwälte

Walder Wyss Rechtsanwälte Ltd.  
Dr. med. et lic. iur. Andreas Wildi  
Bubenbergplatz 8  
3001 Bern

---

**Erarbeitet durch**

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich  
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

**Autoren/innen**

Stefan von Grünigen, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften  
Daniel Montanari, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften

**In Zusammenarbeit mit**

Prof. Dr. iur. Nicolas Diebold, Universität Luzern  
Dr. med. et lic.iur. Andreas Wildi, Walder Wyss AG  
MLaw, LL.M. Marion Bähler, Walder Wyss AG

Diese Studie wurde durch econcept im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

# Inhalt

	<b>Zusammenfassung</b>	<b>i</b>
<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>1</b>
1.1	Projektziele	1
1.2	Vorgehen und Struktur des Berichtes	2
<b>2</b>	<b>Differenzierte Regulierung</b>	<b>3</b>
2.1	Definition	3
2.2	Literatur und Stand der Forschung	4
2.3	Bisherige Erfahrungen in der Schweiz	6
2.3.1	Lebensmittelgesetz	6
2.3.2	Mehrwertsteuergesetz	10
2.3.3	Energie- und CO <sub>2</sub> -Gesetz	12
<b>3</b>	<b>Framework zur Beurteilung differenzierter Regulierung</b>	<b>16</b>
3.1	Rechtmässigkeit	16
3.1.1	Anforderungen der Bundesverfassung	17
3.1.2	Anforderungen des Wirtschaftsvölkerrechtes	19
3.1.3	Kriterien und Beurteilungshilfe	21
3.1.4	Drei Typen von Differenzierungen	23
3.2	Wirtschaftlichkeit	24
3.2.1	Anforderungen	24
3.2.2	Kriterien und Beurteilungshilfe	26
3.3	Zusätzliche Kriterien	27
<b>4</b>	<b>Konkrete Anwendung differenzierter Regulierung</b>	<b>28</b>
4.1	Regulierungsbereiche mit hohen Regulierungskosten	28
4.1.1	Vorgehen und Auswahlkriterien	28
4.1.2	Einordnung der Regulierungsbereiche mit Blick auf Differenzierungen	30
4.2	Anwendungsbeispiele	33
4.2.1	Verzicht auf Arbeitszeitdokumentation für Kleinunternehmen	34
4.2.2	Selbstdeklaration im Bereich Arbeitssicherheit	38
4.2.3	Verzicht auf Meldepflicht bei Kleinmengen von Chemikalien	41
4.2.4	Befreiung von Kleinstverwendern von der VOC-Lenkungsabgabe	44
4.2.5	Differenzierte Fremdkontrolle für Bauprodukte	48
4.2.6	Abweichende Kennzeichnung von Produkten für den Binnenmarkt	52

<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>55</b>
	<b>Anhang</b>	<b>60</b>
A-1	Literatur	60
A-2	Gesprächspartner/innen	63

## Zusammenfassung

Die Kosten der Regulierung für Unternehmen beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und sind ein wichtiger Standortfaktor. Die Erhöhung der Regulierungseffizienz und damit die Senkung von Regulierungskosten ist deshalb ein zentrales Anliegen des Bundesrates und der Verwaltung. In diesem Zusammenhang hat econcept in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. iur. Nicolas Diebold (Universität Luzern) und Dr. med. et lic. iur. Andreas Wildi (Walder Wyss Rechtsanwälte) in der vorliegenden Studie das Instrument der differenzierten Regulierung zur Senkung des administrativen Aufwandes umfassend untersucht. Mit der Studie wurden drei Ziele verfolgt: Erstens, die Erarbeitung eines Frameworks zur Beurteilung von (neuen) Differenzierungen, zweitens eine eingehende Diskussion anhand konkreter Anwendungsbeispiele neuer Differenzierungen und drittes die Einordnung des Instrumentes im Kontext der administrativen Entlastung.

Das Projektteam hat das Thema in erster Linie aus einer konzeptionellen Sicht beleuchtet, indem ein allgemeingültiges Framework zur Beurteilung differenzierter Regulierung entwickelt wurde. Dieses Framework bildete die Grundlage für die Beurteilung von konkreten Anwendungsbeispielen. Aufgrund der Breite der untersuchten Themen und des verfügbaren Projektrahmens sind die identifizierten Anwendungen als illustrative Beispiele zu verstehen, an denen sich die Vor- und Nachteile von Differenzierungen anschaulich diskutieren lassen und die Praktikabilität des entwickelten Beurteilungsframeworks gezeigt werden kann.

### **Framework zur Beurteilung von Differenzierungen**

Differenzierte Regulierungen sind kein Patentrezept zur Reduktion der administrativen Belastung. Die Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie zeigen aber auch, dass differenzierte Regulierung durchaus zweckmässig sein kann. Es ist jedoch intuitiv häufig nicht klar, ob die Vorteile der Differenzierung überwiegen. Das hier erarbeitete Framework ermöglicht eine erste Beurteilung neuer Differenzierung und umfasst folgende Kriterien:

#### **Kriterien zur Rechtmässigkeit**

R1	<i>Rechtsgrundlage:</i> Es besteht eine ausreichende Rechtsgrundlage.
R2	<i>Rechtfertigung:</i> Die Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt. Dies kann entweder durch tatsächliche Unterschiede bei den Adressaten bezüglich der für die Regulierung entscheidenden Sachverhalte, durch ein öffentliches Interesse der Differenzierung oder die Verhältnismässigkeitsprüfung der Regulierung selber begründet sein.
R3	<i>Wettbewerbsneutralität:</i> Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ist eingehalten.
R4	<i>Gleichbehandlung:</i> Inländische und alle ausländischen Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt.
R5	<i>Marktzugang:</i> Der Marktzugang ist gemäss den wirtschaftsvölkerrechtlichen Staatsverträgen für alle Unternehmen gewährleistet und die völkerrechtlichen Verträge sind eingehalten.

#### **Kriterien zur Wirtschaftlichkeit**

W1	<i>Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten:</i> Die wiederkehrenden Kosten der ordentlichen Regulierung für Unternehmen und Regulierer sind höher als die wiederkehrenden Kosten der differenzierten Regulierung für Unternehmen und Regulierer.
W2	<i>Reduktion Gesamtkosten:</i> Die Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten überwiegt den einmaligen Anpassungsaufwand (Fall 1, Anpassung bestehende Regulierung) oder die Differenz der Initialaufwände von differenzierter und ordentlicher Regulierung (Fall 2, neue Regulierung).

Zusätzliche Kriterien	
Z1	<i>Alternativen:</i> Lässt sich die Regulierung für alle Betroffenen mit alternativen Regelungen vereinfachen oder eliminieren, sind diese Regelungen einer differenzierten Regulierung vorzuziehen.
Z2	<i>Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen:</i> Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen können nicht immer mit vertretbarem Aufwand quantifiziert werden. Relevant sind sie dennoch und sollten deshalb auf einer qualitativen Ebene berücksichtigt werden.
Z3	<i>Verständlichkeit:</i> Differenzierte Regulierung ist so auszugestalten, dass die Unternehmen diese verstehen.
Z4	<i>Fehlanreize:</i> Differenzierungen können zu Schwelleneffekten und diese zu Fehlanreizen führen.

Die Anwendung der hier genannten Kriterien ist nicht trivial. Aus diesem Grund hat das Projektteam zwei Beurteilungshilfen entwickelt, welche die Kriterien mit Beispielen erläutern und die Beurteilung erleichtern.

Eine gute Differenzierung muss vor allem konzeptionell sehr simpel sein, einfach messbare Kriterien zur Differenzierung der Unternehmen anwenden, bei den Unternehmen wenig Aufwand verursachen und im Vollzug deutlich einfacher sein als die ursprüngliche Regulierung. Zu komplexe Umsetzungen von Differenzierungen könnten die Erleichterungen rasch überkompensieren. Ganz generell lässt sich sagen, dass Differenzierungen hinsichtlich der Modalitäten der Pflichterfüllung am besten geeignet sind, den administrativen Aufwand ohne problematische Nebenwirkungen zu reduzieren.

### **Zentrale Schlussfolgerungen**

Die Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Arbeiten sind im Kapitel 5 ausführlich dokumentiert. Die zentralen Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Differenzierte Regulierung ist ein gutes Instrument, jedoch häufig nur die zweitbeste Lösung:* Differenzierungen sind kein «Game-Changer», sie sind jedoch ein gutes Element im Baukasten zur Reduktion der Regulierungskosten. Sie führen zu komplexerer Regulierung und schaffen durch künstliche Schwellen Unterschiede zwischen den Unternehmen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Deregulierung oder eine Vereinfachung der Regulierung sind aus diesen Gründen und mit Blick auf die Regulierungseffizienz, wo immer möglich, einer Differenzierung vorzuziehen.
- *Eine Vielzahl von Differenzierungen besteht bereits:* Das Instrument der differenzierten Regulierung wird – zumindest auf Bundesebene – bereits regelmässig angewendet. Differenzierungen werden allerdings häufig nicht unter dem Begriff «differenzierte Regulierung» diskutiert.
- *Systematische Überprüfung bei Regulierungsfolgeabschätzungen (RFA):* Die Einbettung des Frameworks zur Beurteilung von Differenzierungen in die RFA-Methodik wäre geeignet, um die ex-ante Prüfung von differenzierter Regulierung zu systematisieren und damit zu verstärken.
- *Wahlmöglichkeit ist zentral:* Ob eine Differenzierung bei einem spezifischen Unternehmen tatsächlich zu einer administrativen Entlastung führt, lässt sich kaum generell voraussagen. Unternehmen sollten deshalb stets selber entscheiden können, ob sie die Differenzierung anwenden wollen oder nicht.

- *Alternative durch technologischen Wandel:* Digitalisierung und neue Technologien ermöglichen neue Formen der Regulierung (Stichwort «smart regulation») und können Differenzierungen ggf. ersetzen. Die Umsetzung neuer technischer Lösungen erfordert jedoch eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Verwaltung.
- *Veränderung des Schutzniveaus:* Mit Ausnahme von Ansätzen, die nur die Modalitäten der Pflichterfüllung betreffen, reduzieren Differenzierungen in vielen Fällen das Schutzniveau, mindestens für einen Teil der Bevölkerung. Die Diskussion über das «richtige» Schutzniveau und damit die Gewichtung der unterschiedlichen öffentlichen Interessen ist letztlich auf der politischen Ebene zu führen.
- *Anwendungsbeispiele zeigen punktuell ein Entlastungspotenzial:* Die untersuchten Anwendungsbeispiele illustrieren in erster Linie die Vor- und Nachteile von differenzierter Regulierung. Die durchgeführten Beurteilungen und Schätzungen geben jedoch auch einen Hinweis zur Relevanz der Anwendungsbeispiele. Ob die Einführung von neuen Differenzierungen in den untersuchten Themen zweckmässig ist, lässt sich aufgrund der durchgeführten Analysen nicht abschliessend festhalten und müsste in einem nächsten Schritt vertieft untersucht werden.
- *Differenzierungen im Kontext der internationalen Regulierung:* Im Kontext der internationalen Regulierung bestehen zwei unterschiedliche Ansätze zur Reduktion der administrativen Belastung für die Unternehmen in der Schweiz: Harmonisierung oder Differenzierung. Aus den geführten Stakeholdergesprächen lässt sich ableiten, dass tendenziell eine Harmonisierung mit dem EU-Recht höher gewichtet wird als eine Differenzierung in der Schweiz, auch wenn mit der Differenzierung möglicherweise einfachere Regelungen umgesetzt werden können. Aus diesem Grund schlägt das Autorenteam ein Prüfschema bei der Übernahme von EU-Recht vor (vgl. Kapitel 5).
- *Selbstdeklaration und Branchenvereinbarungen sind interessante Ansätze:* Mit einer Selbstdeklaration kann die Modalität der Pflichterfüllung verändert werden, ohne das Schutzniveau zu beeinflussen. Branchenvereinbarungen können innerhalb der Branche und zwischen den Branchen differenzieren und sind deshalb besonders geeignet, wenn die Regulierung verschiedene Branchen betrifft und sich die Unternehmen innerhalb der Branche unterscheiden. Branchenvereinbarungen erfordern allerdings ein grosses Engagement und Knowhow in der Branche und funktionieren deshalb ausschliesslich gut, wenn die zu regelnden Themen nahe an der Kernkompetenz der Unternehmen liegen.
- *Seitens der Unternehmen besteht keine Begeisterung für neue Differenzierungen:* Die Studie hat deutlich gezeigt, dass seitens der Unternehmen resp. seitens ihrer Interessenvertretungen, keine Begeisterung für neue Differenzierungen vorhanden ist. Im Grundtenor besteht im Gegenteil eine gewisse Zurückhaltung, insbesondere aus der Befürchtung, dass die Regulierung noch komplizierter wird. Statt Differenzierungen für wenige steht eine Vereinfachung der Regulierung für alle Unternehmen stets im Vordergrund.

# 1 Ausgangslage

Die Kosten der Regulierung für Unternehmen beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und sind ein wichtiger Standortfaktor. Die Erhöhung der Regulierungseffizienz und damit die Senkung von Regulierungskosten ist deshalb ein zentrales Anliegen des Bundesrates und der Verwaltung. Eine Senkung der Regulierungskosten kann jedoch nie losgelöst von der Effektivität der Regulierung betrachtet werden. Das Ziel muss vielmehr sein, die Kosten für Unternehmen und Verwaltung zu reduzieren und gleichzeitig die politisch festgelegten Ziele der Regulierung zu erreichen.

Regulierungskosten können durch verschiedene Massnahmen gesenkt werden. Eine derzeit viel diskutierte Möglichkeit sind *differenzierte Regulierungen*. Bei einer differenzierten Regulierung werden je nach Unternehmenskategorie unterschiedliche Regelungen angewendet. Die Eigenschaften, nach welchen die Unternehmen zur Differenzierung der Regulierung kategorisiert werden, sind unterschiedlich. Häufig stehen sie allerdings im Zusammenhang mit der Unternehmensgrösse (z.B. Umsatz oder den Anzahl Mitarbeiter/innen). Dies bedeutet jedoch nicht, dass auch andere Eigenschaften von Unternehmen angewendet werden können, so beispielsweise die Eigentümerschaft (z.B. Familienbetriebe vs. Gewerbebetriebe).

Ein Spezialfall der differenzierten Regulierung stellen sogenannte Opting-out Klauseln dar. Diese stellen ein Unternehmen vor die Wahl, von Vorschriften betroffen zu sein oder nicht. In der Regel wird die Wahlmöglichkeit mit Voraussetzungen verknüpft. Prominentes Beispiel ist die Möglichkeit kleiner und mittlerer Kapitalgesellschaften, auf eine ordentliche Revision zu verzichten. Differenzierte Regulierungen und Opting-out Klauseln können im selben Bereich angewendet werden, so beispielsweise bei der MWST: Sehr kleine Unternehmen müssen keine MWST abliefern, mittelgrosse Unternehmen können zwischen MWST-Abrechnung und Saldosteuer wählen, grosse Unternehmen müssen in jedem Fall Vor- und Umsatzsteuer abrechnen.

Der Bundesrat hat, basierend auf seinem Bericht zur administrativen Entlastung (2015), das SECO beauftragt die Auswirkung von Opting-out Klauseln auf Unternehmen näher zu untersuchen. Das SECO hat diesen Auftrag präzisiert und einen entsprechenden verwaltungsexternen Studienauftrag ausgeschrieben.

## 1.1 Projektziele

Die Studie verfolgt drei Hauptziele, die im Folgenden kurz beschrieben werden.

### *Erarbeitung eines Frameworks zur Beurteilung von Differenzierungen*

Basierend auf transparenten und nachvollziehbaren Kriterien wird ein möglichst allgemeines Framework erarbeitet, mit welchem Differenzierungen beurteilt werden können. Das Framework soll sowohl für die Beurteilung von konkreten Beispielen im Rahmen

dieser Studie, als auch für die künftige Beurteilung differenzierter Regulierung herangezogen werden können.

#### *Eingehende Diskussion anhand konkreter Beispiele*

In der Studie sollen möglichst konkrete Vorschläge für neue Anwendungen von differenzierter Regulierung erarbeitet und beurteilt werden. Anhand dieser Beispiele können die Vor- und Nachteile sowie das Potenzial von Differenzierungen eingehend und praxisnah diskutiert werden.

#### *Einordnung des Instrumentes differenzierte Regulierung*

Über die konkreten Vorschläge für neue Differenzierungen hinaus, enthält die Studie eine zusammenfassende Einordnung des Instrumentes der differenzierten Regulierung – mit und ohne Wahlmöglichkeiten – und zeigt dessen Möglichkeiten und Grenzen auf.

## **1.2 Vorgehen und Struktur des Berichtes**

Differenzierte Regulierung ist weder in der Schweiz noch im EU-Raum eine neue Erfindung. Aus diesem Grund hat econcept in einem ersten Schritt die bestehende wissenschaftliche Literatur und aktuelle Berichte gewürdigt (Kapitel 2.2). Darüber hinaus war es für das Autorenteam wichtig, aus den bisherigen Erfahrungen mit differenzierter Regulierung in der Schweiz zu lernen. Zu diesem Zweck wurden drei Bereiche untersucht, wo bereits heute Differenzierungen angewendet werden (Kapitel 2.3).

Das Kapitel 3 beschreibt das im Rahmen der Studie entwickelte Framework zur Beurteilung differenzierter Regulierung. Dieses enthält für die Bereiche «Rechtmässigkeit», «Wirtschaftlichkeit» und «zusätzliche Kriterien» Beurteilungshilfen, die auch ausserhalb der vorliegenden Studie angewendet werden können.

Konkrete Vorschläge für neue Differenzierungen können nur durch eine vertiefte Untersuchung von einzelnen Regulierungsbereichen erarbeitet werden. Hierfür wurden im Kapitel 4 zunächst für Differenzierungen geeignete Regulierungsbereichen identifiziert, die hohe Regulierungskosten verursachen. Im Kapitel 4.2 folgt anschliessend eine eingehende Diskussion von verschiedenen konkreten Anwendungsbeispielen, die mit dem im Kapitel 3 erarbeiteten Framework beurteilt werden.

Das Kapitel 5 schliesst den Bericht mit einer Synthese ab und formuliert auf Basis der durchgeführten Arbeiten Schlussfolgerungen zum Instrument der differenzierten Regulierung.

## 2 Differenzierte Regulierung

In Kapitel 2.1 wird der Begriff «Differenzierte Regulierung» genauer erläutert und festgelegt, wie der Begriff in der vorliegenden Studie verstanden und von anderen Regulierungsinstrumenten abgegrenzt wird. Ein Blick in die Literatur zur differenzierten Regulierung zeigt den aktuellen Stand der Forschung auf und lässt die vorliegende Studie daran anknüpfen. Weiter werden in Kapitel 2.3 Erfahrungen mit differenzierter Regulierung aus drei verschiedenen Bereichen dokumentiert und daraus Hinweise für differenzierte Regulierung in anderen Bereichen abgeleitet.

### 2.1 Definition

Im Zuge der erwünschten administrativen Entlastung der Unternehmen in der Schweiz ist es wichtig, Regulierungen auf deren Effizienz zu überprüfen und zu optimieren. Um dies tun zu können, ist es aus Sicht der Autoren hilfreich zu verstehen, dass Regulierung entlang von zwei Dimensionen variiert, die in der Literatur als «Level» (Ausmass) und «Coverage» (Abdeckung) bezeichnet werden (vgl. Bradford 2004):

- *Level*: Das Ausmass der Regulierung beschreibt die «Strenge» der Normen, so beispielsweise ob der Grenzwert für die Schadstoffemission bei 40 ppm oder bei 80 ppm liegt.
- *Coverage*: Die Abdeckung der Regulierung beschreibt welche Unternehmen oder welche Tätigkeiten von der Regulierung betroffen sind.

Für eine effiziente Regulierung muss der Regulator sowohl Level als auch Coverage optimieren.

In Anlehnung an Bise und Wallart (2016) verstehen wir für die Studie unter einer Differenzierung der Regulierung, dass bestimmte Unternehmen einer bestehenden, ordentlichen Regulierung nicht mehr unterstellt sein sollen und stattdessen von einer vereinfachten Regulierung oder einer Befreiung von der Regulierung profitieren können. Dies mit dem Ziel, die administrative Belastung für die Unternehmen zu reduzieren. Mit dieser Definition wird deutlich, dass sowohl das Level als auch die Coverage Gegenstand der Studie sind.

Der Wunsch nach administrativer Entlastung und Reduktion der Regulierungskosten ist Auslöser der Studie und steht somit auch im Zentrum. Aus ökonomischer Sicht ist jedoch ein zu enger Fokus auf die administrative Entlastung nicht zweckmässig. Bei der Beurteilung von Massnahmen wird deshalb auch der Nutzen beleuchtet werden (vgl. Kapitel 3).

Entscheidend für die Wirkung der differenzierten Regulierungen sind die Kriterien, nach denen differenziert wird. Differenzierungskriterien können dabei an den Unternehmen selber (z.B. Grösse der Unternehmen, Anzahl Mitarbeitende, Anzahl Niederlassungen,

Umsatz u.a.), dem Tätigkeitsgebiet (z.B. kantonal, national, international), den Produkten (z.B. Gewicht, Grösse, Gefährdungspotential, u.a.) oder Dienstleistungen anknüpfen.

Die Regulierung, von der qualifizierende Unternehmen befreit werden sollen, kann sich dabei auf das Unternehmen selbst (Anforderungen an das Unternehmen, wie z.B. Arbeitsschutzbestimmungen, Registerpflichten) oder auf die durch das Unternehmen erbrachte Leistung (Anforderungen an die Produkte, wie z.B. technische Vorschriften) beziehen.

## 2.2 Literatur und Stand der Forschung

Bereits 1985 haben Brock und Evans darauf hingewiesen, dass aus theoretischer Sicht differenzierte Regulierung für kleine Unternehmen zweckmässig sei, falls Regulierung bei Unternehmen fixe Kosten verursachen. In der Praxis sei jedoch nicht in jedem Fall klar, ob die Vorteile einer differenzierten Regulierung deren Nachteile tatsächlich überwiegen. Zum einen führe differenzierte Regulierung zugunsten kleiner Unternehmen dazu, dass ineffiziente kleine Unternehmen zu lange am Markt verbleiben und zum anderen gebe es Anreize für grosse Unternehmen sich zu verkleinern, um von der differenzierten Regulierung zu profitieren. Bei einer optimalen differenzierten Regulierung müssten die Vorteile, welche für entlastete kleine Unternehmen entstehen, die beiden genannten Nachteile überwiegen. Bradford (2004) weist darauf hin, dass nicht nur die Einsparungen und Kosten bei den Unternehmen, sondern auch die Einsparungen und Kosten bei der Verwaltung sowie die Transaktionskosten für die Beurteilung von differenzierter Regulierung mitberücksichtigt werden müssen.

Bise und Wallart (2016) konzentrieren sich in ihrem Artikel auf die differenzierte Regulierung gekoppelt mit Wahlmöglichkeiten («Opting») und insbesondere darauf, in welchen Fällen diese zweckmässig eingesetzt werden kann. In Anlehnung an Brock und Evans (1985) und Bradford (2004) legen sie für den zweckmässigen Einsatz von differenzierter Regulierung mit oder ohne Wahlmöglichkeit drei Kriterien fest: die *Einhaltung der bestehenden Rechtsgrundlagen*, das *Subsidiaritätsprinzip* und die *Wirtschaftlichkeit*. Eine differenzierte Regulierung dürfe keiner Bestimmung widersprechen, die in der Verfassung in einem übergeordneten Gesetz oder in völkerrechtlichen Verträgen (z.B. bilaterale Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union) festgelegt sei. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt gemäss Bise und Wallart, dass die Regulierung nur zwischen Unternehmen differenziert, wenn eine vorgeschlagene Vereinfachung nicht auf alle Unternehmen angewendet werden kann. Differenzierte Regulierung entspreche aus diesem Grund häufig nur einer Second-Best-Lösung. In Einzelfällen kann differenzierte Regulierung einer First-Best-Lösung entsprechen, beispielsweise dann, wenn die Regulierungskostenunterschiede zwischen KMUs und grossen Unternehmen dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit von KMUs reduziert wird oder wenn die Regulierungskosten pro Output sehr stark mit der Unternehmensgrösse variieren und grosse Unternehmen keine nahen Substitute zu den Produkten der kleinen Unternehmen anbieten (z.B. Aktivitäten wie Coiffeur etc.).

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit differenzierter Regulierung sind nach Bise und Wallart die sechs Kriterien Nettonutzen, einmalige Kosten beim Regulierer, Wettbewerbsverzerrungen, Schwelleneffekte und Fehlanreize, Rent-Seeking und Mehrkosten für Unternehmen zu berücksichtigen. Bise und Wallart weisen abschliessend darauf hin, dass differenzierte Regulierung kein Patentrezept sei und nur in Frage komme, wenn die drei genannten Kriterien erfüllt seien. Potenzielle Bereiche für differenzierte Regulierung seien deshalb sorgfältig zu untersuchen.

Neben diesen Arbeiten haben sich in den letzten Jahren verschiedene staatliche Organisationen mit dem Einsatz von differenzierter Regulierung befasst. Dabei wird insbesondere das Ziel verfolgt, kleine Unternehmen administrativ zu entlasten. Die australische Productivity Commission (2013) hält in ihrem Bericht fest, dass die Aufwände für kleine Unternehmen sich regelgetreu zu verhalten relativ zu grossen Unternehmen viel höher sind. Aus diesem Grund seien kleine Unternehmen entweder differenziert zu regulieren oder es muss sichergestellt werden, dass kleine Unternehmen die Ziele der Regulierung einfacher erreichen können wie grosse Unternehmen. Hierfür sei beispielsweise die Kommunikation der Behörden so auszugestalten, dass sie für kleine Unternehmen verständlich ist. Zudem seien kleine Unternehmen insbesondere im Bereich von Kontrollen zu entlasten, indem die Häufigkeit und Komplexität der Kontrollen reduziert wird. Die Productivity Commission weist zusätzlich darauf hin, dass eine allgemeingültige Definition von «kleinen Unternehmen» nicht zweckmässig sei. Die Kriterien, welche Unternehmen differenziert zu behandeln sind, seien stets situationsbedingt und abhängig vom Regulierungsbereich und nicht allgemein (z.B. anhand der Anzahl Mitarbeiter/innen) festzulegen.

Auch in der EU sind Bestrebungen im Gange, kleine Unternehmen von Regulierungen auszuschliessen oder «leichtere» Regeln anzuwenden. Die Commission to the Council and the European Parliament hält in ihrem Bericht (EU COM 2011) fest, dass kleine und mittelgrosse Unternehmen eine Schlüsselrolle in der europäischen Wirtschaft spielen. Zwei Drittel der Angestellten seien bei diesen Unternehmen beschäftigt und gerade für das Wirtschaftswachstum und die Innovationskraft seien die kleinen und mittleren Unternehmen von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund seien diverse konkrete Bestrebungen im Gange den administrativen Aufwand für kleine und mittelgrosse Unternehmen mittels Ausschliessen von Regulierung und «leichteren» Regulierungen zu reduzieren. In einem Bericht der SME Working Group (2013) werden u.a. die folgenden Beispiele erwähnt:

- Fischerboote, welche ausschliesslich in territorialen Gewässern operieren und weniger als 15 Meter lang sind, benötigen kein Monitoringsystem.
- Mikrounternehmen benötigen für ihre Lastwagen keine Fahrtenschreiber, wenn diese sich in einem limitierten Radius (<100km) bewegen.
- Kleine Unternehmen haben längere Übergangsfristen als grosse Unternehmen, um neue Vorschriften im Bereich von Gesundheit und Sicherheit zu erfüllen.

- Kleine Verkaufsfilialen (<400m<sup>2</sup>) elektronischer Geräte sind von der Pflicht befreit, elektronische Altgeräte von Kunden zur Entsorgung entgegenzunehmen.
- Inspektionen zur Brandprävention in Unternehmen werden in Italien abhängig vom Risiko (hoch, mittel, tief) unterschiedlich häufig durchgeführt.
- Deutsche Unternehmen in der Hotellerie und Catering-Branche mit einem Umsatz von weniger als 150'000 EUR pro Jahr sind von der Pflicht befreit, monatlich Informationen für die öffentliche Handelsstatistik zur Verfügung zu stellen.

Der Blick in die Literatur zeigt, dass eine allgemeine Abhandlung differenzierter Regulierung und deren Auswirkungen auf theoretischer Ebene zwar möglich ist, sich jedoch auf die Entwicklung von Beurteilungskriterien beschränkt. Eine Abschätzung der Auswirkungen ist nur im konkreten Kontext möglich und zweckmässig. Die Literatur liefert die für diese Abschätzung notwendigen Grundkonzepte.

Weiter zeigt die untersuchte Literatur, dass differenzierte Regulierung in vielen Regulierungsbereichen sowohl im Inland als auch im Ausland bereits Anwendung findet und zahlreiche Bestrebungen bestehen, insbesondere kleine Unternehmen weiter mittels Differenzierungen administrativ zu entlasten. Kritische Stimmen zu differenzierter Regulierung als Regulierungs-Instrument finden sich in der Literatur interessanterweise kaum. Dies ist insofern erstaunlich, als dass das Instrument der differenzierten Regulierung durchaus viele Herausforderungen mit sich bringt. Mit Bezug auf konkrete Regulierungsbereiche, beispielsweise dem Abbau technischer Handelshemmnisse, steht aber oftmals die Forderung nach vereinfachten und harmonisierten Vorschriften im Raum. Dies widerspricht grundsätzlich dem Wunsch nach differenzierter Regulierung und zeigt deutlich den Zielkonflikt zwischen einfacher, harmonisierter Regulierung und der Berücksichtigung der Heterogenität der Unternehmen auf.

## **2.3 Bisherige Erfahrungen in der Schweiz**

Es gibt bereits zahlreiche Beispiele, wie in der Schweiz differenzierte Regulierungen angewendet werden. Dabei wurden viele Erfahrungen gemacht, von denen auch für das vorliegende Projekt profitiert werden kann. Aus diesem Grund wurden die drei Bereiche Energie- und CO<sub>2</sub>-Gesetz, Mehrwertsteuergesetz und Lebensmittelgesetz näher untersucht. Hierfür wurden Gespräche mit Experten/innen aus der Bundesverwaltung und von Seiten der Unternehmen geführt<sup>1</sup>.

### **2.3.1 Lebensmittelgesetz**

#### *Ausgangslage und Differenzierungen*

Nach der Verabschiedung des neuen Lebensmittelgesetzes (LMG) durch das Parlament im Jahr 2014 wurde das dazugehörige Verordnungsrecht unter dem Projektnamen

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Energieagentur der Wirtschaft EnAW).

«LARGO» vollständig überarbeitet. Im Mai 2017 trat das neue Paket mit 27 Verordnungen in Kraft. Hauptziel der Revision war, das schweizerische Recht an das aktuelle EU Recht anzupassen. Darüber hinaus sollte aber auch die administrative Belastung für Kleinbetriebe abgebaut werden. Dieses Ziel wurde unter anderem mit Differenzierungen erreicht.

Bereits unter dem alten Lebensmittelrecht gab es Erleichterungen für kleine Betriebe, diese sind jedoch im neuen Recht expliziter. Dabei handelt es sich in erster Linie um risikobasierte<sup>2</sup> Differenzierungen. In der Praxis bedeutet dies jedoch häufig implizit, dass kleinere Betriebe einfachere Anforderungen erfüllen müssen als grosse Betriebe: Einerseits ist das mögliche Schadensausmass bei kleineren Betrieben häufig geringer (kleinere Mengen, kleinerer und geographisch eingegrenzter Kundenkreis) und andererseits sind die Produktionsprozesse weniger komplex. Beispiele solcher Differenzierungen für kleinere Betriebe sind:

- Erleichterungen bei der Dokumentation
- Weniger Prozesskontrollen (Messungen), stattdessen Prozessbeschreibungen (Anleitungen)
- Ausnahmen für handwerklich hergestellte und lokal vertriebene Produkte bei der Kennzeichnung (z.B. keine Nährwerte)

Bei der risikobasierten Differenzierung bleiben die Schutzziele für alle Unternehmen gleich. Der Weg hingegen, wie diese Schutzziele erreicht werden müssen, kann jedoch situationsspezifisch angepasst werden.

Zentrales Element im neuen Lebensmittelrecht sind die «Branchenleitlinien für die gute Verfahrenspraxis». Diese Leitlinien definieren die gute Verfahrenspraxis in einer Branche und werden von der betroffenen Branche entwickelt und vom BLV abgesegnet. Die Branchenleitlinien definieren die Anforderungen im Detail (z.B. bezüglich Kontrollmechanismen und Dokumentation). In den Verordnungen wird im Vergleich zum alten Recht wesentlich weniger präzise reguliert. So sind auch Differenzierungen im Prinzip keine Vorgaben des BLV, sondern branchenspezifische Vorschläge, die durch das BLV abgesegnet werden.

Mit dem neuen Lebensmittelrecht sind somit sowohl zwischen den Branchen als auch innerhalb der gleichen Branche Differenzierungen möglich:

- *Differenzierung zwischen den Branchen:* Durch das Instrument der Branchenleitlinien erfolgt per se eine Differenzierung zwischen den Branchen, da jede Branche eine individuelle Leitlinie erarbeiten kann. Die Schutzziele bleiben allerdings für alle Branchen gleich, differenziert wird die Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden.
- *Differenzierung innerhalb der Branche:* Die Branchenleitlinien enthalten typischerweise Differenzierungen zwischen Unternehmen der gleichen Branche. In der Praxis

---

<sup>2</sup> Das Risiko entspricht dem Schadensausmass mal der Eintretenswahrscheinlichkeit.

sind dies vor allem risikobasierte Differenzierungen, beispielsweise in Bezug auf die Grösse des Unternehmens und/oder des Umfangs oder der Art der Produktion resp. der Dienstleistung, die von den Unternehmen erbracht wird. Bei der Prüfung der Branchenleitlinien kontrolliert das BLV, dass die durch Gesetz und Verordnung definierten Schutzziele mit der Umsetzung der Branchenleitlinien in allen Unternehmen sichergestellt werden.

Derzeit sind in vielen Branchen die Leitlinien noch in Erarbeitung, da dies mit einem grossen Aufwand verbunden ist. Somit lässt sich zum heutigen Zeitpunkt kaum abschätzen, welche Nettoeffekte mit Blick auf die Regulierungskosten für die einzelnen Betriebe zu erwarten sind. Eine vertiefte Analyse dieser Aspekte wäre zu einem späteren Zeitpunkt sehr spannend, im Folgenden konzentrieren wir uns jedoch auf die Grundkonzepte des neuen Lebensmittelrechtes.

#### *Beweggründe für differenzierte Regulierung*

Das Lebensmittelrecht verfolgt klare Schutzziele, reguliert jedoch sehr unterschiedliche Unternehmen und Sachverhalte. Aufgrund dieser Heterogenität sind risikobasierte Differenzierungen unerlässlich, um die Schutzziele effizient zu erreichen. Dies zeigten auch die parlamentarische Diskussion und der entsprechende Druck der betroffenen Branchen.

Das unter den Mitgliedstaaten harmonisierte europäische Recht ist tendenziell auf grosse Betriebe und grosse Märkte ausgerichtet. Für gewisse Bestimmungen sind im Hygienerecht jedoch explizit Erleichterungen (zum Beispiel Differenzierungen für Kleinbetriebe, traditionelle Produktion etc.) vorgesehen, welche durch die Mitgliedstaaten zu definieren sind. Grundsätzlich wurde das neue Schweizer Lebensmittelrecht an das aktuelle europäische Recht angepasst und die Differenzierung noch stärker verankert, wodurch ein besonderer Anpassungsbedarf entstand. Dabei spielten die durch das Lebensmittelrecht ausgelösten Regulierungskosten – insbesondere für kleine und lokal tätige Unternehmen – eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung.

#### *Regulierungskosten*

Die Differenzierungen im neuen Lebensmittelrecht generieren einerseits zusätzliche Regulierungskosten, andererseits können durch situationsgerechte Regulierung Kosten eingespart werden.

Zusätzliche Kosten entstehen bei der öffentlichen Hand aufgrund der aufwändigeren Harmonisierung des Vollzuges (Koordination zwischen Bund und Kantone, Koordination zwischen den Kantonen), durch die Prüfung der Branchenleitlinien sowie durch die Begleitung der Branchen bei der Erarbeitung der Leitlinien. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen des BLV zeigt sich, dass der Initialaufwand für die Differenzierungen recht gross ist, die erwarteten Einsparungen bei der öffentlichen Hand diesen jedoch wettmachen können. Für die regulierten Branchen entsteht am Anfang ebenfalls ein erheblicher Mehraufwand durch die Erarbeitung der Leitlinien. Inwiefern dieser Mehraufwand durch die Differenzierung ausgeglichen werden wird, ist bisher nicht untersucht worden.

### *Herausforderungen*

Durch die stärkere Differenzierung und den damit verbundenen Freiheitsgraden für die Branche ergeben sich, im Vergleich zu einer eindeutigeren Definition der Anforderungen in den Verordnungen, in der Vollzugspraxis tendenziell unterschiedlichere kantonale Umsetzungen. Dies führt zu einem grösseren Koordinationsbedarf zwischen den Kantonen und mit den Bundesbehörden.

Durch die Erarbeitung der vorgängig beschriebenen «Branchenleitlinien für die gute Verfahrenspraxis» müssen die betroffenen Organisationen mehr Verantwortung übernehmen, sowohl in der Definition als auch in der Kommunikation der Anforderungen des Lebensmittelrechtes. Dies ist ein sehr aufwändiger Prozess, welcher auch den Aufbau von Knowhow erfordert. Für die betroffenen Branchen wäre eine «topdown» Regulierung deutlicher einfacher.

Die Definition des Ausmasses der Differenzierung innerhalb der Branche erfolgt – unter der durch das BLV geprüften Bedingung, dass die übergeordneten Schutzziele erfüllt werden – weitgehend durch die Branche selber. Dies ist insofern auch zweckmässig als die Branche ihre Prozesse und die damit verbundenen Risiken am besten kennt. Andererseits bestehen wohl häufig Zielkonflikte innerhalb der Branche, z.B. zwischen grossen und kleinen Unternehmen. Die Erarbeitung der Branchenleitlinien muss deshalb breit abgestützt sein.

### *Fazit*

Das Beispiel des neuen Lebensmittelgesetzes zeigt aus Sicht der Autoren sehr anschaulich, wie Differenzierungen in der gesetzgeberischen Praxis umgesetzt werden können und welche Herausforderungen dabei entstehen. Das Instrument der Branchenleitlinie, welches beim LMG im Zentrum steht, kann sowohl für Differenzierungen zwischen ähnlichen Unternehmen (Unternehmen der gleichen Branche) als auch für Differenzierungen zwischen sehr unterschiedlichen Unternehmen (Unternehmen unterschiedlicher Branchen) eingesetzt werden. Wichtig scheint, dass dabei die Schutzziele übergeordnet festgelegt werden und die Differenzierung in erster Linie über die Art und Weise erfolgt, wie das Schutzziel erfüllt werden kann.

Der Einbezug der Betroffenen ist gleichzeitig Voraussetzung und eine Schlüsselaufgabe beim Einsatz des Instrumentes der Branchenleitlinie. Dieser Einbezug ist sehr zeitaufwändig und sowohl für den Regulator als auch für die Regulierten häufig herausfordernd.

Weiter zeigt das hier beschriebene Beispiel gut, dass die Übernahme von europäischem Recht ohne Begleitmassnahmen, in diesem Fall Differenzierungen durch Branchenleitlinien, in vielen Fällen mit Blick auf die administrative Belastung nicht zielführend ist. Dies wahrscheinlich vor allem deshalb, weil das europäische Recht auf grosse Betriebe und grosse Märkte ausgerichtet ist und so der Schweizer Situation kaum gerecht wird.

Das neue Lebensmittelrecht zeigt jedoch auch anschaulich, dass regulatorische Differenzierungen nicht kostenlos sind. Im Gegenteil: Bei der Erarbeitung der Branchenleitlinien durch die betroffenen Branchen entstehen bedeutende Regulierungskosten, die letztlich

von den Unternehmen getragen werden müssen. Ob sich diese Kosten für die Unternehmen durch die Einsparungen aufgrund von regulatorischen Differenzierungen aufwiegen, lässt sich derzeit aufgrund der heute verfügbaren Informationen noch nicht beurteilen. Eine dahingehende Überprüfung der Wirkung des neuen Lebensmittelrechtes wäre deshalb in einigen Jahren durchaus interessant. Bezüglich der Regulierungskosten auf Seiten der öffentlichen Hand geht der Regulator derzeit davon aus, dass sich der Initialaufwand durch die erwarteten Einsparungen beim Vollzug wettmachen lässt. Sollte sich das Instrument der Branchenleitlinie langfristig bewähren, kann dessen Einsatz auch in anderen Regulierungsbereichen prüfenswert sein.

### **2.3.2 Mehrwertsteuergesetz**

#### *Ausgangslage und Differenzierungen*

Bei der Mehrwertsteuer (MWST) in der Schweiz werden Unternehmen heute bereits differenziert behandelt: Sehr kleine Unternehmen müssen in der Schweiz keine MWST abliefern, mittelgrosse Unternehmen können zwischen MWST-Abrechnung und Saldosteuer wählen, grosse Unternehmen müssen in jedem Fall Vor- und Umsatzsteuer abrechnen. Im Jahr 2008 hat rund ein Drittel der 320'000 Steuerpflichtigen nach der Saldosteuermethode abgerechnet. Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) erfreute sich diese Methode grosser Beliebtheit. Um noch mehr Steuerpflichtigen die Abrechnung mit dieser Methode zu ermöglichen, wurde ihr Anwendungsbereich ausgeweitet. Die Grenzen des steuerbaren Jahresumsatzes und der zu bezahlenden Steuern, bis zu welcher die Saldosteuerersatzmethode angewendet werden kann, wurde von 3 auf heute 5 Millionen Schweizer Franken Umsatz und von 60'000 auf heute 109'000 CHF zu bezahlende Steuern (berechnet nach dem massgebenden Saldosteuerersatz) erhöht.

#### *Beweggründe für differenzierte Regulierung*

Die Umsatzlimite verfolgt den Zweck, kleinere Unternehmen von der administrativen Belastung der MWST zu befreien und auf Seiten der Verwaltung die Erhebungswirtschaftlichkeit zu verbessern. Auch die Saldosteuerersatzmethode stellt für die Steuerpflichtigen eine wesentliche Vereinfachung dar. Erleichtert werden dadurch sowohl die Buchführung als auch die Steuerabrechnung. Die an die Umsatzsteuer anrechenbare Vorsteuer muss nicht ermittelt und buchmässig erfasst werden. Es muss lediglich der erzielte steuerbare Gesamtumsatz (inklusive Steuer) deklariert und mit dem von der ESTV bewilligten Saldosteuerersatz multipliziert werden. Bei den Saldosteuerersatzes handelt es sich um Durchschnittssätze, mithin um Pauschalen, welche die gesamten bei den Unternehmen einer bestimmten Branche bzw. einer bestimmten Tätigkeit anfallenden Vorsteuern als Mittelwert erfassen. Die Anwendung dieser Methode wird im Weiteren dadurch erleichtert, dass dabei nur halbjährlich abgerechnet werden muss.

#### *Regulierungskosten*

Die Mehrwertsteuer verursacht Regulierungskosten von rund 1.8 Mrd. Schweizer Franken pro Jahr (PWC 2013). Dies entspricht ungefähr 8% des Bruttoertrags der Mehrwertsteuer. Im internationalen Vergleich ist dies ein eher tiefer Wert. Gemäss der Einschätzung der ESTV entstehen Regulierungskosten durch die Mehrwertsteuer bei steuerpflich-

tigen Unternehmen vorwiegend aufgrund der Informationspflichten und der Korrektur von Mängeln in der Mehrwertsteuerabrechnung. Weiter relativ stark belastend sind die Qualifikation der Leistungen (steuerbare, ausgenommene, steuerbefreite Leistung, inkl der jeweiligen Steuersätze), Rechnungsstellung und Steuerausweis und die Vorsteuerabzugsberechtigung.

Für den Bund ergeben sich administrative Belastungen aus dem Erarbeiten der Verordnungsbestimmungen, der Klärung von Praxisfragen und -auslegungen, der Anpassung der Publikationen, der Schulung der Mitarbeitenden, der Information der Steuerpflichtigen bzw. ihrer Vertreter und den laufenden Aufwand für IT-Anpassungen. Eine Schätzung der dadurch entstehenden Regulierungskosten liegt nicht vor.

Den Autoren sind keine Studien bekannt, welche die administrative Entlastung durch die Differenzierung im MWST Bereich quantitativ erfassen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Differenzierungen zu administrativen Entlastungen führen, da gerade die aufwändigen Themen (Informationspflichten, Mängel bei der Abrechnung, Qualifizierung der Leistungen, etc.) bei der Abrechnung nach Saldosteuersatz deutlich einfacher sind oder gar ganz wegfallen.

#### *Herausforderungen*

Die Differenzierungen im Bereich der Mehrwertsteuer verfolgen den Zweck, Unternehmen von der administrativen Belastung der MWST zu befreien oder zu entlasten und auf Seiten der Verwaltung die Erhebungswirtschaftlichkeit zu verbessern. Sie untergraben im Prinzip aber den zentralen Grundsatz der Wettbewerbsneutralität. Dies insbesondere in Branchen, in welchen überwiegend Klein- und Kleinstunternehmen tätig sind, von denen ein Teil nach der vereinfachten Methode abrechnet und ein Teil nicht.

Herausfordernd sind die Festlegung der Saldosteuersätze (SSS) und der Pauschalsteuersätze (PSS) für die rund 500 Branchen/Tätigkeiten. Mit dem Abstützen auf den Branchendurchschnitt versucht die ESTV eine Ausbalancierung zwischen den Wünschen der steuerpflichtigen Personen nach möglichst niedrigen SSS auf der einen Seite und den Anforderungen der Gewährleistung der Wettbewerbsneutralität und der Verpflichtung, die Steuerausfälle für die Bundeskasse gering zu halten, auf der anderen Seite.

Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Saldosteuersatzmethode im Jahr 2009 haben rund 16'000 Steuerpflichtige zusätzlich die Möglichkeit erhalten mit Saldo-steuersätzen abzurechnen. Von den rund 16'000 potenziellen neuen SSS-Abrechnenden haben jedoch gemäss ESTV nur gerade 909 die Gelegenheit zum Wechsel zu SSS wahrgenommen. Die Erhöhung der Umsatz- und Steuerzahllast-Limite hat entsprechend wenig Reduktion des administrativen Aufwandes herbeigeführt und damit ihr Ziel verfehlt. Dies zeigt, dass weitere Erhöhungen kein gangbarer Weg zur Reduktion der administrativen Aufwendungen wären.

Die ESTV erachtet im Rahmen von differenzierter Regulierung insbesondere die Kommunikation und Information der Steuerpflichtigen als zentral für den Erfolg.

### *Fazit*

Das hier beschriebene Beispiel der MWST zeigt einen Ansatz zur Differenzierung mit Wahlmöglichkeiten (Opting). Auch wenn keine quantitativen Auswertungen vorliegen, lässt sich aus Sicht der Autoren doch vermuten, dass die Differenzierung zu einer Reduktion der administrativen Belastung bei den qualifizierten Unternehmen führt. Dies nicht zuletzt, weil die Wahl der Saldoabrechnung durch die Unternehmen freiwillig erfolgt. Die relativ erfolgreiche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Saldosteuerersatzmethode weist allerdings auch darauf hin, dass das Instrument nicht beliebig erweitert werden kann. Welche Gründe dazu geführt haben, dass nicht mehr der neu qualifizierten Unternehmen die Saldosteuer gewählt haben bleibt offen. Denkbar wäre, dass die vollständige Abrechnung der MWST im Vergleich zum Saldosteuerersatz, der von der ESTV angeboten wird, für etwas grössere Unternehmen trotz dem grösseren administrativem Aufwand in der Summe günstiger ist. Darüber hinaus verursacht der Systemwechsel zu einer Abrechnung nach Saldosatz einen gewissen einmaligen Aufwand, der die Wechselbereitschaft der Unternehmen möglicherweise reduziert. Die ESTV weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die Wahl der für differenzierte Regulierung notwendigen Kriterien zur Unterscheidung der Unternehmen ex-ante schwierig ist und die Auswirkungen nur schwer vorherzusagen sind.

Aus Sicht der Autoren zeigt das Beispiel der MWST, dass die in diesem Bereich angewendete differenzierte Regulierungen in ihrer Anwendung beschränkt ist: Der administrative Aufwand im Bereich der MWST liesse sich effizienter und effektiver reduzieren mit einer Vereinfachung der Gesetzgebung (z.B. Vereinheitlichung der Steuersätze, Aufhebung von Steuerausnahmen).

### **2.3.3 Energie- und CO<sub>2</sub>-Gesetz**

#### *Ausgangslage und Differenzierungen*

Im Bereich Klimaschutz kennt die Schweiz seit bald 10 Jahren differenzierte Regulierung und Wahlmöglichkeiten. Zum Schutz des Klimas wurde eine Abgabe auf fossile Brennstoffe (CO<sub>2</sub>-Abgabe) eingeführt. Ausgewählten Unternehmen (gemäss Anhang 6 der CO<sub>2</sub> Verordnung) wird auf Antrag diese CO<sub>2</sub>-Abgabe zurückerstattet, sie sind jedoch verpflichtet am Emissionshandelssystem (EHS) teilzunehmen. Zudem besteht für Unternehmen, welche ausgewählten Tätigkeiten (gemäss Anhang 7 der CO<sub>2</sub> Verordnung) nachgehen, die Möglichkeit freiwillig am EHS teilzunehmen oder eine Verpflichtung zur CO<sub>2</sub>-Verminderung abzuschliessen (Verminderungsverpflichtung) und dafür die CO<sub>2</sub>-Abgabe zurückerstattet zu bekommen. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe können sich nur Unternehmen mit einem jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoss von mindestens 100 Tonnen zurückerstatten lassen.

Das Energiegesetz sieht zudem vor, dass «stromintensive» Unternehmen mit Elektrizitätskosten von mindestens zehn Prozent ihrer Bruttowertschöpfung sich den Netzzuschlag von 1.5 Rappen (im Jahr 2016) zurückerstatten lassen können. Die Rückerstattung ist jedoch an zwei Bedingungen geknüpft. 1) Der Rückerstattungsbetrag muss mindestens 20'000 Franken betragen und 2) das Unternehmen muss sich in einer Zielvereinbarung mit dem Bund verpflichten. In den meisten Kantonen verankert ist darüber

hinaus, basierend auf den MuKE (Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich), das Grossverbrauchermodell. Dieses besagt, dass grosse Energieverbraucher auf der Basis der kantonalen Energiegesetze zu einer Analyse ihres Energieverbrauchs und zu einer zumutbaren Steigerung der betrieblichen Energieeffizienz verpflichtet werden können. Zu grossen Energieverbrauchern zählen Unternehmen mit einem Wärmeverbrauch von mehr als fünf Gigawattstunden und/oder einem Elektrizitätsverbrauch von mehr als 0.5 Gigawattstunden pro Jahr.

Mit dem Instrument der Zielvereinbarungen soll somit die Energieeffizienz gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden. Neben den Zielvereinbarungen, die als Grundlage für die Rückerstattung der Netzzuschläge oder der CO<sub>2</sub>-Abgabe dienen, können Unternehmen mit dem Bund auch rein freiwillige Zielvereinbarungen abschliessen. Alle diese Zielvereinbarungen lassen sich ausserdem in vielen Kantonen als Universalzielvereinbarungen für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Grossverbraucherartikel einsetzen. Die betroffenen Unternehmen können sich damit auch von kantonalen Detailvorschriften (z.B. Höchstanteil nicht erneuerbare Energien) befreien lassen. Verzichtet ein grosser Energieverbraucher auf den Abschluss einer freiwilligen Zielvereinbarung, so muss er in vielen Kantonen eine Energieverbrauchsanalyse durchführen lassen.

Zurzeit wird das CO<sub>2</sub>-Gesetz überarbeitet. Insbesondere bei den Zielvereinbarungen wird sich mit dem neuen Gesetz einiges ändern. Beispielsweise wird Anhang 7 CO<sub>2</sub> Verordnung aufgelöst. Die nachfolgenden Ausführungen berücksichtigen die anstehenden Veränderungen nicht und haben somit einen rein retrospektiven Charakter.

#### *Beweggründe für differenzierte Regulierung*

Im Gegensatz zu den differenzierten Regulierungen im Bereich des Lebensmittel- und Mehrwertsteuergesetzes war der Beweggrund für differenzierte Regulierung im CO<sub>2</sub>-Bereich nicht die administrative Entlastung von Unternehmen. Die Idee war vielmehr, Unternehmen mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Teilnahme am EHS zu verpflichten, um gleiche Bedingungen wie deren ausländische Konkurrenz zu schaffen. Die CO<sub>2</sub>-Abgabebefreiung mit Verminderungsverpflichtung wurde als flankierende Massnahme eingeführt, um Unternehmen, welche nicht am EHS teilnehmen können, sich aber wegen der CO<sub>2</sub>-Abgabe trotzdem Wettbewerbsnachteilen gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz ausgesetzt sehen, zu schützen. Da inzwischen die meisten Kantone das Grossverbrauchermodell umsetzen, wählen viele Unternehmen den Weg über eine Zielvereinbarung. So können Synergien mit der Rückerstattung der Netzzuschläge und mit der CO<sub>2</sub>-Abgabebefreiung genutzt werden.

Der Grund für die Differenzierung zwischen Energie Gross- und Kleinverbrauchern bezüglich Verpflichtung zur Effizienzsteigerung liegt auf der Hand: Der Effekt ist bei Grossverbrauchern höher und steht in einem besseren Verhältnis zu den Kosten. Die Beweggründe für die in vielen Kantonen vorgesehene Wahlmöglichkeit bei der Umsetzung des Grossverbrauchermodell liegen aus Sicht der Autoren vor allem in der Hoffnung, dass die mit der Zielvereinbarung verknüpfte professionelle Beratung der Unternehmen zur Optimierung des Energieverbrauchs mit wirtschaftlichen Massnahmen, letztlich zu einer hö-

heren Energieeinsparung führt wie vereinbart. In der Praxis zeigt sich dieser Effekt tatsächlich, viele Unternehmen mit ZV übertreffen ihre Ziele deutlich.

#### *Regulierungskosten*

Der Vollzug der CO<sub>2</sub>-Abgabe, die Kontrolle des EHS und die Betreuung der ZV verursachen bei den Bundesbehörden Regulierungskosten im Umfang von rund 10 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Gemäss Aussagen des BAFU waren zudem die Konzeption von EHS und Verminderungsverpflichtung relativ aufwändig. Insbesondere die Erarbeitung der Normen, in welchen geregelt wird, welche Unternehmen zur Teilnahme am EHS verpflichtet werden und bei welchen Unternehmen Abgabebefreiungen mit Verminderungsverpflichtungen möglich sind (Anhänge 6 und 7 der CO<sub>2</sub> Verordnung), hat einen grossen Aufwand verursacht, ohne dass dieser genauer quantifiziert werden kann.

Die Erarbeitung von freiwilligen Zielvereinbarungen verursacht auch bei den Unternehmen Kosten (externe Beratung, Mitarbeit bei der Betriebsanalyse, Umsetzung der Effizienzmassnahmen, Dokumentation, etc.). Gemäss Aussagen aus den Interviews belaufen sich die Kosten für die Erarbeitung einer ZV bei kleinen Unternehmen auf rund CHF 7'000. Im Gegenzug spart das Unternehmen Energiekosten und kann sich je nach Art der Zielvereinbarung die CO<sub>2</sub>-Abgabe rückerstatten lassen. Die Entlastung von kantonalen Detailvorschriften kann ebenfalls kostensenkend sein. Die Unternehmen können nur zur Umsetzung von zumutbaren Massnahmen zur Verbrauchsreduktion verpflichtet werden. Allerdings ist die in den Wegleitungen definierte wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht zwingend übereinstimmend mit den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der einzelnen Unternehmen (z.B. bezüglich Payoff-Dauer der Massnahmen oder Priorisierung bei beschränkten Mitteln). Schweizweit nehmen am EHS rund 55 Unternehmen teil, Verminderungsverpflichtungen haben etwa 1500 Unternehmen abgeschlossen.

#### *Herausforderungen*

Die Ausarbeitung von Anhang 6 und 7 der CO<sub>2</sub> Verordnung war aus Sicht der betroffenen Bundesämter schwierig und aufwändig. Die Ausarbeitung geschah u.a. mit Hilfe von Stakeholderworkshops. Die Mitarbeit von Branchenverbänden auf die Ausarbeitung der Kriterien zur Differenzierung wurde geschätzt, Anhang 7 der CO<sub>2</sub> Verordnung wird jedoch von vielen Unternehmen als willkürlich empfunden.

Weiter wird von Seiten der Unternehmen die Grenze von 100 Tonnen für die Zulassung zu einer ZV kritisiert. Diese wurde eingeführt, um kleine Emittenten auszuschliessen und so die Regulierungskosten auf Seiten des Bundes für die Kontrolle der ZV zu beschränken. Schwelleneffekte bestehen entsprechend und können zu Fehlanreizen führen.

Für die Unternehmen ist insbesondere der Entscheid, eine Verminderungsverpflichtung einzugehen oder nicht, herausfordernd. Die Informationsbeschaffung hierfür beansprucht Zeit und verursacht zusätzliche Kosten.

#### *Fazit*

Das Beispiel des Energie- und des CO<sub>2</sub>-Gesetzes zeigt verschiedene regulatorische Differenzierungen und Wahlmöglichkeiten. Im Gegensatz zu den anderen Beispielen steht

die administrative Entlastung dabei nicht im Vordergrund, sondern in erster Linie die Sicherstellung der internationalen Konkurrenzfähigkeit.

Wichtig scheint aus Sicht der Autoren auch bei diesem Beispiel, dass die Kriterien, welche zur Differenzierung der Unternehmen verwendet werden klar, verständlich und nachvollziehbar sind, denn die Informationsbeschaffung- und Verarbeitung verursacht für die Unternehmen Kosten. Insofern wäre es möglicherweise besser, wenn alle Unternehmen eine Wahlmöglichkeit hätten und so den Entschied, beispielsweise für oder gegen eine freiwillige Zielvereinbarung resp. für oder gegen eine Verminderungsverpflichtung, aufgrund von wirtschaftlichen Kriterien fällen könnten. Dies könnte zu einer höheren Zufriedenheit und einem kleineren Diskussionsbedarf führen. Im vorliegenden Beispiel wurden die Differenzierungskriterien (Schwellenwerte) nicht zuletzt eingeführt, um auf Seite des Regulators Regulierungskosten einzusparen und Zielvereinbarungen nur bei Unternehmen zu erlauben, die auch eine relevante Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparung leisten können. Zu diesem Konzept könnten Alternativen geprüft werden, die statt durch fixe Schwellenwerte mit wirtschaftlichen Anreizen einen ähnlichen Effekt erzielen könnten (z.B. die Erhebung einer fixen Gebühr für die Prüfung der Zielvereinbarung zur Deckung der Kosten auf Seiten der Verwaltung, die mit der Zielvereinbarung im Zusammenhang stehen<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> Bereits heute besteht allerdings durch die Kosten im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen (Mitgliedschaften, Potenzialanalyse) eine Kostenschwelle für Unternehmen.

### 3 Framework zur Beurteilung differenzierter Regulierung

Differenzierte Regulierungen sind kein Patentrezept zur Reduktion der administrativen Belastung für Unternehmen, im Gegenteil: Durch Differenzierungen wird der rechtliche Rahmen komplexer, was zu einer höheren Belastung für einzelne Unternehmen führen kann. Zudem führt die Differenzierung möglicherweise zu Wettbewerbsverzerrungen, was aus einer rechtlichen und ökonomischen Perspektive problematisch sein kann. Umso wichtiger ist es, die Chancen und Risiken vor einer Implementierung sorgfältig zu untersuchen.

Bis heute besteht keine einheitliche Methodik, nach welcher differenzierte Regulierung beurteilt werden kann. Aus diesem Grund sollte in der vorliegenden Studie auch ein Framework zur Beurteilung von differenzierter Regulierung erarbeitet werden. Zum einen wurde das Framework benutzt, um die identifizierten Anwendungsmöglichkeiten zu beurteilen, andererseits soll das Framework über die Studie hinaus ein verlässliches Instrument sein, um differenzierte Regulierung – beispielsweise im Rahmen von Regulierungsfolgeabschätzungen oder Evaluationen – beurteilen zu können.

Folgende Ziele waren leitend bei der Erarbeitung des Frameworks:

- Beurteilung basierend auf nachvollziehbaren Kriterien
- Einfach in der Anwendung und breit einsetzbar
- Beurteilung soll ex-ante möglich sein

Im Folgenden beschäftigen wir uns mit den Beurteilungskriterien und deren möglichen Operationalisierung.

#### 3.1 Rechtmässigkeit

Differenzierte Regulierungen bezwecken und bewirken eine Ungleichbehandlung von Wirtschaftsakteuren, weshalb sich in rechtlicher Hinsicht die Frage stellt, ob die Differenzierung mit den Gleichbehandlungsgeboten der Bundesverfassung und des Wirtschaftsvölkerrechts vereinbar ist.

Der nachfolgende Überblick zeigt, welche verfassungs- und staatsvertraglichen Verpflichtungen bei der Konzipierung von differenzierten Regulierungen unabhängig vom Regulierungsbereich zu beachten sind. Dieser erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und verzichtet zugunsten der Einfachheit bewusst auf eine breite Einarbeitung von Literatur und Rechtsprechung. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die hier beschriebenen Kriterien nur eine erste Beurteilung ermöglichen sollen und die vertiefte Prüfung der Rechtmässigkeit im Einzelfall nicht ersetzen können. Zudem sind je nach Regulierungsbereich allenfalls zusätzliche Staatsverträge und subventionsrechtliche Aspekte zu beachten.

### 3.1.1 Anforderungen der Bundesverfassung

Die aus der Differenzierung resultierende Ungleichbehandlung muss auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Dies ergibt sich bereits aus den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV) wie auch aus der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Konkurrenten (Art. 27 und 94 BV). Ein alternativer verfassungsrechtlicher Prüfansatz besteht darin, die Differenzierung als Teil der Rechtfertigung der Regulierung selber zu prüfen und durch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu begründen.

#### *Vereinbarkeit der Differenzierung mit der Rechtsgleichheit*

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass sowohl in der Rechtssetzung als auch der Rechtsanwendung «*Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird*». Liegt eine Ungleichbehandlung vor, ist für die Frage der Rechtmässigkeit in erster Linie entscheidend, ob diese durch einen sachlichen Grund begründet ist. Dabei können zwei Fälle unterschieden werden:

- Ungleichbehandlung aufgrund *tatsächlicher Unterschiede*: Dies liegt vor, wenn die Sachverhalte in Bezug auf wesentliche Tatsachen ungleich sind. Als Vergleichsmassstab dient in erster Linie der Zweck der Regulierung, d.h. das private oder öffentliche Interesse, welches der Regulierung zugrunde liegt.
- Ungleichbehandlung aufgrund von *öffentlichen Interessen*: Dies entspricht einer Einschränkung des Gleichbehandlungsanspruches zugunsten eines anderen Zieles. Hierfür braucht es ein zulässiges Regelungsziel resp. ein öffentliches Interesse und die Einschränkung des Gleichbehandlungsanspruches muss verhältnismässig sein, d.h. die Kriterien Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit erfüllen.

#### *Vereinbarkeit der Differenzierung mit der Gleichbehandlung von Konkurrenten*

Aus dem Grundrechtsgehalt der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und dem ordnungspolitischen Grundentscheid für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV) leitet das Bundesgericht den grundrechtlichen Anspruch auf Gleichbehandlung von Konkurrenten ab. Eine staatliche Ungleichbehandlung von direkten Konkurrenten ist nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig, d.h. die Ungleichbehandlung muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein und auf eine ausreichende Rechtsgrundlage beruhen. Die Voraussetzungen sind deckungsgleich mit Art. 5 BV, unterscheiden sich aber durch einen deutlich strengeren Prüfungsmassstab. Auch gegenüber von Art. 8 BV gilt ein strengerer Massstab.

Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV) schützt den Markt vor Regulierungen, die gegen den Wettbewerb gerichtet sind. Solche werden als grundsatzwidrige Massnahmen bezeichnet. Diese Bestimmung schützt den Wettbewerb vor übermässigen Beschränkungen und Verzerrungen durch den Staat. Die Frage der Grundsatzwidrigkeit ist anhand der Wirkung und des Motivs der Regulierung zu prüfen, wobei das Bundesgericht das Regulierungsmotiv besonders stark gewichtet.

Wirtschafts- und strukturpolitische Regulierungen gelten i.d.R. bereits aufgrund des Motivs als grundsatzwidrig (Art. 94 Abs. 4 BV) und sind gemäss Bundesgericht auch nicht geeignet, eine Ungleichbehandlung von Konkurrenten zu rechtfertigen (Art. 36 Abs. 2 BV). Bei differenzierten Regulierungen dürfte es sich aber in aller Regel nicht um wirtschaftspolitische Massnahmen im Sinne der bundesgerichtlichen Definition handeln (vgl. Exkurs). Entsprechend gelten differenzierte Regulierungen als grundsatzkonforme Massnahmen, die unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV – insb. öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit – rechtfertigbar sind.

### **Exkurs: Sind differenzierte Regulierungen zur KMU-Förderung als wirtschaftspolitische Massnahmen zu qualifizieren?**

Das Instrument der differenzierten Regulierung wird oft im Zusammenhang mit der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen diskutiert. Dadurch stellt sich die Frage, ob eine solche Differenzierung als wirtschaftspolitische Massnahme und damit als grundsatzwidrig zu qualifizieren ist. In diesem Exkurs erläutern wir einige grundsätzliche Überlegungen zu dieser Frage, eine konkrete Beantwortung ist allerdings nur im Einzelfall möglich.

Als wirtschaftspolitische Massnahmen, d.h. als Eingriffe in die freie Konkurrenz, gelten gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts insbesondere die Bildung von rechtlichen Monopolen, Angebotsbegrenzungen zum Bestandesschutz (z.B. Bedürfnisklauseln, numerus clausus), Vorschriften über Mindestpreise zwecks Bestandesschutz (z.B. Mindesttarif für Taxi) oder die Bevorteilungen einer Region oder eines Wirtschaftssektors (Strukturpolitik). Diese Massnahmen haben gemeinsam, dass sie als Eingriffe in die Konkurrenz zu einer Minderung des Wettbewerbs führen. Soweit ersichtlich besteht bis heute keine Praxis des Bundesgerichts zur Qualifizierung von differenzierten Regulierungen.

Nach unserer Auffassung kann mit guten Gründen argumentiert werden, dass KMU-Entlastungen in Form von differenzierten Regulierungen nicht als Strukturpolitik oder Wirtschaftspolitik im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten, **soweit diese die Förderung des Wettbewerbs** bezwecken. Es geht nicht um den Erhalt von ineffizienten Strukturen, sondern um die Verhinderung von Marktkonzentration und den Erhalt von wettbewerblichen Marktstrukturen. Selbstverständlich besteht aber keine Garantie, dass dies durch die Gerichte im Einzelfall auch so beurteilt wird.

#### *Begründung der Differenzierung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip*

Die vorstehenden Ausführungen beruhen auf der Überlegung, dass die aus der Differenzierung resultierende Ungleichbehandlung durch den Schutz eines öffentlichen Interesses gerechtfertigt sein muss. Ein anderer Ansatz besteht darin, die Differenzierung als **Teil der Rechtfertigung der Regulierung selber** zu prüfen und mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu begründen. Jede Regulierung, die die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit erschwert oder behindert, greift in die Wirtschaftsfreiheit ein (Art. 27 BV) und muss zum Schutz eines öffentlichen Interesses gerechtfertigt und verhältnismässig – d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar – sein (Art. 36 BV). Je geringer die Bedeutung des öffentlichen Interesses, das durch die Regulierung verwirklicht werden soll, und je grö-

ser der durch die Regulierung verursachte Aufwand, desto eher ist eine Differenzierung aus Gründen der Verhältnismässigkeit angezeigt. **Beispiel:** Die Pflicht zur Führung von geschlechtergetrennten WC (Regulierung) muss zum Schutz eines öffentlichen Interesses (Persönlichkeitsschutz) gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 27 i.V.m. Art. 36 BV). Mit Blick auf eine Differenzierung lässt sich argumentieren: 1) das öffentliche Interesse ist nicht sehr gewichtig, 2) der Aufwand für Kleinbetriebe ist relativ gross und darum nicht zumutbar und 3) dasselbe Ziel kann mit mildereren Massnahmen (z.B. verschliessbaren WC) erreicht werden.

### 3.1.2 Anforderungen des Wirtschaftsvölkerrechtes

Die Schweiz ist in ein Netz von multilateralen und bilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen eingebunden, die verschiedene Diskriminierungsverbote und Marktzugangspflichten beinhalten. Zum Zwecke des vorliegenden Überblicks wird zur Illustration auf folgende Staatsverträge abgestützt:

- *Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO-Recht):* Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT; SR 0.632.21), Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen; GATT Anhang 1A.6), Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen; GATT Anhang 1A.4), Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS-Abkommen; GATT Anhang 1.B).
- *Beispiele zu bilateralen Freihandelsabkommen (FHA):* bilaterales FHA zwischen der Schweiz und China vom 6. Juli 2013 (SR 0.946.292.492); bilaterales FHA zwischen der Schweiz und der EU vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401); bilaterales Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681).
- *Beispiele zu bilateralen Investitionsschutzabkommen (BIT):* bilaterales Investitionsschutzabkommen zwischen der Schweiz und Chile vom 24. September 1999 (SR 0.975.224.5).

#### *Inländerbehandlung*

Der Grundsatz der Inländerbehandlung besagt, dass die Schweiz ausländische Wirtschaftsakteure, die durch Exporte oder die Begründung von Niederlassungen in der Schweiz wirtschaftlich tätig sind, nicht weniger günstig behandeln darf als vergleichbare Wirtschaftsakteure der Schweiz. Je nach Staatsvertrag gilt diese Verpflichtung mit Bezug auf ausländische Unternehmen, Produkte, Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen oder Direktinvestitionen.

Gewisse Staatsverträge sehen vor, dass Ungleichbehandlungen zwischen nationalen und ausländischen Wirtschaftsakteuren gerechtfertigt werden können (z.B. Art. XX GATT). Dies setzt voraus, dass die Ungleichbehandlung zum Schutz eines im Vertrag vorgesehenen öffentlichen Interesses gerechtfertigt und verhältnismässig ist und keinen versteckten Protektionismus beinhaltet. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass

differenzierte Regulierungen einem staatsvertraglich vorgesehenen Rechtfertigungsgrund entsprechen, weshalb die entlastende Pflichtbefreiung grundsätzlich auch für ausländische Wirtschaftsakteure zugänglich sein muss. Dies bedeutet im Einzelnen:

- *Produkte*: Produkte, die aus einem anderen Vertragsstaat in die Schweiz eingeführt werden, dürfen generell nicht weniger günstig behandelt werden als vergleichbare inländische Produkte (z.B. Art. III:4 GATT). Die Verpflichtung gilt mit Bezug auf alle staatlichen Vorschriften oder Massnahmen, wie z.B. Produktvorschriften, Vertriebsvorschriften, Werbevorschriften, Steuern, u.a. Geschützt sind die eingeführten Produkte, nicht die ausländischen Unternehmen. **Beispiel**: Werden bestimmte, in der Schweiz hergestellte Produkte von Deklarationspflichten (technische Vorschrift) befreit, muss dieselbe Befreiung grundsätzlich auch für vergleichbare eingeführte Produkte offenstehen.
- *Dienstleistungen*: Der Grundsatz der Inländerbehandlung gilt mit Bezug auf ausländische Dienstleistungserbringer (Art. XVII GATS), die in der Schweiz auf folgende Weise tätig sind: als Selbstständige (GATS mode 4; Art. 15 Anhang I FZA) oder entsandte Arbeitnehmer (GATS mode 4; Art. 19 Anhang I FZA), durch Begründung einer Zweigniederlassung (GATS mode 3; im FZA nicht geschützt), durch Übermittlung der Dienstleistung in die Schweiz (GATS mode 1; im FZA umstritten). Die Verpflichtung gilt wiederum umfassend für alle staatlichen Vorschriften oder Massnahmen. Gemäss GATS sind sämtliche Massnahmen erfasst, «welche die Erbringung von Dienstleistungen betreffen» (Art. XVII:1 GATS). **Beispiel**: Werden bestimmte Schweizer Dienstleistungserbringer von einer Bewilligungspflicht befreit, müssen auch vergleichbare ausländische Dienstleistungserbringer von der Bewilligungspflicht befreit werden.
- *Ausländische Direktinvestitionen*: Die Schweiz hat über 120 bilaterale Investitionsschutzabkommen (ISA) abgeschlossen, die ebenfalls den Grundsatz der Inländerbehandlung beinhalten. Entsprechend ist die Schweiz verpflichtet, ausländische Unternehmen mit Niederlassung in der Schweiz, die als Investition im Sinne der ISA qualifizieren, gleich zu behandeln wie vergleichbare Schweizer Unternehmen (z.B. Art. 4 Abs. 2 BIT Schweiz-Chile). **Beispiel**: Die Schweizer Niederlassung eines ausländischen Herstellers darf mit Bezug auf differenzierte Regulierungen nicht anders behandelt werden als vergleichbare Schweizer Unternehmen.

### *Meistbegünstigung*

Der Grundsatz der Meistbegünstigung besagt, dass Wirtschaftsakteure aus einem Vertragsstaat mit Bezug auf ihre Tätigkeit in der Schweiz nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als Wirtschaftsakteure aus einem anderen Vertragsstaat. Dieser Grundsatz gilt wiederum für Produkte (z.B. Art. I GATT), Dienstleistungen (z.B. Art. II GATS) und Investitionen (z.B. Art. 4 Abs. 2 BIT Schweiz-Chile) und betrifft jegliche staatliche Vorschrift oder Massnahme (siehe Ziff. 3.1).

Eine differenzierte Regulierung stünde im Widerspruch zum Grundsatz der Meistbegünstigung, wenn Wirtschaftsakteure aus ausgewählten WTO-Staaten befreit würden, Wirt-

schaftsakteure aus anderen WTO-Staaten hingegen nicht. Eine Bevorzugung gewisser Vertragsstaaten lässt sich unter gewissen Voraussetzungen rechtfertigen, etwa durch regionale oder bilaterale Zollunionen oder Freihandelszonen («preferential trade agreements»).

### Marktzugang

Neben dem Verbot von Diskriminierungen beinhalten die wirtschaftsvölkerrechtlichen Staatsverträge verschiedene Zugeständnisse der Schweiz hinsichtlich des Marktzugangs:

- Zollverpflichtungen in Form von Maximaltarifen (Art. II GATT) und Freihandelszonen (z.B. FZA Schweiz-EU)
- Verbot von mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen (Einfuhrquoten) für Waren (Art. XI GATT)
- Verbot von Staatsmonopolen und geschlossenen Märkten für bestimmte Dienstleistungsmärkte (Art. XVI GATS)
- Anspruch auf Einreise und Aufenthalt für Dienstleistungserbringer aus der EU (Art. 3 FZA)
- Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und Konformitätsbewertungsverfahren für Produkte im Verhältnis zur EU und zu Kanada (Mutual Recognition Agreements; SR 0.946.526.81)
- Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (FZA Anhang III)

In abstrakter Weise ist nicht ersichtlich, inwiefern eine differenzierte Regulierung generell im Widerspruch zu diesen Marktzugangsrechten stehen könnte. Hier ist eine konkrete Einzelfallprüfung erforderlich.

### 3.1.3 Kriterien und Beurteilungshilfe

Aus den beschriebenen Anforderungen lassen sich die folgenden abstrakten Kriterien bezüglich der Rechtmässigkeit ableiten, die durch differenzierte Regulierung erfüllt werden müssen:

	Kriterium
R1	Es besteht eine ausreichende Rechtsgrundlage.
R2	Die Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt. Dies kann entweder durch tatsächliche Unterschiede bei den Adressaten bezüglich der für die Regulierung entscheidenden Sachverhalte, durch ein öffentliches Interesse der Differenzierung oder die Verhältnismässigkeitsprüfung der Regulierung selber begründet sein.
R3	Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ist eingehalten.
R4	Inländische und alle ausländischen Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt.
R5	Der Marktzugang ist gemäss den wirtschaftsvölkerrechtlichen Staatsverträgen für alle Unternehmen gewährleistet und die völkerrechtlichen Verträge sind eingehalten.

Tabelle 1: Abstrakte Kriterien, die eine differenzierte Regulierung erfüllen muss um als rechtmässig zu gelten. Die Prüfung der Rechtmässigkeit muss jedoch immer im Einzelfall erfolgen.

### Beurteilungshilfe

Die rechtlichen Kriterien sind nur auf den ersten Blick einfache Kriterien. Die Beurteilung kann sehr anspruchsvoll und durchaus umstritten sein, wie sich am Kriterium R1 bei-

spielhaft zeigen lässt: Gemäss Rüttsche (2013) ist die Ungleichbehandlung gerechtfertigt, wenn diese für die Verfolgung von anderen Regulierungszielen erforderlich ist. Dabei muss das Regulierungsziel einerseits einem öffentlichen Interesse entsprechen und andererseits muss die Verhältnismässigkeit eingehalten werden. In der Praxis braucht es somit sowohl eine Abwägung zwischen zwei öffentlichen Interessen (Motiv der zu differenzierenden Regelung vs. anderes Regulierungsziel) als auch die Prüfung der Verhältnismässigkeit anhand der Kriterien «Eignung», «Erforderlichkeit» und «Zumutbarkeit», für die es wiederum eigene Prüfverfahren gibt.

Die Einschätzung der Rechtmässigkeit ist stets eine anspruchsvolle und aufwändige argumentative Übung und wird kaum in eindeutigen und einfachen Antworten resultieren. Um die Komplexität zu reduzieren und die Beurteilung praxistauglich zu machen, haben wir die abstrakten Kriterien in einer Beurteilungshilfe konkretisiert und mit Beispielen versehen. Mit der nachfolgenden Tabelle lässt sich relativ rasch und zuverlässig abschätzen, ob eine Differenzierung tendenziell rechtlich zulässig ist oder nicht. Die konkrete Prüfung der Rechtmässigkeit muss jedoch immer im Einzelfall erfolgen.

Zu beurteilender Aspekt	Differenzierung ist tendenziell zulässig	Differenzierung ist tendenziell nicht zulässig
Rechtsgrundlage (R1)	Die Differenzierung ist im Grundsatz im <b>Gesetz verankert</b> oder eine solche Verankerung ist geplant. <i>Beispiel: Eine erleichterte Selbstkontrolle für Kleinbetriebe ist im Lebensmittelgesetz verankert.</i>	Es besteht <b>keine konkrete Rechtsgrundlage</b> für die Differenzierung und eine solche ist nicht auch nicht vorgesehen. <i>Beispiel: Die Differenzierung besteht nur in der Vollzugspraxis.</i>
Motiv der Verpflichtung (R2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Regulierung schützt ein <b>weniger gewichtiges</b> öffentliches Interesse. <i>Beispiel: Die Regulierung betrifft die Verbesserung des Persönlichkeits-schutzes durch geschlechtergetrennte WC Anlagen.</i></li> <li>– Die Befreiung einzelner Unternehmen stellt die Verpflichtung <b>nicht</b> allgemein in Frage. <i>Beispiel: Nur 10% der Unternehmen werden befreit, diese beschäftigen zusammen 1% der Arbeitnehmenden in der betroffenen Branche.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Regulierung schützt ein <b>sehr wichtiges</b> öffentliches Interesse. <i>Beispiel: Die Regulierung zielt auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Gesundheit hin.</i></li> <li>– Die Befreiung einzelner Unternehmen stellt die Regulierung <b>allgemein</b> in Frage. <i>Beispiel: Die meisten Unternehmen würden durch die Differenzierung von der Regulierung freigestellt.</i></li> </ul>
Motiv der Differenzierung (R2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Differenzierung dient der Verwirklichung eines <b>öffentlichen Interesses</b>. <i>Beispiele: Polizeigüterschutz, Konsumentenschutz, Grundversorgung, Umweltschutz, Raumplanung</i></li> <li>– Die Differenzierung <b>fördert</b> den Wettbewerb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Differenzierung hat <b>einzig wirtschafts- oder strukturpolitische Motive</b>. <i>Beispiele: Bildung von rechtlichen Monopolen, Bestand-schutz, Bevorteilung einer Region oder eines Wirtschaftssektors.</i></li> <li>– Die Differenzierung <b>mindert</b> den Wettbewerb. <i>Beispiel: Aufgrund der Differenzierung werden Anbieter aus dem Markt gedrängt.</i></li> </ul>
Sachgerechte Differenzierung (R2)	Die Adressaten der Regulierung <b>unterscheiden sich</b> bezüglich der für die Regulierung entscheidenden Sachverhalte. Als Vergleichsmaßstab dient in erster Linie der Zweck der Regulierung, d.h. öffentliche Interesse, welches der Regulierung zugrunde liegt. <i>Beispiel: Die Arbeit auf dem Bau ist gefährlicher als die Arbeit in einem Büro. In Bezug auf Regelungen zur <u>Arbeitssicherheit</u> unterscheiden sich somit Bauunternehmen von Dienstleistungsun-</i>	Die Adressaten der Regulierung <b>unterscheiden sich kaum</b> in Bezug auf den zu regulierenden Sachverhalt. <i>Beispiel: Die Gefahr einer Umweltbelastung durch eine gleiche Menge Schadstoff ist unabhängig davon, ob die Emission von der Tätigkeit eines grossen oder eines kleinen Unternehmens erfolgt.</i>

	Unternehmen.	
Wirkung der Differenzierung in Bezug auf den Wettbewerb (R3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Es besteht <b>kein Wettbewerb</b> zwischen den befreiten / nicht befreiten Firmen.</li> <li>– Die Differenzierung verändert die Wettbewerbspositionen nur <b>unwesentlich</b> und <b>nicht systematisch</b>. <i>Beispiel: Die Regulierungskosten sind relativ zu anderen Kosten klein, nur bei einzelnen Firmen verändert sich die Wettbewerbsposition.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die befreiten und nicht befreiten Unternehmen stehen in einem <b>direkten Konkurrenzverhältnis</b>.</li> <li>– Die Differenzierung führt zu einer <b>starken Veränderung</b> der Wettbewerbspositionen. <i>Beispiel: Die nicht befreiten Unternehmen werden vom Markt ausgeschlossen.</i></li> </ul>
Geltungsbereich der Differenzierung (R4, R5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Befreiung steht <b>auch ausländischen Wirtschaftsakteuren</b> und ausländischen Unternehmen mit Niederlassung in der Schweiz offen.</li> <li>– Die Differenzierung ist <b>unternehmensbezogen</b>.</li> <li>– Der Marktzugang ist allen Unternehmen gewährleistet und völkerrechtliche Verträge sind eingehalten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Befreiung steht <b>nur inländischen Wirtschaftsakteuren</b> offen.</li> <li>– Die Differenzierung ist <b>leistungs- bzw. produktbezogen</b>.</li> <li>– Bei DL: Die Schweiz ist Verpflichtungen zur Inländerbehandlung eingegangen.</li> <li>– Der Marktzugang ist nicht allen Unternehmen gewährleistet und völkerrechtliche Verträge sind nicht vollständig eingehalten.</li> </ul>

Tabelle 2: Beurteilungshilfe zur Rechtmässigkeit

Die Beurteilungshilfe erlaubt eine fundierte Risikoabwägung, d.h. wir können ex-ante beurteilen, ob eine Differenzierung aus rechtlicher Sicht eher zulässig oder eher nicht zulässig ist. Ob diese Beurteilung letztlich durch die Gerichte gestützt wird oder nicht, lässt sich jedoch nicht mit Sicherheit feststellen.

### 3.1.4 Drei Typen von Differenzierungen

Aufgrund der in den vorhergehenden Kapiteln dargelegten Überlegungen und Kriterien lässt sich mit Blick auf die Rechtmässigkeit folgende Typologisierung von Differenzierungen ableiten:

- *Differenzierung aufgrund tatsächlicher Unterschiede (Sachgerechte Differenzierung):* Die Regulierung, von der eine Gruppe von Unternehmen ausgenommen werden soll, dient der Verwirklichung eines bestimmten öffentlichen Interesses. Falls von einer bestimmten Unternehmensgruppe ein geringeres Risiko in Bezug auf dieses Interesse ausgeht, ist es nicht nur zulässig, sondern gar angezeigt, diese Gruppe von der fraglichen Regulierung zu entlasten.
- *Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung:* Die Einhaltung der Regulierung verursacht bei den Unternehmen einen unverhältnismässig grossen Aufwand. Dabei ist auch das öffentliche Interesse zu berücksichtigen, das mit der Regulierung verwirklicht werden soll. Je geringer die Bedeutung des öffentlichen Interesses und je höher der Aufwand, desto eher ist eine Differenzierung gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip gerechtfertigt.
- *Differenzierung hinsichtlich der Modalitäten zur Pflichterfüllung:* Differenzierungen, die eine Unternehmensgruppe zwar nicht von der Regulierung befreit, dafür aber grosszügigere Modalitäten bei der Erfüllung der Pflicht zulassen. Dies bedeutet, dass

die Regulierung weiterhin für alle gleichermassen gilt, aber für gewisse Unternehmen die Modalität zur Erfüllung vereinfacht wird.

Ganz generell lässt sich sagen, dass Differenzierungen hinsichtlich der Modalitäten zur Pflichterfüllung aus rechtlicher Sicht am wenigsten problematisch gelten. Sowohl bei der risikobasierten als auch bei der verhältnismässigkeitsbasierten Differenzierung besteht mehr Interpretationsspielraum und damit auch mehr Unsicherheit, da eine Gewichtung unterschiedlicher Ziele/Interessen erforderlich ist.

## 3.2 Wirtschaftlichkeit

### 3.2.1 Anforderungen

Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive ist Regulierung dann notwendig und zweckmässig, wenn ein Marktversagen auftritt. Die Regulierung hat somit primär zum Ziel, ein Marktversagen zu korrigieren. Die Anforderungen an gute Regulierung aus volkswirtschaftlicher Sicht gehen aber darüber hinaus. Regulierung soll effektiv und effizient erfolgen. Dies bedeutet auch, dass bei Regulierer und Unternehmen so wenig Kosten wie möglich verursacht werden sollten, um ein definiertes Regulierungsziel zu erreichen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellt sich folglich die Frage, wann eine differenzierte Regulierung effizienter ist als eine nicht-differenzierte Regulierung. Diese Frage soll im Folgenden konzeptionell beantwortet werden.

Eine differenzierte Regulierung ist effizienter als die ordentliche (d.h. nicht-differenzierte), wenn nachfolgende Bedingung gültig ist. Die Bedingung unterscheidet sich bei der Einführung neuer Regulierung von der Bedingung bei einer Anpassung bestehender Regulierung.

Fall 1: Anpassung bestehender Regulierung:

$$\underbrace{\sum_{t=0}^{\infty} (\text{Nutzen} - \text{Kosten})}_{\text{der ordentlichen Regulierung}} \leq \underbrace{\sum_{t=0}^{\infty} (\text{Nutzen} - \text{Kosten}) - \text{Einmaliger Anpassungsaufwand}}_{\text{der differenzierten Regulierung}}$$

Fall 2: Einführung neuer Regulierung:

$$\underbrace{\sum_{t=0}^{\infty} (\text{Nutzen} - \text{Kosten}) - \text{Initialaufwand}}_{\text{der ordentlichen Regulierung}} \leq \underbrace{\sum_{t=0}^{\infty} (\text{Nutzen} - \text{Kosten}) - \text{Initialaufwand}}_{\text{der differenzierten Regulierung}}$$

Unter «Initialaufwand» ist der Aufwand für die Ausarbeitung und Implementierung neuer Regulierung zu verstehen. Unter dem Begriff «einmaliger Anpassungsaufwand» verstehen wir den einmaligen Aufwand für Regulierer und Unternehmen, welcher bei der Anpassung einer bestehenden Regulierung entsteht. Im Gegensatz zum einmaligen Initial-

und Anpassungsaufwand verändern sich die wiederkehrenden Kosten und Nutzen bei einer Veränderung der Regulierung nachhaltig. Aus diesem Grund wird die Summe aller künftigen Kosten und Nutzen in der Formel berücksichtigt.

Vorausgesetzt, die durch die differenzierte Regulierung bedingte Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt (R2), kann davon ausgegangen werden, dass die Verpflichtung bzw. das durch die Regulierung adressierte «Schutzziel» nicht untergraben wird. Aus diesem Grund kann angenommen werden, dass sich der Nutzen der ordentlichen und der differenzierten Regulierung in diesem Fall nur unwesentlich unterscheiden. Um die Wirtschaftlichkeit der Regulierung im konkreten Fall abschätzen zu können, kann – unter der Annahme, dass sich der Nutzen der ordentlichen und der differenzierten Regulierung nur unwesentlich unterscheiden<sup>4</sup> – die Bedingung wie folgt umgeformt werden:

Fall 1: Anpassung bestehender Regulierung:

$$\underbrace{\text{Einmaliger Anpassungsaufwand} \leq \sum_{t=0}^{\infty} \text{Kosten ord. Regulierung} - \sum_{t=0}^{\infty} \text{Kosten diff. Regulierung}}_{\text{für Unternehmen und Regulierer}}$$

Fall 2: Einführung neuer Regulierung:

$$\underbrace{\text{Initialaufwand diff. Reg.} - \text{Initialaufwand ord. Reg.} \leq \sum_{t=0}^{\infty} \text{Kosten ord. Reg.} - \sum_{t=0}^{\infty} \text{Kosten diff. Reg.}}_{\text{für Unternehmen und Regulierer}}$$

Für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit bedeutet dies, dass neben dem einmaligen Anpassungsaufwand für Regulierer und Unternehmen nicht die absoluten Kosten der Regulierung bestimmt werden müssen, sondern nur die Differenz der Regulierungskosten zwischen der ordentlichen und der differenzierten Regulierung für Unternehmen und Regulierer. Im Falle einer neuen Regulierung unterscheidet sich die Bedingung leicht: Auf der linken Seite der Gleichung steht nicht der einmalige Anpassungsaufwand, sondern die Differenz zwischen dem Aufwand für die Ausarbeitung der ordentlichen zur differenzierten Regulierung.

*Unterschiedliche Arten von Regulierungskosten*

Die Regulierung verursacht unterschiedliche Arten von Kosten. Sowohl für Unternehmen als auch für die öffentliche Hand lassen sich *direkte Kosten* (Personalkosten, Sachkosten, finanzielle Kosten sowie Kosten aufgrund von Investitionen) und *indirekte Kosten* (z.B. Opportunitätskosten, Zeitkosten) unterscheiden. Darüber hinaus können durch Regulierung auch auf einer volkswirtschaftlichen Ebene negative Effekte (z.B. Wettbewerbsverzerrungen, Fehlanreize) entstehen, die als Regulierungskosten interpretiert werden können.

<sup>4</sup> In der Regel sind der Nutzen resp. die Nutzenverluste deutlich schwieriger oder unmöglich zu quantifizieren. Aus diesem Grund werden diese im Rahmen der zusätzlichen Kriterien (vgl. Kapitel 3.3) im Framework berücksichtigt und nicht direkt mit den Kosten gegengerechnet.

Die Quantifizierung von indirekten Kosten und von volkswirtschaftlich negativen Effekten ist wesentlich schwieriger und aufwändiger als die (grobe) Quantifizierung von direkten Kosten. Mit Blick auf das Ziel einer relativ einfachen ex-ante Beurteilung schlagen wir vor, die Wirtschaftlichkeit nur anhand der direkten Kosten für Unternehmen und für die öffentliche Hand zu messen. Dieses Vorgehen hat zusätzlich den Vorteil, dass sich die einzelnen Kosten einigermassen gut zu einem Gesamtbild der Wirtschaftlichkeit summieren lassen. Die indirekten Kosten und volkswirtschaftlichen Effekte im Rahmen der zusätzlichen Kriterien (vgl. Kapitel 3.3.) sind in der Gesamtbeurteilung berücksichtigt.

### 3.2.2 Kriterien und Beurteilungshilfe

Aus den Anforderungen lassen sich die folgenden Kriterien bezüglich der Wirtschaftlichkeit ableiten, die durch differenzierte Regulierung erfüllt werden müssen:

	Kriterium
W1	Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten: Die wiederkehrenden Kosten der ordentlichen Regulierung für Unternehmen und Regulierer sind höher als die wiederkehrenden Kosten der differenzierten Regulierung für Unternehmen und Regulierer.
W2	Reduktion Gesamtkosten: Die Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten überwiegt den einmaligen Anpassungsaufwand (Fall 1, Anpassung bestehende Regulierung) oder die Differenz der Initialaufwände von differenzierter und ordentlicher Regulierung (Fall 2, neue Regulierung).

Tabelle 3: Kriterien die eine differenzierte Regulierung erfüllen muss, um als wirtschaftlich zu gelten. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit muss immer im Einzelfall erfolgen. Falls W1 nicht erfüllt ist, erübrigt sich die Prüfung von W2.

#### Beurteilungshilfe

Zur Beurteilung der Kriterien sind vier Prüfgrössen zu bestimmen. Mit der nachfolgenden Tabelle lassen sich die vier Grössen bestimmen und es kann relativ rasch und zuverlässig abgeschätzt werden, ob eine Differenzierung tendenziell wirtschaftlich ist oder nicht.

Prüfgrössen	Schätzung der Kosten erfolgt anhand von
Reduktion der wiederkehrenden Kosten beim Regulierer: Einsparungen und zusätzliche Kosten bei den wichtigsten Amtsstellen (W1)	In der Regel verändert die Differenzierung beim Regulierer vor allem den personellen Aufwand. In diesem Fall können die Netto-Einsparungen anhand der folgenden Kenngrössen abgeschätzt werden: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Anzahl betroffene Verwaltungseinheiten beim Bund und bei den Kantonen</li> <li>– Veränderung Anzahl Arbeitstage/Jahr pro betroffene Verwaltungseinheit</li> </ul> Als Basis für die Ermittlung der anzuwendenden Tagessätze kann die Statistik des BFS zur Struktur der Arbeitskosten pro Stunde verwendet werden. Verändern sich aufgrund der Differenzierung andere direkte Kosten (Investitionskosten, Sachkosten, finanzielle Kosten) beim Regulierer in einem wesentlichen Umfang, sind diese im Einzelfall zu berücksichtigen. <i>Beispiel: Differenzierung erfordert zusätzliche Betriebsabläufe.</i>
Reduktion der wiederkehrenden Kosten bei den Unternehmen: Einsparungen und/oder zusätzliche Kosten bei den betroffenen Unternehmen (W1)	Die Schätzung der Kosten bei den Unternehmen erfolgt nach dem gleichen Grundprinzip wie bei beim Regulierer: In der Regel kann sich die Beurteilung auf die Personalkosten beschränken, situativ müssen auch Investitionskosten, Sachkosten und finanzielle Kosten mitberücksichtigt werden. Es sind folgende Kenngrössen abzuschätzen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fallzahlen: Anzahl der von der Differenzierung betroffenen Unternehmen in der Schweiz</li> <li>– Veränderung Kosten/Jahr pro Unternehmen</li> </ul>
Einmaliger Anpassungsaufwand / Initialaufwand beim Regulierer	Abschätzung des Anpassungsaufwandes analog Netto-Einsparungen, allerdings werden keine Jahreskosten, sondern einmalige Kosten berechnet. Falls die

Prüfgrößen	Schätzung der Kosten erfolgt anhand von
(W2)	einmaligen Effekte sehr klein sind, können sie auch vernachlässigt werden. Die über die Zeit summierte Reduktion der wiederkehrenden Kosten muss grösser sein als der einmalige Anpassungsaufwand für Unternehmen und Regulierer.
Einmaliger Anpassungsaufwand / Initialaufwand bei den Unternehmen (W2)	

Tabelle 4: Beurteilungshilfe zur Wirtschaftlichkeit.

Können nicht alle Prüfgrößen quantifiziert werden, muss eine qualitative Beurteilung der Kriterien W1 und W2 erfolgen.

### 3.3 Zusätzliche Kriterien

Neben Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit gibt es weitere Kriterien, welche es bei der Beurteilung zu berücksichtigen gilt. Diese lassen sich jedoch kaum mit einem adäquaten Aufwand quantifizieren, so dass eine qualitative Beurteilung im Vordergrund steht. Wir haben diese Kriterien unter dem breiten Begriff Regulierungseffizienz zusammengefasst. Im Folgenden gehen wir nur auf die aus unserer Sicht absolut notwendigen Kriterien ein, um das Beurteilungsframework nicht unnötig zu belasten.

	Kriterium
Z1	<i>Alternativen</i> : Lässt sich die Regulierung für <u>alle</u> Betroffenen mit alternativen Regelungen vereinfachen oder eliminieren, sind diese Regelungen einer differenzierten Regulierung vorzuziehen.
Z2	<i>Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen</i> : Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen sind relevant und sollten, wo mit vertretbarem Aufwand möglich, quantifiziert werden. Sollte der Aufwand zu hoch sein, sollten sie auf einer qualitativen Ebene so gut wie möglich berücksichtigt werden.
Z3	<i>Differenzierte Regulierung ist so auszugestalten, dass betroffene Unternehmen diese verstehen</i> : Dabei ist es wichtig, dass die betroffenen Unternehmen die Funktionsweise der differenzierten Regulierung rasch verstehen und so feststellen können, ob sie zur differenzierten Gruppe von Unternehmen gehören oder nicht.
Z4	<i>Gefahr von Fehlanreizen durch Schwelleneffekte</i> : Differenzierungen können zu Schwelleneffekten und diese zu Fehlanreizen führen. Wenn keine quantitativen Grössen (z.B. Anzahl Mitarbeiter/innen) zur Differenzierung der Unternehmen verwendet werden, ist die Gefahr von Fehlanreizen kleiner. Je feiner die Gruppengliederung ist, desto kleiner sind die Schwellen und damit auch die Fehlanreize. Die Gefahr von Fehlanreizen durch Schwelleneffekte steigt, wenn Schwelleneffekte verschiedener Regulierungen gleichzeitig auftreten.

Tabelle 5: Kriterien in Bezug auf die Regulierungseffizienz.

## 4 Konkrete Anwendung differenzierter Regulierung

Die vorliegende Studie hatte unter anderem zum Ziel, anhand von möglichst konkreten Beispielen aufzuzeigen, inwiefern mit neuen Differenzierungen der Regulierung (mit oder ohne Wahlmöglichkeiten) der administrative Aufwand für Unternehmen in der Schweiz gesenkt werden kann. Dabei sollten die Beispiele auch Vor- und Nachteile von Differenzierungen illustrieren und durch die praktische Anwendung der Konkretisierung und Überprüfung des Frameworks dienen.

Zur Identifikation der Beispiele wurde sowohl top-down als auch bottom-up vorgegangen: In einem ersten Schritt hat das Autorenteam top-down aufgrund bestehender Literatur und einer ersten groben Anwendung von Kriterien jene Regulierungsbereiche identifiziert, in denen hohe Regulierungskosten entstehen und gleichzeitig Differenzierungen grundsätzlich möglich schienen (Kapitel 4.1.1). Die Regulierungsbereiche wurden grob beurteilt und priorisiert (Kapitel 4.1.2). In 16 halbstrukturierten Gesprächen hat das Autorenteam anschliessend Stakeholder und Experten/innen aus Unternehmen und Verwaltung bezüglich Differenzierungsmöglichkeiten in den priorisierten Bereichen befragt. Dabei wurden aber auch Differenzierungen aufgenommen, die ausserhalb der ursprünglich priorisierten Themen lagen. Diese bottom-up Ergänzung erwies sich als zentral für die Erarbeitung der konkreten Anwendungsbeispiele, da letztlich viel Detailknowhow bei den befragten Stakeholdern liegt.

### 4.1 Regulierungsbereiche mit hohen Regulierungskosten

Im Folgenden erläutern wir, wie die Regulierungsbereiche identifiziert wurden, welche mit Blick auf die administrative Belastung relevant sind und sich für mögliche Differenzierungen eignen.

#### 4.1.1 Vorgehen und Auswahlkriterien

Zur Identifikation der näher zu untersuchenden Regulierungsbereiche wurden insgesamt rund 25 Regulierungsbereiche grob beurteilt. Die untersuchten Regulierungsbereiche entstammen dem «Bürokratiemonitor 2014» (Zumbühl und Igel 2014) und dem «Bericht über die Regulierungskosten» (Bundesrat 2013). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Regulierungsbereiche, welche im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht wurden.

Untersuchte Regulierungsbereiche	
Baurecht	Arbeitsrecht/-bedingungen
Ein- und Ausfuhr Waren	Arbeitssicherheit
Ausbau Produktionsanlagen	AHV/IV/EO
Umweltvorschriften	2. Säule
Einholen von Bewilligungen	Unfallversicherung / SUVA
Verkehr/Motorfahrzeuge	Lebensmittelgesetz
Rechnungslegung / Revision	Unternehmensgründung
Mehrwertsteuer	Handelsregister / SHAB
Quellensteuer	Vorschriften für Banken und Finanzintermediäre
Unternehmenssteuer	Beschaffungswesen
Berufsbildung/Lehrlingswesen	Behördliche Kontrollen
Ausländische Mitarbeitende	Statistik

Tabelle 6: Regulierungsbereiche gemäss «Bürokratiemonitor 2014» (Zumbühl und Igel 2014) und «Bericht über die Regulierungskosten» (Bundesrat 2013), die im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht wurden.

Für die Beurteilung wurde ein zweistufiges Kriterienset angewendet. In einem ersten Schritt wurden die Relevanz der Regulierungsbereiche anhand der subjektiv empfundenen Belastung gemäss dem «Bürokratiemonitor 2014» (Zumbühl und Igel 2014) und den geschätzten Regulierungskosten des Berichts über die Regulierungskosten (Bundesrat 2013) beurteilt. Die empfundene Belastung in Prozent und die Regulierungskosten in CHF wurden hierfür in Punkte (0 - 4 Punkte) umgerechnet<sup>5</sup> und summiert. Die nachfolgenden 12 Regulierungsbereiche erreichten gesamthaft mindestens 4 Punkte. Regulierungsbereiche mit weniger als 4 Punkten wurden nicht weiter untersucht.

Regulierungsbereiche mit relevanten Regulierungskosten und/oder hoher subjektiv empfundener Belastung	
Baurecht	Arbeitsrecht/-bedingungen
Ein- und Ausfuhr Waren	Arbeitssicherheit
Umweltvorschriften	Lebensmittelgesetz
Einholen von Bewilligungen	Beschaffungswesen
Unternehmenssteuer	Berufsbildung/Lehrlingswesen
Rechnungslegung / Revision	Mehrwertsteuer

Tabelle 7: Regulierungsbereiche mit relevanten Regulierungskosten und/oder hoher subjektiv empfundener Belastung.

In der zweiten Stufe wurden die 12 relevanten Regulierungsbereiche anhand der nachfolgenden Kriterien grob mit Blick auf Differenzierungen beurteilt:

- Anzahl Betroffene Unternehmen (Mikro, Klein, Mittel und grosse Unternehmen)
- Heterogenität der Unternehmen: Voraussetzung für Differenzierungen
- Ist-Zustand bezüglich Differenzierung: Bestehen bereits Differenzierungen mit dem Ziel einer administrativen Entlastung, insbesondere von kleinen Unternehmen
- Hemmnisse für Differenzierungen

<sup>5</sup> Wenn keine Schätzung der Regulierungskosten vorlag, wurden 0 Punkte vergeben.

- Anteil der administrativen Kosten an den Regulierungskosten: Primäres Ziel des Auftrages ist die Entlastung von Unternehmen im Bereich der administrativen Kosten
- Gesetzliche Ebene (Bund, Kanton, Gemeinde): Die Studie befasst sich mit Regelungen auf Bundesebene

Eine erste Abschätzung der Anzahl von den Regulierungsbereichen betroffenen Unternehmen (nach NOGA-Kategorien) hat gezeigt, dass sämtliche relevanten Regulierungsbereiche mindestens 25% der Schweizer Unternehmen betreffen. Einige Regulierungsbereiche betreffen sogar alle Schweizer Unternehmen. Weiter hat diese Abschätzung gezeigt, dass sämtliche Regulierungsbereiche Unternehmen sämtlicher Grössenkategorien betreffen. Differenzierungen nach Unternehmensgrösse sind folglich in allen Regulierungsbereichen grundsätzlich möglich.

#### 4.1.2 Einordnung der Regulierungsbereiche mit Blick auf Differenzierungen

Aufgrund des verfügbaren Projektrahmens war es nicht möglich, alle Regulierungsbereiche vertieft zu beurteilen. Das nachfolgende Kapitel fasst die groben Beurteilungen der 12 ausgewählten Regulierungsbereiche zusammen und bietet eine erste Einordnung aus Sicht der Autoren. Dabei ist wichtig zu erwähnen, dass die Beurteilung und Einordnung *mit Blick auf Differenzierungen* erfolgt ist, nicht hinsichtlich allgemeiner Vereinfachungen der Regulierung in diesen Bereichen.

##### *Baurecht*

Der Grossteil der Regulierungskosten entsteht, um Schutzziele (z.B. Brandschutz, hindernisfreies Bauen, energetische Anforderungen) zu erreichen. Der Anteil der administrativen Kosten an den gesamten Regulierungskosten ist wahrscheinlich eher tief. Administrative Kosten entstehen in erster Linie bei den Baubewilligungsverfahren. Diese wurden bereits eingehend untersucht (vgl. econcept 2015). Dabei gab es keine Hinweise auf mögliche Differenzierungen. Die Kantone und Gemeinden verfügen im Baurecht und bei der Ausgestaltung der administrativen Prozesse über eine grosse Regelungsautonomie, so dass Differenzierungen auf Bundesebene kaum zweckmässig scheinen.

##### *Rechnungslegung / Revision*

In diesem Bereich ist zwischen den Anforderungen und der Ausgestaltung der Rechnungslegung / Revision einerseits und der Zulassung und Aufsicht für Revisoren/innen und Treuhandfirmen zu unterscheiden. Bei der Rechnungslegung und Revision gibt es bereits verschiedene Differenzierungen nach Unternehmensgrösse, die Suche nach neuen Differenzierungen scheint deshalb wenig erfolgsversprechend. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass ein Trend hin zur Angleichung der eingeschränkten Revision an die ordentliche Revision besteht. Dies wohl nicht zuletzt auch deshalb, weil die eingeschränkte Revision für kleine Unternehmen eine schweizerische Sonderlösung ist. Bezüglich der Zulassung und Aufsicht für Revisoren/innen und Treuhandfirmen bestehen gemäss heutigem Wissensstand keine Differenzierungen für kleine Treuhand-Unternehmen. Die Auflagen, insbesondere bezüglich Unabhängigkeit von Treuhänder/in und Revisor/in führen für kleine Unternehmen zu zusätzlichen administrativen Kosten

(z.B. zwei Anlaufstellen für Buchführung und Revision). Kleine Treuhandfirmen, die firmenintern keine Trennung von Buchführung und Revision sicherstellen können, leiden somit unter Wettbewerbsnachteilen. Die Parlamentarische Initiative 15.472<sup>6</sup>, welche vom NR angenommen wurde, beschäftigt sich mit einigen der hier genannten Aspekten.

#### *Mehrwertsteuer*

Das Mehrwertsteuerrecht umfasst bereits Differenzierungen und Wahlmöglichkeiten (vgl. Kapitel 2.3.2) für Unternehmen unterschiedlicher Grösse. Die Bandbreiten in denen Unternehmen von Vereinfachungen profitieren können, wurden in den letzten Jahren angepasst. Neue Differenzierungen scheinen deshalb kaum zweckmässig. Vielmehr liessen sich die Regulierungskosten durch allgemeine Vereinfachungen senken, z.B. durch einen Einheitssatz oder durch Vereinfachung der Regelungen bei Unternehmen, die mit unterschiedlichen MWST-Sätzen konfrontiert sind.

#### *Umweltvorschriften*

Der Anteil der administrativen Kosten an den gesamten Regulierungskosten durch Umweltvorschriften ist im Durchschnitt eher tief, kann jedoch bei einzelnen Umweltvorschriften von bedeutender Grösse sein. Probleme bestehen für die Unternehmen vor allem aufgrund der Vielzahl der Regulierungen und der damit verbundenen Handlungspflichten. Die Relevanz ist allerdings je nach Branche sehr unterschiedlich: Ausschlaggebend für die Höhe der Regulierungskosten ist wahrscheinlich in erster Linie die Tätigkeiten des Unternehmens und die damit verbundenen Umweltbelastungen. Punktuell könnten verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierungen bezüglich Umweltvorschriften ein Thema sein.

#### *Arbeitssicherheit*

Im Bereich Arbeitssicherheit existieren bereits verschiedene Differenzierungen, insbesondere nach Risikofaktoren aber auch aufgrund der Anzahl Beschäftigten<sup>7</sup>. Gemäss dem Bericht über die Regulierungskosten (Bundesrat 2013) besteht ein etabliertes System mit einem paritätisch zusammengesetzten Gremium (eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS), welches bestehende und neue Regulierungen in diesem Bereich auch mit Blick auf die administrativen Belastungen regelmässig prüft. Kosten in diesem Bereich entstehen primär zur Erreichung der Schutzziele, jedoch auch durch administrative Aufwände und behördliche Kontrollen, was Differenzierungen hinsichtlich der Pflichterfüllung prüfenswert erscheinen lassen.

#### *Einholen von Bewilligungen*

Im Bürokratiemonitor wird das «Einholen von Bewilligungen» relativ unspezifisch abgehandelt. Bewilligungen werden durch Bund, Kantone und Gemeinden in verschiedensten Bereichen ausgestellt. Dieser Regulierungsbereich ist deshalb als Querschnittsbereich zu verstehen. Die Frage, ob eine Bewilligungspflicht zweckmässig ist oder nicht, kann allerdings nicht pauschal, sondern nur themenspezifisch beurteilt werden. Die Höhe der ad-

<sup>6</sup> Schneeberger Daniela, «KMU-taugliche Lösung sichern. Eingeschränkte Revision zum Schutz unserer KMU verwesentlichen»

<sup>7</sup> vgl. EKAS Richtlinie 6506 (<http://www.ekas.admin.ch/download.php?id=3809>)

ministrativen Kosten ist auch von der Höhe der für die Bewilligung zu entrichtenden Gebühren abhängig. Diese richtet sich in vielen Fällen nach dem Aufwand der Behörde. Im Zusammenhang mit Differenzierungen stellt sich hier die Frage, ob von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Dies würde bedeuten, dass kleine Unternehmen prinzipiell unter den «Gestehungskosten» Bewilligungen erhalten, grössere Unternehmen entsprechend mehr bezahlen müssen. Aus heutiger Sicht liesse sich ein solcher Grundsatz jedoch kaum verankern.

#### *Unternehmenssteuer*

Regulierungskosten entstehen in diesem Bereich beispielsweise durch das Erstellen der Steuererklärung und durch die mit der Unternehmensteuer verbundenen Informationspflichten. Diese Regulierungskosten unterscheiden sich bereits heute stark je nach Grösse, Komplexität und finanzieller Struktur des Unternehmens (Schreinerei vs. Vermögensverwaltung vs. internationaler Konzern). Zudem bestehen bereits heute formale Differenzierungen, so beispielsweise zwischen Unternehmen, die im Handelsregister eingetragen sind und solchen die nicht eingetragen sind. Die Kantone verfügen in der Steuergesetzgebung und bei der Ausgestaltung der administrativen Prozesse über eine grosse Regelaufonomie, so dass Differenzierungen für kleine Unternehmen auf Bundesebene kaum zweckmässig scheinen.

#### *Berufsbildung/Lehrlingswesen*

Die Regulierung im Bereich Berufsbildung/Lehrlingswesen ist komplex, heterogen und betrifft viele unterschiedliche Akteure. Dabei spielt die öffentliche Hand nur eine beschränkte Rolle. Sehr wichtig sind Verbundpartnerschaften wie beispielsweise die Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Diese bestimmen auch massgeblich die Anforderungen und in vielen Fällen auch die Kostenverteilung auf die Unternehmen resp. Branchenverbände. Die fixen Kosten für eine Lehrstelle sind mit grosser Wahrscheinlichkeit bei einem kleinen Unternehmen relativ höher als bei einem grossen Unternehmen. So müssen kleine Unternehmen die gleichen Anforderungen erfüllen wie grosse und können weniger von Skaleneffekten profitieren, z.B. bei der Ausbildung der zuständigen Personen im Betrieb oder bei der betriebseigenen Infrastruktur, die für die Ausbildung verwendet wird. Dabei spielen die administrativen Kosten jedoch nur eine eher untergeordnete Rolle. Die Höhe der Regulierungskosten ist ganz wesentlich von den inhaltlichen Anforderungen des Berufes an die Ausbildung abhängig. Diese müssen für die Lernenden aller Betriebe gleich sein, da alle Lernenden letztlich den gleichen Abschluss anstreben, was unternehmensspezifische Differenzierungen wenig zweckmässig erscheinen lässt.

#### *Ein- und Ausfuhr von Waren*

Die Ein- und Ausfuhr von Waren bedeuten für Unternehmen einen beträchtlichen administrativen Aufwand. Insbesondere die Verzollung der Ein- und Ausfuhr, unabhängig davon, ob Zollabgaben fällig werden oder nicht, verursachen für kleine Unternehmen relativ hohe Kosten. Auch können internationale Bestimmungen im Bereich der Produktkennzeichnung für kleine Unternehmen relativ hohe Kosten verursachen, auch wenn die Produkte nicht für den Export bestimmt sind. Differenzierungen für kleine Unternehmen sind in diesem Bereich keine bekannt.

*Arbeitsrecht*

Das Arbeitsrecht besteht primär zum Schutz der Arbeitnehmenden. Die dadurch entstehenden Regulierungskosten bestehen zu einem Grossteil aus administrativen Kosten. Einzelne Differenzierungen bestehen bereits heute so beispielsweise bezüglich der Arbeit von Familienangehörigen in Familienunternehmen oder für kleingewerbliche Betriebe bei der Bewilligungspflicht für Nacht- und Sonntagsarbeit. Weiter bestehen Differenzierungen aufgrund der Branche oder Tätigkeit, diese basieren auf Art. 27 ArG und sind in der ArGV 2 ausgeführt. Im Bereich der Arbeitszeiterfassung beschreibt die Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz die notwendige Dokumentation und die Voraussetzungen für eine vereinfachte Dokumentation und für einen Verzicht auf die Erfassung. Bezüglich dieser Voraussetzungen bestehen bereits verschiedene Differenzierungen, beispielsweise auch nach Unternehmensgrösse.

*Lebensmittelrecht*

Das Lebensmittelgesetz wurde überarbeitet und trat im Frühjahr 2017 in Kraft. Es umfasst diverse Differenzierungen – auch zur Entlastung von kleinen Unternehmen. Im Kapitel 2.3.1 wurde das Lebensmittelrecht eingehend diskutiert.

*Beschaffungswesen*

Beschaffungen der öffentlichen Hand unterliegen dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Viele der öffentlichen Beschaffungen müssen zudem nach den Regeln der World Trade Organisation (WTO) ausgeschrieben werden. Dies dient dem Zweck, dass auch ausländische Anbieter/innen an Schweizer Ausschreibungen teilnehmen können und im Gegenzug Schweizer Unternehmen den Marktzugang ins Ausland öffnen. Beschaffungsverfahren nach WTO-Standards sind sowohl für die Beschaffungsstelle als auch für die Unternehmen sehr aufwändige, stark formalisierte Prozesse, die hohe Transaktionskosten verursachen. Bei Ausschreibungen nach WTO-Standards besteht aus rechtlicher Sicht kaum Spielraum für Differenzierungen. Auch Ausschreibungen, die aufgrund der Schwellenwerte nicht nach dem WTO-Standard durchgeführt werden müssen, können administrativ aufwändig sein. Insbesondere der Nachweis von Eignungskriterien kann für KMU eine überproportional grosse Belastung sein. Unterschiedliche Spielregeln für grosse und kleine Unternehmen lassen sich jedoch rechtlich kaum begründen, so dass Differenzierungen hier wohl nicht geeignet sind, Unternehmen administrativ zu entlasten.

**4.2 Anwendungsbeispiele**

Die nachfolgenden Anwendungsbeispiele wurden basierend auf den ausgewählten Regulierungsbereichen aus dem Kapitel 4.1 und mit Hilfe einer iterativen und teilweise explorativen Befragung von Experten/innen und Stakeholdern erarbeitet. Iterativ war der Ansatz deshalb, weil aus den Gesprächen stammende Hinweise auf neue Differenzierungen aufgenommen, vertieft und wiederum mit weiteren oder mit den gleichen Personen diskutiert wurden. Somit dienten die Gespräche sowohl der Beurteilung von Differenzierungen, die basierend auf den untersuchten Regulierungsbereichen vom Projektteam und der

Begleitgruppe formuliert wurden, als auch als Gefäss zur Aufnahme von neuen Differenzierungen, die seitens der Stakeholder eingebracht worden sind. Es wurden insgesamt 16 Gespräche in unterschiedlichen Themenfeldern durchgeführt (vgl. Tabelle im Anhang A2). Wir möchten hier die Gelegenheit nutzen, um den befragten Personen für ihre wertvolle Unterstützung zu danken!

Die Beispiele dienen in erster Linie der Veranschaulichung der Vor- und Nachteile von Differenzierungen sowie der praktischen Anwendung des in Kapitel 3 erarbeiteten Beurteilungsframeworks. Aufgrund der durch den Projektrahmen beschränkten Anzahl von Interviews erhebt die Methodik entsprechend keinen Anspruch auf Repräsentativität. Auch ist davon auszugehen, dass in anderen Themenfeldern weitere interessante Anwendungsbeispiele gefunden werden können. Allerdings konnten wir durch den teilweise explorativen Charakter der Gespräche auch sicherstellen, dass mindestens die für die befragten Stakeholder wichtigen Differenzierungen mitberücksichtigt wurden.

#### 4.2.1 Verzicht auf Arbeitszeitdokumentation für Kleinunternehmen

##### *Ausgangslage*

Gemäss Art. 46 des Arbeitsgesetzes (ArG) hat der Arbeitgeber die Verzeichnisse oder andere Unterlagen, aus denen die für den Vollzug dieses Gesetzes und seiner Verordnungen erforderlichen Angaben ersichtlich sind, den Vollzugs- und Aufsichtsorganen zur Verfügung zu halten. Die Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) regelt die Details hierzu. Im dritten Abschnitt sind die Pflichten gegenüber Vollzugs- und Aufsichtsorganen beschrieben. So definiert beispielsweise Art. 73 ArGV 1, welche Informationen in den Unterlagen ersichtlich sein müssen. Art. 73a und b regeln, in welchen Fällen ein Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung und eine vereinfachte Arbeitszeiterfassung zulässig ist.

Folgende Differenzierungen sind bereits heute bezüglich Arbeitszeiterfassung vorgesehen:

- *Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung:* Die Sozialpartner können in einem Gesamtarbeitsvertrag vorsehen, dass folgende Informationen in den Unterlagen nicht enthalten sein müssen: Die geleistete (tägliche und wöchentliche) Arbeitszeit inkl. Ausgleichs- und Überzeitarbeit sowie ihre Lage, die gewährten wöchentlichen Ruhe- oder Ersatzruhetage, die Lage und Dauer der Pausen von einer halben Stunde und mehr sowie die nach Gesetz geschuldeten Lohn- und/oder Zeitzuschläge. Art. 73a ArGV 1 regelt die dafür notwendigen Bedingungen, u.a. dass die Arbeitnehmer/innen bei ihrer Arbeit über eine grosse Autonomie verfügen und ihre Arbeitszeiten mehrheitlich selber festsetzen können sowie über ein Bruttojahreseinkommen von mehr als 120'000 Franken verfügen.
- *Vereinfachte Arbeitszeiterfassung:* Gemäss Art. 73b ArGV 1 kann die Arbeitnehmervertretung oder wo eine solche nicht besteht, die Mehrheit der Arbeitnehmer/innen eines Betriebs mit dem Arbeitgeber eine vereinfachte Arbeitszeiterfassung vereinbaren. Dies bedeutet, dass für Arbeitnehmer/innen, die ihre Arbeitszeiten zu einem namhaften Teil selber festsetzen können, einzig die geleistete tägliche Arbeitszeit er-

fasst werden muss<sup>8</sup>. In Betrieben mit weniger als 50 Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen kann die vereinfachte Arbeitszeiterfassung auch *individuell* zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin vereinbart werden.

#### *Ansatz für neue Differenzierungen*

Die Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeit durch die Unternehmen verursacht Regulierungskosten. Ein Teil dieser Kosten ist relativ zur Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer/innen (z.B. Zeitbedarf für die Erfassung der Arbeitszeit durch die/den einzelne/n Mitarbeiter/in) bei anderen Kosten handelt es sich um Fixkosten, die – mindestens in einer gewissen Grössenordnung – unabhängig sind von der Anzahl der Mitarbeiter/innen (z.B. Anschaffung und Implementation eines geeigneten EDV-Systems zur Erfassung und Dokumentation, Anpassung von Reglementen, Überprüfung durch vorgesetzte Person, Schulung der Mitarbeiter/innen, Archivierung). Diese Fixkosten belasten Kleinstunternehmen besonders stark und begründen mögliche neue Differenzierungen, um den administrativen Aufwand für Kleinstunternehmen zu senken. Die grösste Entlastung würde ein vollständiger Verzicht auf die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung bieten, d.h. die betroffenen Unternehmen wären frei in der Gestaltung der Dokumentation der Arbeitszeit. Um eine minimale Kontrolle sicherzustellen, könnte, wie bei der vereinfachten Arbeitszeiterfassung, ein dokumentiertes Jahresgespräch zur Arbeitsbelastung festgeschrieben werden. Die Sorgfaltspflichten des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmenden bleiben bestehen.

#### **Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung bei Kleinstunternehmen**

Beschreibung der Differenzierung	Für Unternehmen mit 10 oder weniger Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entfällt die Pflicht zur Dokumentation der Arbeitszeiten für alle Mitarbeiter/innen, falls mindestens einmal pro Jahr ein Gespräch zur Arbeitsbelastung geführt und dokumentiert wird.
Differenzierungskriterien	Unternehmen mit höchstens 10 VZÄ.
Wahlmöglichkeiten (Opting-in oder Opting-out)	Eine ordentliche oder vereinfachte Erfassung der Arbeitszeit ist auch für Kleinstunternehmen gemäss ArGV 1 möglich.
Typ der Differenzierung	Sachgerechte/Risikobasierte Differenzierung <b>Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung</b> Differenzierung hinsichtlich der Pflichterfüllung
Betroffene Gesetze und Verordnungen	ArG und ArGV 1
Motiv der bestehenden Verpflichtung	– Arbeitnehmerschutz (Art. 110 BV) – Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz wie beispielsweise tägliche Höchstarbeitszeit, zwingenden Pausen, maximale Anzahl Überzeittestunden im Jahr und tägliche und wöchentliche Ruhezeit – Grundlage für Anspruch auf Lohnzuschlag (Art. 13 ArG)
Motiv der Differenzierung	– Administrative Entlastung von Kleinstunternehmen

Tabelle 8: Beschreibung einer möglichen Differenzierung im Bereich der Arbeitszeiterfassung.

#### *Beurteilung*

Basierend auf den durchgeführten Gesprächen, eigenen Recherchen, den Einschätzungen der befragten Juristen/innen und den im Framework dargelegten Kriterien (vgl. Kapi-

<sup>8</sup> Bei Nacht- und Sonntagsarbeit sind zusätzlich Anfang und Ende dieser Arbeitseinsätze zu dokumentieren.

tel 3) erfolgt aus Sicht der Autoren folgende Beurteilung der oben beschriebenen Differenzierung:

Kriterium / Begründung		Beurteilung
<b>Rechtmässigkeit</b>		
Rechtsgrundlage (R1)	Aufgrund der Eingriffstiefe reicht eine Anpassung der Art. 73ff. ArGV 1 wahrscheinlich nicht, um die Differenzierung zu verankern. Dies müsste durch eine Anpassung des ArG erfolgen.	
Rechtfertigung (R2)	<p><i>Beurteilung Sachgerechtigkeit:</i> Die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung bezweckt den Schutz der Arbeitnehmer. Die Gefahr, dass Arbeitnehmer ohne die Erfassung ihrer Arbeitszeit die Ruhezeiten nicht einhalten, besteht unabhängig davon, ob sie bei einem grossen oder kleinen Unternehmen beschäftigt sind. Eine sachgerechte Differenzierung würde hier nicht vorliegen.</p> <p><i>Abwägung der Interessen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die entsprechenden Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (bzw. ihrer Ausführungserlasse) verfolgen den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer als wesentliches Ziel, was als gewichtiges öffentliches Interesse gilt. Das Schutzbedürfnis der Arbeitnehmer besteht unabhängig von der Betriebsgrösse des Arbeitgebers.</li> <li>– Die Befreiung von Kleinunternehmen von der Pflicht zur Dokumentation der Arbeitszeit ist grundsätzlich geeignet, die betroffenen Unternehmen administrativ zu entlasten. Die Erfassung der Arbeitszeit kann jedoch administrativ relativ einfach umgesetzt werden, d.h. Differenzierung trägt nur begrenzt zur Erfüllung des Entlastungsziels bei.</li> <li>– Das Risiko für Verstösse gegen Höchstarbeitszeit und Anspruch auf Lohnzuschlag besteht unabhängig von der Betriebsgrösse bzw. kann bei Kleinbetrieben gar höher sein.</li> <li>– Kleinere Unternehmen können bereits von der vereinfachten Arbeitszeiterfassung Gebrauch machen. Diese Lösung ist deutlich weniger einschneidend im Hinblick auf das Motiv der Verpflichtung.</li> </ul> <p>Die Abwägung zwischen Interesse der Durchsetzung der Verpflichtung (Arbeitszeiterfassung) und dem Interesse der Entlastung von Kleinbetrieben müsste nach der Ausformulierung der Bestimmungen vertieft geprüft werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Gesundheitsschutz – auch der Angestellten von kleineren Unternehmen – hoch zu gewichten ist und deshalb eine Rechtfertigung der Differenzierung tendenziell nicht zulässig ist.</p>	
Wettbewerbsneutralität (R3)	Die Differenzierung führt grundsätzlich kaum zu wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen, da nach wie vor für alle Unternehmen die gleichen Regeln (z.B. tägliche Höchstarbeitszeit, Pausen, Überzeitstunden) gelten und die Kosten für die Arbeitszeiterfassung relativ zu anderen Kosten für die betroffenen Unternehmen klein sind. Allerdings nimmt in der Praxis das Risiko wahrscheinlich zu, dass in Kleinbetrieben die Vorschriften des ArG nicht mehr eingehalten werden, was klar eine Gefahr für die Wettbewerbsneutralität wäre.	
Gleichbehandlung (R4)	Inländische und in der Schweiz tätige ausländische Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt.	
Marktzugang (R5)	Der Marktzugang von ausländischen Produkten oder Unternehmen ist nicht betroffen.	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>		
Wiederkehrende Kosten (W1)	<p><i>Regulierer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Überprüfung der Arbeitszeiterfassung ist nur ein Aspekt der entsprechenden staatlichen Kontrollen, so dass sich die Einsparungen in Grenzen halten würden. Zusätzlich ist möglich, dass die Kontrolltätigkeit durch die kantonalen Arbeitsinspektorate durch Wegfall der besagten Dokumentation erschwert wird. Zusammenfassend gehen wir davon aus, dass beim Regulierer keine relevanten Einsparungen oder Kosten zu erwarten sind.</li> </ul> <p><i>Unternehmen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Kosten für die Unternehmen in jedem Fall nicht grösser als bei der nicht differenzierten Regulierung: Aufgrund der Wahlmöglichkeit werden nur Un-</li> </ul>	

	<p>ternehmen eine Befreiung beantragen, wenn dies wirtschaftlich ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemäss einer Befragung von KMU im Auftrag des SGV (KPMG 2010) führt die Dokumentation von Arbeitszeiten zu Kosten je Mitarbeiter/in von durchschnittlich CHF 62.39 pro Jahr. Dies entspricht einem Betrag von gut einem Franken pro Woche und Mitarbeiter/in, was aus Sicht der Autoren dafür spricht, dass die Zeit für die Erfassung der Arbeitszeit (Sowiesokosten) durch die Mitarbeiter/innen in diesem Betrag nicht berücksichtigt wurde.</li> <li>– Die Befreiung betrifft knapp 90% der Unternehmen, welche zusammen 1'153'357 Personen beschäftigen<sup>9</sup>. Für die Schätzung des Entlastungspotenzial der Differenzierung gehen wir davon aus, dass alle Kleinstunternehmen von der Befreiung profitieren. Daraus ergibt sich ein Entlastungspotenzial von rund 71 Millionen Franken pro Jahr.</li> </ul>	
Gesamtkosten (W2)	Der Anpassungsaufwand für Regulierte und Regulierer ist vernachlässigbar.	
<b>Zusätzliche Kriterien</b>		
Alternativen (Z1)	Die vorgeschlagene Vereinfachung lässt sich nicht auf eine sachgerechte Differenzierung abstützen, sondern ist basierend auf einer Interessensabwägung zu begründen. Da die Befreiung 90% der Unternehmen resp. rund ¼ der Beschäftigten in der Schweiz betrifft und die gesundheitlichen Risiken für Arbeitnehmende in kleinen Unternehmen nicht kleiner sind als in grossen Unternehmen, wäre – falls die Interessensabwägung bei den Kleinstunternehmen positiv ausfällt – ein für alle Unternehmen gültiger Verzicht auf die Dokumentationspflicht möglicherweise zu bevorzugen.	
Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen (Z2)	Die Befreiung betrifft rund ¼ der Beschäftigten in der Schweiz. Für diese nimmt das Schutzniveau in Bezug auf die Ziele des ArG mit grosser Wahrscheinlichkeit ab. Dieser Nutzenverlust für die Volkswirtschaft lässt sich im Rahmen dieser Studie nicht quantifizieren.	
Verständlichkeit (Z3)	Die Differenzierung lässt sich einfach und verständlich kommunizieren.	
Fehlanreize (Z4)	Bei einem Unternehmenswachstum über die Schwelle von 10 Mitarbeiter/innen sind typischerweise zahlreiche Prozesse in einem Unternehmen zu professionalisieren und zusätzliche Auflagen zu erfüllen. Jedoch scheinen, insbesondere mit Blick auf die geringen Kosten pro Mitarbeiter/in, die zusätzlichen Fehlanreize durch die Arbeitszeitdokumentation als wenig relevant.	

Tabelle 9: Beurteilung der Differenzierung gemäss Framework aus Sicht der Autoren (grün: Kriterium erfüllt, gelb: Kriterium teilweise erfüllt, rot: Kriterium nicht erfüllt).

Die beschriebene Differenzierung führt zu einer administrativen Entlastung für Kleinstunternehmen und ist aufgrund der hohen Zahl dieser Unternehmen in der Schweiz gesamthaft interessant. Allerdings führt die Differenzierung auch zu einer Reduktion des Schutzniveaus von vielen Beschäftigten und betrifft mit dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden ein wichtiges öffentliches Interesse, was die Rechtfertigung und den volkswirtschaftlichen Nutzen der Differenzierung stark in Frage stellt. Aus diesem Grund wird es letztlich um eine Neubeurteilung des Schutzniveaus gehen und um die Diskussion des Beitrages der Dokumentationspflicht zu diesem Schutz. *Falls* diese Abwägung zugunsten eines Verzichtes der Dokumentationspflicht ausfallen würde, müsste allerdings statt einer Differenzierung auch in Erwägung gezogen werden, die Pflicht für alle Unternehmen abzuschaffen.

<sup>9</sup> <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/kmu-politik/kmu-politik-zahlen-und-fakten/kmu-in-zahlen/firmen-und-beschaeftigte.html>

#### 4.2.2 Selbstdeklaration im Bereich Arbeitssicherheit

Im Bereich Arbeitssicherheit bestehen heute bereits Differenzierungen, namentlich in Bezug auf die Unternehmensgrösse, gemessen an der Anzahl Mitarbeitenden, sowie in Bezug auf die bestehenden Gefährdungen für die Mitarbeitenden. Zudem besteht mit der eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) ein etabliertes und paritätisch zusammengesetztes Gremium welches bestehende und neue Regulierungen in diesem Bereich auch mit Blick auf die administrativen Belastungen regelmässig prüft.

Keine formalen Differenzierungen bestehen bezüglich der Kontrollpflicht durch die SUVA und/oder kantonalen Arbeitsinspektorate. Diese externen Kontrollen sind insbesondere für kleine Unternehmen mit hohem Aufwand verbunden und belasten diese aufgrund der Fixkosten überproportional. Um kleine Unternehmen administrativ zu entlasten, könnte für diese die Möglichkeit einer Selbstdeklaration mittels Onlineformular als Ersatz für die behördliche Kontrolle geprüft werden. Ähnliche Ansätze gibt es bereits in der EU, wobei sich das EU-Recht in Bezug auf Arbeitssicherheit deutlich vom schweizerischen Recht unterscheidet. Stichprobenkontrollen durch die etablierten Organe (SUVA und kantonale Arbeitsinspektorate) würden sicherstellen, dass die Selbstdeklaration korrekt ausgefüllt wird.

##### Selbstdeklaration im Bereich Arbeitssicherheit

Beschreibung der Differenzierung	Kleine Unternehmen haben die Möglichkeit, ihre Pflichten zur Erfüllung der Vorschriften im Bereich Arbeitssicherheit mit einer Selbstdeklaration zu dokumentieren und zu bestätigen. Die Selbstdeklaration befreit die Unternehmen von Kontrollen durch SUVA und kantonale Arbeitsinspektorate. Es werden nur noch Stichprobenkontrollen durchgeführt.
Differenzierungskriterien	Unternehmen mit höchstens 50 VZÄ.
Wahlmöglichkeiten (Opting-in oder Opting-out)	Unternehmen mit 50 oder weniger VZÄ können auf die Selbstdeklaration verzichten und werden entsprechend wie bisher kontrolliert.
Typ der Differenzierung	Sachgerechte/Risikobasierte Differenzierung Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung <b>Differenzierung hinsichtlich der Pflichterfüllung</b>
Betroffene Gesetze und Verordnungen	– Art. 39 und 41 ArG – Art. 79 ArGV 1 – Art. 80 UVG
Motiv der bestehenden Verpflichtung	– Arbeitnehmerschutz (Art. 110 BV, Art. 6 ArG) – Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (Art. 39 ArG, Art. 41 ArG und Art. 79 ArGV 1)
Motiv der Differenzierung	– Administrative Entlastung von kleinen Unternehmen.

Tabelle 10: Beschreibung einer möglichen Differenzierung im Bereich der Arbeitssicherheit.

##### Beurteilung

Basierend auf den durchgeführten Gesprächen, eigenen Recherchen, den Einschätzungen der befragten Juristen/innen und den im Framework dargelegten Kriterien (vgl. Kapitel 3) erfolgt aus Sicht der Autoren folgende Beurteilung der oben beschriebenen Differenzierung:

Kriterium / Begründung		Beurteilung
<b>Rechtmässigkeit</b>		
Rechtsgrundlage (R1)	Eine ausreichende Rechtsgrundlage müsste geschaffen werden.	
Rechtfertigung (R2)	<p><i>Beurteilung Sachgerechtigkeit:</i> Kleine und grosse Unternehmen unterscheiden sich grundsätzlich nicht bezüglich der Anforderungen an den Arbeitnehmerschutz. Eine sachgerechte Differenzierung würde hier nicht vorliegen.</p> <p><i>Abwägung der Interessen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Das öffentliche Interesse (sowie das Interesse der einzelnen Arbeitnehmer) an der Sicherstellung von sicheren Arbeitsplätzen ist als gewichtig einzustufen.</li> <li>– Die Ersetzung der Kontrollen durch Selbstdeklaration ist geeignet, kleine Unternehmen administrativ zu entlasten.</li> <li>– Die Differenzierung betrifft nur die Kontrolle der Pflichterfüllung. Die Vorschriften betreffend den Arbeitnehmerschutz werden nicht differenziert. Abgewägt werden muss deshalb nur, ob die Pflichterfüllung durch externe Kontrollen die Arbeitnehmenden besser schützt, als eine Selbstdeklaration der Pflichterfüllung mit Stichprobenkontrollen.</li> <li>– Das System der Selbstdeklaration oder der Selbstkontrolle hat sich in anderen Bereichen im bereits sehr gut bewährt (z.B. Lebensmittelrecht).</li> </ul> <p>Da die beabsichtigte Differenzierung Massnahmen (Selbstdeklaration, Stichproben) vorsieht, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, kann durchaus die Ansicht vertreten werden, dass die Interessen an der beabsichtigten Differenzierung überwiegen.</p>	
Wettbewerbsneutralität (R3)	Die Differenzierung führt kaum zu einer starken Veränderung der Wettbewerbspositionen, auch wenn Unternehmen mit und solche ohne Wahlmöglichkeit im Wettbewerb stehen.	
Gleichbehandlung (R4)	Inländische und in der Schweiz tätige ausländische Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt	
Marktzugang (R5)	Der Marktzugang von ausländischen Produkten oder Unternehmen ist nicht betroffen.	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>		
Wiederkehrende Kosten (W1)	<p><i>Regulierer und Unternehmen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beim Regulierer sind relevante Einsparungen zu erwarten. Einsparungen werden durch die Reduktion der Kontrollhäufigkeit (heutige Kontrollen vs. Stichprobenkontrollen) erreicht.</li> <li>– Die Kosten für die Unternehmen sind in jedem Fall nicht grösser als bei der nicht differenzierten Regulierung: Aufgrund der Wahlmöglichkeit werden nur Unternehmen eine Selbstdeklaration machen, wenn dies wirtschaftlich ist (Kosten der Selbstdeklaration sind tiefer als die Aufwände im Zusammenhang mit den heutigen Kontrollen).</li> <li>– Aufgrund der geführten Gespräche und der Angaben des eidgenössischen Arbeitsinspektorats schätzen wir, dass bei den von der SUVA kontrollierten Unternehmen eine Kontrolle alle 6 Jahre erfolgt (16.7% pro Jahr) und bei allen anderen Unternehmen der Anteil der kontrollierten Betriebe bei 2.3% pro Jahr liegt. Darüber hinaus schliessen wir aus den Gesprächen, dass die Kontrolle vor Ort im Durchschnitt 4 Stunden dauert. Seitens der Kontrolleure entsteht darüber hinaus ein Aufwand für Vor- und Nachbereitung sowie für die Anreise von 3 Stunden.</li> <li>– Für die Schätzung des Entlastungspotenzials gehen wir davon aus, dass beim Unternehmen sowohl bei der Selbstdeklaration als auch bei der behördlichen Kontrolle der gleiche Aufwand zur Sicherstellung der Arbeitssicherheit erforderlich ist. Die Entlastung manifestiert sich in dieser konservativen Schätzung somit nur durch den Unterschied des Aufwandes zwischen «Ausfüllung der Selbstdeklaration» und «Mitgehen mit der Kontrolle vor Ort». Wir schätzen die Nettoentlastung auf 3 Stunden pro Kontrolle (4h Mitgehen bei der Kontrolle minus 1h fürs Ausfüllen der Selbstdeklaration).</li> <li>– Wir gehen davon aus, dass die Selbstdeklaration im gleichen Rhythmus durchgeführt werden muss wie heute kontrolliert wird.</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemäss eidg. Arbeitsinspektorat kontrolliert die SUVA rund 80'000 Unternehmen und die Kantone rund 350'000 Unternehmen. In der Schweiz beschäftigen rund 2% aller Unternehmen 50 oder mehr Mitarbeiter/innen<sup>10</sup>. Da die Massnahme nur Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeiter/innen betrifft, reduziert sich die Zahl der betroffenen Unternehmen entsprechend auf 78'400 (SUVA) und 343'000 (durch Kantone kontrolliert).</li> <li>– Aus den genannten Überlegungen ergibt sich ein Entlastungspotenzial von rund 12 Mio. Franken pro Jahr (10h Aufwand pro Kontrolle<sup>11</sup> * 56 CHF/h<sup>12</sup> * (78'400 Unternehmen * 16.7% + 343'000 Unternehmen * 2.3%)).</li> </ul>	
Gesamtkosten (W2)	Sowohl beim Regulierer als auch bei den Unternehmen ist ein Anpassungsaufwand zu erwarten. Für Unternehmen kann dieser jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden, da er im Wesentlichen von der konkreten Umsetzung und den Anforderungen an die Selbstdeklaration abhängt. Auf Seiten des Regulierers entstehen Kosten für Ausarbeitung und Kommunikation der Anforderungen an eine Selbstdeklaration. Der Anpassungsaufwand ist aber wahrscheinlich kleiner als der Nettonutzen.	
<b>Zusätzliche Kriterien</b>		
Alternativen (Z1)	Statt einer Differenzierung wäre es denkbar, ein für alle Unternehmen gültiges Kriterienset zu entwickeln und die Möglichkeit der Selbstdeklaration auf alle Betriebe anzuwenden.	
Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen (Z2)	Falls das Schutzniveau bei der Selbstdeklaration nicht wesentlich tiefer ausfällt, sind keine weiteren, relevanten volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen zu erwarten. Ob sich das Schutzniveau durch den Wechsel von Kontrollen zu einer Selbstdeklaration wesentlich verringert, ist umstritten und sollte deshalb vor einem möglichen Systemwechsel vertieft untersucht werden.	
Verständlichkeit (Z3)	Die Möglichkeit zur Selbstdeklaration kann einfach und verständlich kommuniziert werden.	
Fehlanreize (Z4)	Kaum Fehlanreize aufgrund von Schwelleneffekten zu erwarten.	

Tabelle 11: Beurteilung der Differenzierung gemäss Framework aus Sicht der Autoren (grün: Kriterium erfüllt, gelb: Kriterium teilweise erfüllt, rot: Kriterium nicht erfüllt).

Die Möglichkeit einer Selbstdeklaration im Bereich Arbeitssicherheit für kleine Unternehmen wird bezüglich vieler Kriterien positiv beurteilt. Dies zeigt, dass Differenzierungen, welche ausschliesslich Art und Weise der Pflichterfüllung zum Gegenstand haben tendenziell weniger umstritten sind. Es stellen sich allerdings zwei grundsätzliche Fragen, die im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschliessend untersucht werden konnten: Wie stark verändert sich das Schutzniveau durch den Systemwechsel für Beschäftigte in kleinen Unternehmen? Kann das Konzept der Selbstdeklaration nicht auf alle Unternehmen angewendet werden? Naturgemäss wird insbesondere die erste Frage von den unterschiedlichen Stakeholdern kontrovers beurteilt, was vor einer allfälligen Umsetzung weitere Abklärungen nötig macht.

<sup>10</sup> <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/kmu-politik/kmu-politik-zahlen-und-fakten/kmu-in-zahlen/firmen-und-beschaeftigte.html>

<sup>11</sup> Die 10 Stunden ergeben sich aus dem geschätzten Aufwand gemäss bestehendem System (je 4h Kontrolle für Unternehmen und Kontrolleur/in, 3h Vor- und Nachbereitung sowie Reisezeit für Kontrolleur/in = 11h) minus dem geschätzten Aufwand für das Ausfüllen der Selbstdeklaration (1h).

<sup>12</sup> Stundenansatz gemäss Handbuch Regulierungs-Checkup

Eine Kontrolle beinhaltet in allen Fällen auch eine Beratungstätigkeit und sie gibt den Unternehmen auch eine Absicherung gegen Risiken<sup>13</sup>. Insofern ist es zentral, dass die Differenzierung eine Wahlmöglichkeit beinhaltet (vgl. Tabelle 11): Unternehmen sollen zwischen Selbstdeklaration und Kontrolle wählen dürfen.

#### 4.2.3 Verzicht auf Meldepflicht bei Kleinmengen von Chemikalien

Die Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV) legt die Anforderungen für das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen fest und regelt so auch die Übermittlung von Informationen zu Stoffen und Zubereitungen zuhanden der zuständigen Verwaltungsstellen. Dabei wird in der Schweiz zwischen der *Anmeldung von neuen Stoffen* und der *Meldepflicht für gefährliche Stoffe und Zubereitungen* unterschieden. Für die Anmelde- bzw. für die Meldepflicht bestehen grundsätzlich unterschiedliche Anforderungen und Verfahren.

Für neue Stoffe gilt die Anmeldepflicht grundsätzlich für Mengen über 1 Tonne pro Hersteller/Importeur und Jahr (vgl. ChemV Art. 26). Stoffe und Stoffgruppen, die durch Spezialgesetze geregelt sind, sind vom Anwendungsbereich der ChemV ausgenommen (vgl. Art. 1 Abs. 5 und 6 ChemV)<sup>14</sup>. Die Anmeldung eines neuen Stoffes kann als Registrierung verstanden werden. Dabei muss eine Vielzahl von Informationen zum Stoff ermittelt und den Behörden mitgeteilt werden. Dieser Prozess kann sehr aufwändig sein und kostet gemäss BSS (2016) zwischen CHF 40'000 und CHF 150'000 pro Anmeldung.

Altstoffe unterliegen auch bei Mengen von unter einer Tonne der Meldepflicht, Ausnahmen sind in Art. 54 ChemV geregelt. Zusätzlich der Meldepflicht unterstellt sind alle in Art. 19 ChemV genannten Gruppen von Stoffen und Zubereitungen, so beispielsweise gefährliche Stoffe und Zubereitungen<sup>15</sup>.

Im Gegensatz zur Anmeldung muss bei der Meldung nur ein minimaler Datensatz übermittelt werden. Dieser wird in einem teilweise öffentlichen Produktregister<sup>16</sup> gespeichert und enthält im Wesentlichen Informationen, die beim Hersteller oder Importeur aufgrund der notwendigen Selbstkontrolle bereits vorhanden sind. Die Schätzungen, wie viele Stoffe von der Meldepflicht betroffen sind und wie gross die Kosten für die Meldung sind, gehen stark auseinander. Die Regulierungsfolgeabschätzung (BSS 2016) geht von mittleren Kosten in der Grössenordnung von CHF 1'000 pro Meldung aus, dieser Betrag wird jedoch von den Stakeholdern teilweise in Frage gestellt<sup>17</sup>. Die Meldung erfolgt über ein Webinterface<sup>18</sup> oder über eine Schnittstelle. Besonders negativ betroffen von der Meldepflicht sind aufgrund der Kosten kleine Unternehmen sowie Unternehmen, die viele Mel-

---

<sup>13</sup> Kommt es in einem Unternehmen zu einem Unfall und kann dem Unternehmen danach nachgewiesen werden, dass es die Risiken falsch eingeschätzt und entsprechend keine Schutzmassnahmen ergriffen hat, drohen hohe Kosten (Leistungskürzung des Versicherung, Schadenersatzklagen u.ä.).

<sup>14</sup> vgl. Kantonale Fachstellen für Chemikalien (2017): Merkblatt B01 «Stoffe in Verkehr bringen»

<sup>15</sup> vgl. Kantonale Fachstellen für Chemikalien (2017): Merkblatt B02 «Zubereitungen (Gemische) in Verkehr bringen»

<sup>16</sup> [www.rpc.admin.ch](http://www.rpc.admin.ch)

<sup>17</sup> Die Angaben der Unternehmen streuen gemäss BSS (2016) sehr stark, der Medianwert beträgt CHF 400.

<sup>18</sup> [www.anmeldestelle.admin.ch](http://www.anmeldestelle.admin.ch)

dungen machen müssen. Viele Meldungen sind insbesondere nötig, wenn gesetzliche Rahmenbedingungen, z.B. bezüglich Bezeichnung, wechseln. In diesem Kontext ist es gemäss Aussagen der Stakeholder möglich, dass einzelne Unternehmen mehrere tausend Stoffe neu melden müssen.

Ein wichtiges Ziel der Meldepflicht ist, dass die Notfallorganisationen und das Tox-Zentrum über die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Stoffe und Zubereitungen informiert sind und so bei Unfällen rasch helfen können. Ein Überblick über den Nutzen der Meldepflicht findet sich auch in BSS (2016).

#### *Ansatz für neue Differenzierungen*

Zur Senkung der administrativen Belastung der Unternehmen könnte die Meldepflicht so verändert werden, dass Stoffe und Zubereitungen erst ab einer Tonne gemeldet werden müsse.

<b>Verzicht auf Meldepflicht bei Kleinmengen von Chemikalien</b>	
Beschreibung der Differenzierung	Eine Meldung ist erst ab einer Tonne zwingend vorgeschrieben.
Differenzierungskriterien	Menge des Stoffes, welcher in der Schweiz hergestellt oder importiert wird.
Opting-Möglichkeiten	Dem Unternehmen steht es frei, alle Stoffe zu melden.
Typ der Differenzierung	Sachgerechte/Risikobasierte Differenzierung <b>Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung</b> Differenzierung hinsichtlich der Pflichterfüllung
Betroffene Gesetze und Verordnungen	Art. 1 Abs. 5-6 und Art. 54 ChemV
Motiv der bestehenden Verpflichtung	– Gesundheitsschutz des Menschen (Art. 1 ChemG) – Schutz von Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen (Art. 1 USG)
Motiv der Differenzierung	– Administrative Entlastung von Herstellern und Importeuren kleiner Mengen Chemikalien.

Tabelle 12: Beschreibung einer möglichen Differenzierung im Bereich Meldepflicht von Chemikalien.

#### *Beurteilung*

Basierend auf den durchgeführten Gesprächen, eigenen Recherchen, den Einschätzungen der befragten Juristen/innen und den im Framework dargelegten Kriterien (vgl. Kapitel 3) erfolgt aus Sicht der Autoren folgende Beurteilung der oben beschriebenen Differenzierung:

<b>Kriterium / Begründung</b>		<b>Beurteilung</b>
<b>Rechtmässigkeit</b>		
Rechtsgrundlage (R1)	Eine Regelung auf Verordnungsstufe wäre wohl genügend, zumal bereits die entsprechenden Pflichten lediglich auf Verordnungsstufe geregelt sind.	
Rechtfertigung (R2)	<i>Beurteilung Sachgerechtigkeit:</i> Das Risiko (Schadensausmass x Eintretenswahrscheinlichkeit) für Mensch und Umwelt ist auch von der Menge des in Verkehr gebrachten Stoffes abhängig. Andererseits können sich Stoffe auch als schädlich erweisen, wenn weniger als eine Tonne davon in Verkehr gebracht wird. Die Sachgerechtigkeit ist somit umstritten, so dass eine Interessensabwägung nötig ist. <i>Abwägung der Interessen:</i> – Die Meldepflicht von Altstoffen dient der Notfallouskunft und somit der Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit. Dieses Schutzbedürfnis der Bevölkerung ist sehr gewichtig und besteht in Bezug auf alle Stoffe und Zuberei-	

tungen. Bei Unfällen können auch von kleinen Mengen grosse Schadenswirkungen ausgehen.

- Eine Meldung erst ab einer Tonne zwingend vorzuschreiben würde den Administrativaufwand für die jeweils Meldepflichtigen reduzieren.
- Die benötigten Daten liegen bei den Unternehmen vor. Die Meldung könnte somit administrativ einfach umgesetzt werden, auch wenn dies heute noch nicht der Fall ist.

Die beabsichtigte Differenzierung wäre zweifelslos geeignet, den Administrativaufwand zu senken. Es ist aber davon auszugehen, dass die öffentliche Sicherheit und Gesundheit als deutlich gewichtiger eingestuft werden würden. Hinzu kommt, dass die entsprechende Meldung im Prinzip mit einem eher geringen Aufwand umzusetzen wäre, wenn die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen würden.

Wettbewerbsneutralität (R3)	Die Differenzierung führt nicht zu Wettbewerbsverzerrungen, da alle Unternehmen betroffen sind, die weniger als 1 Tonne herstellen oder importieren.	
Gleichbehandlung (R4)	Inländische und in der Schweiz tätige ausländische Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt, da die Erleichterung auch für ausländische Wirtschaftsakteure gilt <sup>19</sup> .	
Marktzugang (R5)	Der Marktzugang von ausländischen Produkten oder Unternehmen ist nicht betroffen.	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>		
Wiederkehrende Kosten (W1)	<p><i>Regulierer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beim Regulierer sind keine relevanten Einsparungen oder Kosten zu erwarten, da die Meldung über ein elektronisches System abgewickelt wird.</li> </ul> <p><i>Unternehmen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Kosten für die Unternehmen sind in jedem Fall nicht grösser als bei der nicht differenzierten Regulierung.</li> <li>– Die Einsparungen sind abhängig von der Anzahl Meldungen, welche die Unternehmen machen müssen. Das Produktregister der Anmeldestelle Chemikalien<sup>20</sup> enthält derzeit rund 146'000 Stoffe und Zubereitungen (3'200 Pflanzenschutzmittel, 8'000 Alte Stoffe, 4'600 Biozidprodukte, 130'000 Zubereitungen). In den letzten 4 Jahren wurden durchschnittlich 43'000 Mutationen pro Jahr vorgenommen (inkl. ausser Handel genommene Produkte).</li> <li>– Die anfallenden Mehrkosten pro Meldung belaufen sich gemäss BSS (2016) auf 1000 CHF pro Meldung (Mittelwert), wobei allerdings eine grosse Streuung der Angaben aus der Firmenbefragung besteht.</li> <li>– Uns liegen keine verlässlichen Informationen vor, welchen Anteil der Meldungen Stoffe und Zubereitungen betrifft, die in einer Menge von unter einer Tonne in Verkehr gebracht werden. Aufgrund der verfügbaren Informationen gehen wir für die Schätzung von einem Anteil von 50% aus. Unter dieser Annahme liegt das Entlastungspotenzial der Differenzierung bei rund 2 Millionen Franken pro Jahr.</li> </ul>	
Gesamtkosten (W2)	Sowohl beim Regulierer als auch bei den Unternehmen ist kein grosser Anpassungsaufwand zu erwarten.	
<b>Zusätzliche Kriterien</b>		
Alternativen (Z1)	Bei der Meldung werden Informationen übertragen, die bereits bei den Unternehmen vorhanden sind. Die Kosten für die Meldung sind somit in erster Linie von der Einfachheit der Meldung abhängig. Statt der Differenzierung bei der Meldepflicht, die mit einem Nutzenverlust einhergeht und nur bei einem Teil der Meldungen die Kosten senkt, wäre eine Verbesserung des technischen Ablaufes der Meldung (funktionierende Schnittstelle zwischen der Anmeldestelle und der Unternehmen) besser geeignet, administrative Entlastungen herbeizuführen.	
Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen (Z2)	Das Schutzniveau für Mensch und Umwelt in Bezug auf Chemikalien nimmt ab, da beispielsweise die Notfalldienste nicht mehr über alle Informationen verfügen. Dieser Nutzenverlust lässt sich allerdings im Rahmen dieser Studie nicht quanti-	

<sup>19</sup> Zu beachten ist, dass die Herstellerin oder Importeurin ohnehin ihren Wohnsitz, Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung in der Schweiz haben muss. Eine allfällige Differenzierung würde daher notwendigerweise ebenfalls nur in der Schweiz ansässige Unternehmen betreffen.

<sup>20</sup> [www.rpc.admin.ch](http://www.rpc.admin.ch)

	fizieren.	
Verständlichkeit (Z3)	Die Differenzierung kann einfach kommuniziert werden.	
Fehlanreize (Z4)	Aufgrund der geringen Bedeutung der Kosten der Meldung an den Gesamtkosten für die Produktion resp. die Inverkehrbringung der Produkte sind kaum Fehlanreize zu erwarten.	

Tabelle 13: Beurteilung der Differenzierung gemäss Framework aus Sicht der Autoren (grün: Kriterium erfüllt, gelb: Kriterium teilweise erfüllt, rot: Kriterium nicht erfüllt).

Aufgrund der dargelegten Beurteilungen scheint eine Erhöhung der Mengenschwelle von heute 100 kg auf 1000 kg für die Meldung von Stoffen und Zubereitungen nicht zweckmässig. Zumal das Erleichterungspotenzial eher gering ist und mit der Verbesserung der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Unternehmen eine geeignete Alternative zur Verfügung steht, welche ohne den erwarteten Nutzenverlust der Differenzierung ebenfalls zu einer administrativen Entlastung führt. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass mit technischen Ansätzen, die im Zuge der Digitalisierung zunehmend verfügbar werden, bessere Alternativen zu einer Differenzierung der Regulierung geschaffen werden können.

#### 4.2.4 Befreiung von Kleinstverwendern von der VOC-Lenkungsabgabe

##### *Ausgangslage*

VOC («volatile organic compounds», Flüchtige organische Verbindungen) sind in zahlreichen Produkten (Farben, Reinigungsmittel, etc.) enthalten und werden als Lösungsmittel in vielen Prozessen in Industrie und Gewerbe eingesetzt, zum Beispiel als Reinigungsmittel in der Maschinenindustrie. VOC haben eine schädigende Wirkung auf Mensch und Umwelt. Art 35a des Umweltschutzgesetzes (USG) sieht vor, dass eine Lenkungsabgabe auf VOC erhoben wird, um den Einsatz von VOC mit einem marktwirtschaftlichen Instrument zu hemmen. Die Lenkungsabgabe von derzeit CHF 3 pro kg VOC muss vom Importeur oder Hersteller von VOC entrichtet werden und wird über eine Reduktion der Krankenkassenprämien gleichmässig an die Bevölkerung zurückverteilt. Die Details sind in der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV) geregelt.

Im Sinn der erwünschten Lenkungswirkung der Abgabe sollen nur VOC belastet werden, die als solche in die Umwelt gelangen. Dies bedeutet unter anderem, dass VOC, die als Treib- oder Brennstoffe verwendet werden sowie VOC, die nicht oder nur sehr begrenzt in die Umwelt gelangen können, von der Lenkungsabgabe befreit sind. Ob im konkreten Fall eine Abgabebefreiung möglich ist, lässt sich in der Regel erst nach der Verwendung feststellen, da beispielsweise derselbe Stoff je nach Verwendung der Abgabe unterliegt oder nicht – beispielsweise kann Brennsprit in einem Rechaud verbrannt oder als Reinigungsmittel verwendet werden. In gewissen Fällen kann die Oberzolldirektion (OZD) Personen gemäss Art. 9 VOCV jedoch eine Bewilligung zum Bezug von vorläufig abgabebefreiten VOC erteilen. Um zu beweisen, dass VOC so verwendet werden, dass sie nicht in

die Umwelt gelangen können oder dass ihre Emissionen erheblich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus begrenzt wurden, ist eine VOC-Bilanz zu erstellen.<sup>21</sup>

Unternehmen können frei wählen, ob sie Massnahmen zur Verhinderung von VOC Emissionen umsetzen und eine Abgabebefreiung nach Art. 9 bzw. eine Rückerstattung beantragen oder die VOC-Lenkungsabgabe bezahlen und keine Massnahmen umsetzen<sup>22</sup>. Insofern sind bereits im heutigen System Wahlmöglichkeiten vorgesehen.

#### *Ansatz für neue Differenzierungen*

Der Nachweis, dass VOC nicht in die Umwelt gelangen kann oder dass die VOC Emissionen erheblich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus begrenzt wurden, ist aufwändig und für die Unternehmen mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Dieser administrative Aufwand trägt – nebst den Kosten, die für die Vermeidung von VOC Emissionen entstehen (Lüftungsanlage, Prozessanpassungen, etc.) – auch zu den Regulierungskosten bei. Dieser administrative Aufwand ist dabei weitgehend unabhängig von der Menge an VOC die verarbeitet werden.

Der Nachweis, dass VOC nicht in die Umwelt gelangen kann oder dass die VOC Emissionen erheblich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus begrenzt wurden, ist aufwändig und bei kleinen Mengen kaum wirtschaftlich. Zudem verursacht die Installation von Anlagen zur Vermeidung der VOC Emissionen (z.B. Abluftreinigungsanlage) Fixkosten, die bei kleinen Mengen stärker die Durchschnittskosten beeinflussen als bei grossen Mengen. Basierend auf dem Prinzip der Verhältnismässigkeit (vgl. Kapitel 3.1) lässt sich somit für eine Differenzierung argumentieren, die Unternehmen von der VOC Abgabe befreit, falls diese nur eine sehr kleine Menge VOC pro Jahr verwenden. In der folgenden Tabelle ist der Ansatz zusammengefasst:

---

<sup>21</sup> vgl. Merkblatt «Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC)» Oberzolldirektion.

<sup>22</sup> Zudem ist in der Verordnung (Art 18) vorgesehen, dass sich kleine Verbraucher zu Gruppen zusammenschliessen können, um gemeinsame Rückerstattungsanträge zu stellen.

<b>Befreiung beruflicher Verwender von der VOC-Abgabe bei kleinen Mengen</b>	
Beschreibung der Differenzierung	Befreiung von beruflichen Verwendern von der VOC-Abgabe, wenn pro Jahr nur eine kleine Menge VOC-haltiger Produkte und Stoffe verwendet wird. Die Unternehmen deklarieren die verwendete Menge VOC per Selbstdeklaration, welche aufgrund von einfachen Angaben (Umsatz, Branche, etc.) plausibilisiert und stichprobenartig kontrolliert werden kann.
Differenzierungskriterien	Zur Befreiung mit Selbstdeklaration zugelassen sind Unternehmen, welche beispielsweise weniger als 1 Tonne VOC pro Jahr verwenden. Dies entspricht einer Abgabe von derzeit CHF 3'000 pro Jahr.
Opting-Möglichkeiten	Ja, es besteht jederzeit die Möglichkeit, die VOC-Abgabe zu bezahlen und die Möglichkeit der Selbstdeklaration zur Befreiung von der VOC-Abgabe nicht wahrzunehmen.
Typ der Differenzierung	Sachgerechte/Risikobasierte Differenzierung <b>Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung</b> Differenzierung hinsichtlich der Pflichterfüllung
Betroffene Gesetze und Verordnungen	USG, VOCV
Motiv der bestehenden Verpflichtung	Reduktion der Nutzung von flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) mittels Lenkungsabgabe (USG Art. 35a)
Motiv der Differenzierung	Entlastung von beruflichen Verwendern kleiner Mengen VOC

Tabelle 14: Beschreibung einer möglichen Differenzierung im Bereich VOC-Lenkungsabgabe.

### Beurteilung

Basierend auf den durchgeführten Gesprächen, eigenen Recherchen und den im Framework dargelegten Kriterien (vgl. Kapitel 3) erfolgt folgende Beurteilung:

<b>Kriterium / Begründung</b>		<b>Beurteilung</b>
<b>Rechtmässigkeit</b>		
Rechtsgrundlage (R1)	Eine Regelung auf Verordnungsstufe würde wahrscheinlich nicht ausreichen, da Art. 34a Abs. 3-4 USG auf Gesetzesstufe Voraussetzungen für die Befreiung formuliert, die mit einer bedingungslosen Befreiung der gewerblichen Verbraucher kleiner Mengen unvereinbar sind.	
Rechtfertigung (R2)	<p><i>Beurteilung Sachgerechtigkeit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kleine und grosse Verwender unterscheiden sich nicht systematisch in Bezug auf die Emission pro Kilo verwendete VOC. Sie unterscheiden sich jedoch aufgrund von Fixkosteneffekten in Bezug auf die Möglichkeiten zur Reduktion von VOC Emissionen und deren Nachweis.</li> <li>– Ausschlaggebend für die Abgabenlast ist nicht der Bezug von VOC, sondern die Höhe der Emissionen. Wird ein Teil der bezogenen VOC nicht emittiert, kann die Abgabe in diesem Umfang auf Antrag zurückerstattet werden. Sinn und Zweck der Lenkungsabgabe ist es, die VOC-Emissionen mit einer Gebühr zu belasten, so dass die Stoffe und Produkte möglichst substituiert und die Prozesse bezüglich Emissionen optimiert werden. Würde man alle kleineren Emittenten von der Lenkungsabgabe befreien, entfielen ein Anreiz zur Senkung der VOC-Emissionen.</li> </ul> <p><i>Abwägung der Interessen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Schutz der Umwelt ist grundsätzlich gewichtig, die Freisetzung von VOC ist jedoch nicht verboten, sondern soll mit der VOC-Abgabe nur gelenkt werden.</li> <li>– Die Mengen, die befreit werden sollen sind klein im Vergleich zu den rund 30'000 Tonnen VOC, die durch Industrie und Gewerbe jährlich emittiert werden und der Lenkungsabgabe unterstellt sind<sup>23</sup>.</li> <li>– Unternehmen können sich bereits heute von der Abgabe befreien lassen</li> </ul>	

<sup>23</sup> BAFU (2017): Faktenblatt Emissionsübersicht VOC

oder Rückerstattungen für VOC verlangen, die nicht in die Umwelt gelangen konnten. Dabei entstehen jedoch Fixkosten, welche relativ zu der Rückvergütung hoch sind.

Wettbewerbsneutralität (R3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Differenzierung kann in Branchen zu Wettbewerbsverzerrungen führen, in denen VOC einen relevanten Anteil an den Gesamtkosten der produzierten Güter ausmachen und die Betriebe sehr klein sind. In den meisten Branchen machen VOC jedoch nur einen kleinen Teil der Erstellungskosten aus.</li> <li>– Gemäss BGer stellen Abgaben, die von allen Marktteilnehmern gleichermaßen erhoben werden, keine unzulässige Ungleichbehandlung dar (BGE 125 I 182 E. 5e). Dies kann im vorliegenden Beispiel umgekehrt zur Argumentation führen, dass eine Lenkungsabgabe, die nur von gewissen Marktteilnehmern entrichtet werden muss, eine unzulässige Ungleichbehandlung darstellt. Die Differenzierung ist somit aus dieser Perspektive möglicherweise problematisch. Wie die Abwägung durch die Gerichte in diesem Einzelfall beurteilt würde, ist unklar.</li> </ul>	
Gleichbehandlung (R4)	<p>Die Differenzierung müsste in jedem Fall so ausgestaltet werden, dass die Befreiung auch für ausländische Wirtschaftsaktoren gilt, da sonst das Prinzip der Gleichbehandlung nicht erfüllt wird. Wie dies beim Grenzübertritt in der Praxis sichergestellt werden könnte, ist derzeit noch unklar und scheint aus heutiger Sicht nicht einfach. In jedem Fall würde sich hier ein Missbrauchspotenzial bieten, welches nur schwer zu kontrollieren wäre.</p>	
Marktzugang (R5)	<p>Der Marktzugang von ausländischen Produkten oder Unternehmen ist nicht betroffen.</p>	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>		
Wiederkehrende Kosten (W1)	<p><i>Regulierer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beim Regulierer sind wahrscheinlich keine relevanten Einsparungen oder Kosten zu erwarten. Die Anzahl Unternehmen, die befreit werden möchten, nimmt eher zu. Gleichzeitig ist nimmt der durchschnittliche Aufwand pro Kontrolle eher ab (einfache Selbstdeklaration).</li> </ul> <p><i>Unternehmen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Kosten für die Unternehmen in jedem Fall nicht grösser als bei der nicht differenzierten Regulierung: Aufgrund der Wahlmöglichkeit werden nur Unternehmen eine Befreiung beantragen, wenn dies wirtschaftlich ist, d.h. wenn die Kosten für die Selbstdeklaration tiefer sind als die eingesparte VOC Abgabe.</li> <li>– Wir die Rückerstattung mittels Selbstdeklaration umgesetzt, ist es nötig, dass das Unternehmen die eingekaufte Menge VOC nachweist, z.B. mit Rechnungskopien. Für diesen Nachweis gehen von reinen Personalkosten in der Höhe von mindestens CHF 500 pro Jahr aus (ca. 1 Arbeitstag gemäss Tarif Regulierungs-Checkup). Die Nettoeinsparung pro Unternehmen und Jahr berechnet sich somit wie folgt: <math>\text{kg VOC} \times 3 \text{ CHF/kg} - 500 \text{ CHF}</math>. Dies bedeutet, dass sich eine Rückerstattung nur für Unternehmen lohnt, die eine bedeutende Menge VOC (&gt;166kg pro Jahr) einsetzen. Dies betrifft vor allem Unternehmen, die VOC in ihren Prozessen und/oder Produkten und nicht nur als Hilfsmittel einsetzen.</li> <li>– VOC werden in sehr vielen gewerblichen und industriellen Betrieben eingesetzt, insbesondere im zweiten Sektor. Basierend auf der NOGA-Statistik schätzen wir, dass in rund 90'000 Betrieben des zweiten Sektors eine mit Blick auf die Differenzierung relevante Menge VOC eingesetzt werden könnte. Davon sind 83% Mikrounternehmen (&lt; 10 VZÄ) und 14% Kleinunternehmen (10 bis 49 VZÄ). Industrie und Gewerbe verursachen Emissionen von rund 30'000 Tonnen VOC pro Jahr. Es liegen uns keine Zahlen vor, über die Verteilung der Emissionen und/oder der VOC Bezüge auf die einzelnen Betriebe. Unter der <b>arbiträren</b> Annahme, dass 5% der Betriebe unter 50 VZÄ von der Befreiung profitieren und jeder Betrieb 1 Tonne VOC befreien würde, ergäbe dies ein Entlastungspotenzial für Unternehmen von rund CHF 10 Mio. pro Jahr.</li> </ul>	
Gesamtkosten (W2)	<p>Sowohl beim Regulierer als auch bei den Unternehmen ist ein Anpassungsaufwand zu erwarten. Dieser ist jedoch nicht sehr hoch, da die Differenzierung mit einer einfachen Selbstdeklaration umgesetzt werden kann.</p>	

#### Zusätzliche Kriterien

Alternativen (Z1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Regulierung liesse sich wahrscheinlich für alle vereinfachen, beispielsweise mit einer deutlichen Vereinfachung der Regeln für die VOC-Bilanzierung. Dies sollte in jedem Fall und unabhängig von der hier beurteilten Differenzierung geprüft werden.</li> <li>– Insbesondere für Produkte, die direkt an Konsumenten/innen verkauft werden (Farben, Lacke, etc.), wäre möglicherweise eine Kennzeichnung der Produkte, z.B. mit einer Umweltetikette<sup>24</sup> effektiver als die VOC-Lenkungsabgabe.</li> </ul>	
Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen (Z2)	Die Lenkungswirkung nimmt um den durch die Unternehmen eingesparte VOC-Abgabe ab, was aufgrund der Schädlichkeit von VOC negativ zu beurteilen ist. Um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen vertieft zu untersuchen, wäre eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse nötig.	
Verständlichkeit (Z3)	Die Differenzierung kann einfach kommuniziert werden.	
Fehlanreize (Z4)	Schwelleneffekte sind nicht zu vermeiden, beim Überschreiten der Mindestmenge verändern sich die Erstellungskosten für das Unternehmen. In den meisten Branchen machen VOC jedoch nur einen kleinen Teil der Kosten aus, weshalb die Fehlanreize kaum bedeutend sein werden.	

Tabelle 15: Beurteilung der Differenzierung gemäss Framework aus Sicht der Autoren (grün: Kriterium erfüllt, gelb: Kriterium teilweise erfüllt, rot: Kriterium nicht erfüllt).

Die Differenzierung kann zu einer administrativen Entlastung führen und könnte aufgrund der kleinen Mengen, die befreit werden sollen, möglicherweise auch als verhältnismässig eingestuft werden. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass die Senkung der Regulierungskosten bei den Unternehmen voll zu Lasten der Lenkungswirkung der Abgabe geht. Zudem bestehen Zweifel bezüglich der Wettbewerbsneutralität der Differenzierung und der Umsetzbarkeit des Gleichbehandlungsgebotes von ausländischen Anbietern. Darüber zeigt die erste, sehr grobe Schätzung der Wirtschaftlichkeit deutlich, dass nur ein kleiner Spielraum besteht, in welchem die Differenzierung im Einzelfall tatsächlich günstiger ist als die bisherige Lösung. Die in der obenstehenden Tabelle ausgeführten Massnahmen (Vereinfachung Bilanzierung, Umweltetikette statt Lenkungsabgabe als Wahlmöglichkeit) sind somit mit Blick auf die Regulierungskosten wahrscheinlich geeigneter, um die Unternehmen zu entlasten und gleichzeitig die Ziele einer möglichst sparsamen Nutzung von VOC zu verfolgen. Die genannten Massnahmen könnten den administrativen Aufwand reduzieren ohne Unternehmen ungleich zu behandeln und die Reduktion der Lenkungswirkung würde wahrscheinlich kleiner ausfallen als bei der Differenzierung.

#### 4.2.5 Differenzierte Fremdkontrolle für Bauprodukte

Die revidierte Bauproduktegesetzgebung (Bauproduktegesetz, BauPG) ist am 1. Oktober 2014 in Kraft getreten. Seit dem 1. Juli 2015 dürfen Bauprodukte in der Schweiz nur noch nach dieser Gesetzgebung in Verkehr gebracht werden. Mit der Gesetzgebung sollen technische Handelshemmnisse abgebaut werden, indem die Vorschriften für das Inverkehrbringen von Bauprodukten jenen der Nachbarländer angeglichen werden. Die Verordnung zum Bauproduktegesetz (Bauprodukteverordnung, BauPV) sieht Vereinfachungen für Kleinunternehmen und für nicht in Serie gefertigte Produkte vor. Konkret bedeu-

<sup>24</sup> Vgl. <https://stiftungfarbe.org/>

tet die Vereinfachung, dass ein anderes AVCP-System (Assessment and Verification of Constancy of Performance – System zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit) angewendet werden kann. Zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit wurden fünf AVCP-Systeme geschaffen (1+, 1, 2+, 3 und 4). Das anwendbare System regelt, welche Auflagen der Hersteller erfüllen muss, um die Leistungsbeständigkeit zu überprüfen. Dazu muss in vielen Fällen eine notifizierte Stelle beigezogen werden. Kleinunternehmen können Produkte der Stufe 3 nach Stufe 4 handhaben und werden somit weniger oft fremdüberwacht. Im Rahmen der Stakeholdergespräche wurde ange-regt, im Bereich der Bauprodukte neue Differenzierungen anzuwenden, um insbesondere kleine Unternehmen und Unternehmen, die nur im Schweizer Markt tätig sind, von Regu-lierungskosten zu entlasten. Insbesondere die Fremdüberwachung führt bei Kleinunter-nehmen offenbar zu einem unverhältnismässig hohen Aufwand, weshalb sich das nach-folgende Beispiel damit auseinandersetzt. Aus Sicht der Autoren hat das Beispiel des Bauproduktgesetzes einen hohen illustrativen Charakter, da es die Vor- und Nachteile von Differenzierungen in einem internationalen Kontext aufzeigt.

#### Stärkere Erleichterungen für Kleinunternehmen bezüglich Fremdüberwachung

Beschreibung der Differenzierung	Die Fremdüberwachung bei Kleinunternehmen wird nicht nur bei Produkten der AVCP-Systemstufe 3 gelockert, sondern bei allen Produkten. Die Anforderungen an die Produkte bleiben jedoch unverändert.
Differenzierungskriterien	Unverändert wie bisher gemäss Art. 6 der Bauprodukteverordnung: Unter-nehmen beliebiger Rechtsform, Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, weniger als zehn Beschäftigte, Jahresumsatz oder Jahresbilanz unter drei Millionen Franken
Opting-Möglichkeiten	Es besteht keine Opting-Möglichkeit.
Typ der Differenzierung	Sachgerechte/Risikobasierte Differenzierung Verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung <b>Differenzierung hinsichtlich der Pflichterfüllung</b>
Anzupassende Rechtsgrundlagen	BauPG, BauPV
Motiv der bestehenden Verpflichtung	– Konsumentenschutz (Art. 97 BV) – Gewährleistung der Sicherheit von Bauprodukten und des grenzüberschrei- tenden freien Warenverkehrs (Art. 1 Abs. 2 BauPG)
Motiv der Differenzierung	Entlastung von Kleinunternehmen beim Verfahren zum Inverkehrbringen von Bauprodukten.

Tabelle 16: Beschreibung einer möglichen Differenzierung im Bereich Fremdüberwachung von Bauprodukten.

#### Beurteilung

Basierend auf den durchgeführten Gesprächen, eigenen Recherchen, den Einschätzun- gen der befragten Juristen/innen und den im Framework dargelegten Kriterien (vgl. Kapi- tel 3) erfolgt aus Sicht der Autoren folgende Beurteilung der oben beschriebenen Diffe- renzierung:

#### Stärkere Erleichterungen für Kleinunternehmen bezüglich Fremdüberwachung

Kriterium / Begründung	Beurteilung
<b>Rechtmässigkeit</b>	
Rechtsgrundlage (R1)	Gesetzliche Grundlage ist möglicherweise mit Art. 6 Abs. 3 Bst. b BauPG bereits vorhanden. Allerdings ist unklar, ob die Differenzierung mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen und der Europäischen Union über die gegensei- tige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) überhaupt kompatibel ist (vgl. R5). 

Rechtfertigung (R2)	<p><i>Beurteilung der Sachgerechtigkeit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Da auch von Kleinunternehmen bzw. nur für den Schweizer Markt hergestellte Bauprodukte gewissen Sicherheits- und Harmonisierungsanforderungen genügen sollen, liegt hier keine sachgerechte Differenzierung vor.</li> </ul> <p><i>Abwägung der Interessen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Der Konsumentenschutz und die Gewährleistung der Sicherheit von Bauprodukten sind grundsätzlich gewichtige öffentliche Interessen. Die Differenzierung betrifft indessen nicht die Anforderungen an die Bauprodukte, sondern einzig das Verfahren zum Inverkehrbringen. Die Anforderungen an Bauprodukte sollen sich nicht abhängig vom produzierenden Unternehmen unterscheiden.</li> <li>– Kleinunternehmen werden durch Verfahren zum Inverkehrbringen von Bauprodukten mit Fremdüberwachung überproportional stärker belastet als grössere Unternehmen; die Vereinfachung des Verfahrens ist geeignet, eine administrative Entlastung zu bewirken.</li> <li>– Die Konsumentenschutzinteressen werden durch die nachgelagerte Marktüberwachung gewahrt (Art. 20 ff. BauPG).</li> <li>– Zu viele Ausnahmeregelungen können den Harmonisierungszweck des BauPG und der BauPV unterlaufen.</li> </ul> <p>Unter der Annahme, dass mit anderen Mitteln (z.B. Marktüberwachung) die Sicherheit der Bauprodukte in der Schweiz gewährleistet werden kann, ist die Vereinfachung des Verfahrens zum Inverkehrbringen für Kleinunternehmen tendenziell mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar. Ob diese Annahme zulässig ist, wäre vertieft zu überprüfen.</p>	
Wettbewerbsneutralität (R3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kleinunternehmen profitieren bereits nach geltendem Recht von einem vereinfachten Verfahren beim Inverkehrbringen für bestimmte Bauprodukte. Die Ausdehnung des vereinfachten Verfahrens für Kleinunternehmen auf alle Bauprodukte führt kaum zu einer übermässigen Wettbewerbsverzerrung.</li> <li>– Dass sich exportierende Unternehmen an im Ausland geltende, allenfalls strengere Vorschriften halten müssen als Unternehmen, die ausschliesslich für das Inland produzieren, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch.</li> </ul>	
Gleichbehandlung (R4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestützt auf den WTO-Grundsatz der Inländerbehandlung ist die Schweiz verpflichtet, aus dem Ausland eingeführte Bauprodukte regulatorisch gleich zu behandeln wie inländisch hergestellte Bauprodukte.</li> <li>– In Bezug auf Erleichterungen von Produkten, die nur für den Schweizer Markt hergestellt werden, könnte es zu Ungleichbehandlungen kommen. Es ist durchaus möglich, dass für ausländische Unternehmen (mit oder ohne Niederlassung in der Schweiz), die für den Schweizer Markt produzieren, dennoch die strengeren EU-Richtlinien gelten (auch für die Produkte die dann in die Schweiz exportiert werden), während in der Schweiz ansässige Unternehmen diesbezüglich von der erleichterten Kontrolle profitieren könnten.</li> <li>– Zu beachten ist ferner, dass die von Kleinunternehmen im vereinfachten Verfahren in Verkehr gebrachten Bauprodukte nicht in die EU bzw. den EWR exportiert werden dürfen.</li> </ul> <p>Die Einhaltung des Grundsatzes der Inländerbehandlung kann nicht garantiert werden, ist jedoch auch nicht auszuschliessen, da bereits heute gewisse Erleichterungen für kleine Unternehmen möglich sind.</p>	
Marktzugang (R5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Vereinfachung des Verfahrens zum Inverkehrbringen von Bauprodukten für Kleinunternehmen im Inland wirkt sich nicht als Grenzhindernis für ausländische Produkte aus.</li> <li>– Die Schaffung der Äquivalenz zwischen den Baugesetzgebungen der EU und der CH (d.h. BauPG und BauPV) war die Voraussetzung für die Aufnahme der Bauprodukte in das Abkommen der Schweiz und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und damit der zentrale Beweggrund für die letzte Revision der Baugesetzgebung. Mit dieser Äquivalenzanforderung wird dem Handlungsspielraum der Schweiz für Abweichungen vom EU-Recht eindeutig Grenzen gesetzt. Die Einhaltung des MRA kann aus heutiger Sicht nicht garantiert werden. Da bereits heute gewisse Erleichterungen für kleine Unternehmen möglich sind, ist jedoch auch nicht komplett auszuschliessen, dass weitere Erleichterungen mit dem MRA vereinbar sind.</li> </ul>	

Wiederkehrende Kosten (W1)	<p><i>Regulierer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Fremdüberwachung wird in der Regel durch Auditoren durchgeführt, die von den Unternehmen direkt bezahlt werden.</li> <li>– Beim Regulierer sind jedoch zusätzliche Kosten zu erwarten, da beispielsweise sichergestellt werden müsste, dass die von Fremdkontrollen ausgenommenen Produkte nicht in die EU exportiert werden.</li> <li>– Da auch Kleinunternehmen der EU erlaubt werden müsste, die betroffenen Produkte ohne Fremdüberwachung in die Schweiz einzuführen, nimmt das Risiko zu, dass Produkte mit mangelhafter Qualität auf den Markt kommen. Aus diesem Grund werden neue Marktüberwachungsmaßnahmen notwendig sein, um die Sicherheit der Bauprodukte in der Schweiz sicherzustellen. Eine solche Marktüberwachung führt zu einem erheblichen Mehraufwand, welcher die Einsparungen bei den Unternehmen zunichtemachen kann. Eine quantitative Schätzung des Aufwandes war im Rahmen der Studie jedoch nicht möglich.</li> </ul> <p><i>Unternehmen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bei den betroffenen Unternehmen sind Nettoeinsparungen zu erwarten. Uns liegen allerdings zu wenig Informationen vor, um eine gesamthafte Quantifizierung des Entlastungspotenzials vornehmen zu können, da die Verteilung der betroffenen Produkte auf die AVCP-Systemstufen unbekannt ist. Gemäss Aussage eines befragten Stakeholders liegt das Entlastungspotenzial bei 0-2 Arbeitstagen pro betroffenem Betrieb und Jahr.</li> </ul>	
Gesamtkosten (W2)	Bei den Unternehmen ist nicht mit relevantem Anpassungsaufwand zu rechnen, der Aufbau der unter W1 beschriebenen Marktüberwachung führt allerdings zu einem, möglicherweise erheblichen, Mehraufwand beim Regulierer. Aus heutiger Sicht muss deshalb in Frage gestellt werden, ob die Differenzierung bezüglich der Gesamtkosten wirtschaftlich ist.	
Alternativen (Z1)	Eine Reduktion oder Aufhebung der Pflicht zur Fremdüberwachung ist grundsätzlich nicht nur für kleine, sondern auch für grosse Unternehmen denkbar. Voraussetzung dafür ist, dass die Einhaltung der Anforderungen und Vorschriften an Bauprodukte weiterhin sichergestellt werden kann. Dabei würde es sich nicht um eine differenzierte Regulierung, sondern um eine Deregulierung handeln; es profitieren alle in der Schweiz tätigen Unternehmen und in der Schweiz vertriebenen Bauprodukte gleichermassen von der Entlastung. Allerdings wäre eine solche Deregulierung noch weniger mit dem WTO Grundsatz der Inländerbehandlung vertretbar, weshalb hier die Deregulierung wahrscheinlich keine valable Alternative zur Differenzierung darstellt.	
Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen (Z2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In Bezug auf die Sicherheit der Bauprodukte sind keine volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen zu erwarten, wenn die Einhaltung der Anforderungen und Vorschriften an Bauprodukte weiterhin sichergestellt werden kann.</li> <li>– Es besteht jedoch die Gefahr, dass es durch die hier beschriebene Differenzierung zu einer Verletzung des Äquivalenzprinzips kommt (vgl.R4). Falls es in diesem Zusammenhang zu einer Kündigung des MRA kommen würde, ist mit grossen Auswirkungen für die Volkswirtschaft zu rechnen. Diese lassen sich im Rahmen der vorliegenden Studie weder vertiefen noch quantifizieren. Wir gehen jedoch davon aus, dass der Nutzen der Differenzierung die mit der Kündigung des MRA verbundenen Kosten für die Volkswirtschaft nicht aufwiegen würde. Die Differenzierung liesse sich somit nur dann rechtfertigen, wenn sie MRA-kompatibel umgesetzt werden könnte. Ob dies möglich ist, kann hier nicht abschliessend beurteilt werden, ist jedoch gemäss unserem Wissensstand in Frage gestellt.</li> </ul>	
Verständlichkeit (Z3)	Eine Reduktion der Fremdüberwachung kann einfach kommuniziert werden.	
Fehlansätze (Z4)	Relativ zu anderen Treibern für die Firmengrösse ist die hier beschriebene Differenzierung kaum relevant, weshalb die Fehlansätze vernachlässigbar sind.	

Tabelle 17: Beurteilung der Differenzierung gemäss Framework aus Sicht der Autoren (grün: Kriterium erfüllt, gelb: Kriterium teilweise erfüllt, rot: Kriterium nicht erfüllt).

Die Differenzierung «stärkere Erleichterungen für Kleinunternehmen bezüglich Fremdüberwachung» wird insgesamt kritisch beurteilt. Die Rechtfertigung ist klar davon abhängig, dass die Sicherheit der Bauprodukte auch mit anderen Mitteln sichergestellt werden kann. Bezüglich des Kriteriums der Gleichbehandlung (Prinzip der Inländerbehandlung) befindet sich die Differenzierung im besten Fall in einem Graubereich. Die Schaffung der Äquivalenz zwischen den Baugesetzgebungen der EU und der Schweiz war die Voraussetzung für die Aufnahme der Bauprodukte in das Abkommen der Schweiz und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA/Bilaterale 1) und damit der zentrale Beweggrund für die letzte Revision der Baugesetzgebung. Mit dieser Äquivalenzanforderung wird dem Handlungsspielraum der Schweiz für Abweichungen vom EU-Recht (also z.B. auch für Ausnahmen für Kleinunternehmen) enge Grenzen gesetzt, will man das Abkommen zwischen der CH und der EU und dessen wirtschaftliche Vorteile (keine doppelten Konformitätsbewertungen und damit verbesserter Marktzugang bei Bauprodukten) im Bereich der Bauprodukte aufrechterhalten. Die Differenzierung liesse sich somit nur dann rechtfertigen, wenn sie MRA-kompatibel umgesetzt werden könnte. Es wäre somit vertieft zu prüfen, ob eine allfällige Verankerung der geplanten Differenzierung in den Schweizer Erlassen unter den geltenden Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft umsetzbar ist.

#### **4.2.6 Abweichende Kennzeichnung von Produkten für den Binnenmarkt**

##### *Ausgangslage*

In der Schweiz produzierte Produkte oder in die Schweiz importierte Produkte müssen gemäss Schweizer Recht gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnungspflichten wurden in den letzten Jahren in vielen Bereichen mit internationalen Anforderungen harmonisiert, um Handelshemmnisse abzubauen. Je nach Produkt sind unterschiedliche Rechtsgrundlagen massgeblich für die Anforderungen an diese Kennzeichnung. Nachfolgend wird das Thema am Beispiel der Holzprodukte aufgearbeitet.

Basierend auf dem Konsumentenschutzgesetz (KIG) müssen in der Schweiz Holz und Holzprodukte gemäss der Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten deklariert werden. Dies betrifft derzeit vor allem Rohholz, Massivholz und Massivholzprodukte. Adressat der Deklaration sind die Konsumenten/innen von Holz und Holzprodukten, das Ziel der Regulierung ist die Information der Konsumenten/innen über die Holzart und die Herkunft des Holzes. Die EU-Holzhandelsverordnung (EUTR) verbietet demgegenüber die Inverkehrbringung von illegalem Holz und nutzt insbesondere das Element der Sorgfaltspflicht: Inverkehrbringer müssen nachweisen, dass sie alle gebotene Sorgfalt walten lassen, um sicherzustellen, dass die Hölzer resp. die Holzprodukte aus legaler Herkunft stammen, d.h. nicht aus illegalen Holzschlägen.<sup>25</sup> Das BAFU emp-

---

<sup>25</sup> BAFU (2013): Faktenblatt 1 zur EU-Holzhandelsregulierung

fehlt, basierend auf der EUTR, beim Export von Schweizer Holz eine Anzahl Informationen bereitzustellen, um den Nachweis der Sorgfaltspflicht zu erbringen<sup>26</sup>.

Bei der Art und Weise der Deklaration bestehen bereits heute Differenzierungen: Im Normalfall sind Art und Herkunft des Holzes am Produkt selber, auf seiner Verpackung oder unmittelbar daneben anzugeben. Für Einzelanfertigungen oder Kleinserien (bis 50 Stück) kann die Deklaration im Rahmen der Offerte auf dem Geschäftspapier erfolgen (Art. 4 der Verordnung).

Die Umsetzung der schweizerischen Deklarationspflicht verursacht Regulierungskosten. Dies vor allem bei den Händlern<sup>27</sup>, welche Produkte an Konsumenten/innen verkaufen und bei den Produzenten von Produkten, falls mehrere Holzsorten und/oder Holz aus unterschiedlicher Herkunft verwendet werden. Für Schweizer Sägewerk sind die Regulierungskosten hingegen klein, da diese vor allem Schweizer Holz verarbeiten. Die Umsetzung der Sorgfaltspflicht gemäss EUTR verursacht für die holzexportierende Industrie zusätzliche Regulierungskosten.

#### *Ansatz für neue Differenzierungen*

Aufgrund der ersten Recherchen und Diskussionen in der Begleitgruppe wurde ein Differenzierungsansatz im Bereich Kennzeichnungspflichten erarbeitet. Dieser sah vor, dass im Business-to-Business (B2B) Bereich hinsichtlich der Kennzeichnungspflichten zwischen exportierenden und nicht exportierenden Unternehmen differenziert wird. Konkret hätte dies bedeutet, dass Unternehmen, die nur für den Schweizer Markt produzieren von einer erleichterten Kennzeichnungspflicht profitieren würden, was eine administrative Entlastung bewirken könnte. Das Beispiel wurde in einem ersten Schritt anhand des Holzsektors entwickelt, hätte aber auch auf andere Produkte angewendet werden können.

#### *Beurteilung*

Aufgrund der durchgeführten Stakeholdergespräche hat das Projektteam entschieden, das Beispiel im Rahmen dieser Studie nicht weiterzuverfolgen. Die Gründe lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die grosse Mehrheit der produzierenden Unternehmen ist sowohl für den Binnenmarkt als auch für den Export tätig. Für diese bringt eine Differenzierung der Kennzeichnungspflichten einen Mehraufwand und kaum eine Erleichterung.
- Selbst Unternehmen, die ausschliesslich im Binnenmarkt tätig sind, fungieren oft als Zulieferer für exportorientierte Unternehmen. Diese verlangen, dass die nötigen Informationen für eine EU-taugliche Kennzeichnung bereitgestellt werden.

<sup>26</sup> Beschreibung Handelsnamen, Produktart, Name der Baumart, Land des Holzeinschlags, Name und Anschrift des Lieferanten / Käufers, Dokument / Nachweis betreffend Konformität mit geltenden Rechtsvorschriften (vgl. BAFU 2013: Faktenblatt 2 Schweizer Holz und die EU-Holzhandelsregulierung (EUTR))

<sup>27</sup> Bei den Regulierungskosten der Händler handelt es sich vor allem um Initialkosten, z.B. für die Umstellung der Systeme für die Beschriftungen. Für den EU Marktzugang (EUTR) sind allerdings bereits viele Informationen für die Erfüllung der Kennzeichnungspflicht vorhanden, was den Umfang der zusätzlichen Regulierungskosten reduziert.

- Im Zielkonflikt zwischen Harmonisierung und Differenzierung ist aufgrund der durchgeführten Gespräche davon auszugehen, dass in den meisten Fällen das Anliegen der Harmonisierung Priorität genießt.

Eine Differenzierung der Unternehmen zwischen exportierenden und nicht exportierenden Unternehmen bezüglich der Kennzeichnungspflichten für Produkte ist aufgrund der durchgeführten Analysen weder aus Unternehmenssicht erwünscht noch aus Sicht der Regulierungskosten zweckmässig. Dies bedeutet nicht, dass im Bereich der Kennzeichnungspflichten Vereinfachungen möglich sind und Regulierungskosten damit reduziert werden könnten. Dies sollte jedoch mittels einer generellen Anpassung der Regulierungstiefe geschehen und nicht durch Differenzierungen.

## 5 Schlussfolgerungen

econcept hat in der vorliegenden Studie das Instrument der differenzierten Regulierung zur Senkung des administrativen Aufwandes umfassend untersucht. Die nachfolgend dargelegten Schlussfolgerungen stützen sich auf die verfügbare Literatur, Erfahrungen mit differenzierter Regulierung in den Bereichen Lebensmittelrecht, Mehrwertsteuer sowie Energie- und CO<sub>2</sub>-Gesetz, Gesprächen mit Experten und Stakeholdern sowie der juristischen Einschätzungen der Projektpartner und der Expertise der Autoren.

Das Projektteam hat das Thema insbesondere aus einer konzeptionellen Sicht beleuchtet, indem ein allgemeingültiges Framework zur Beurteilung differenzierter Regulierung entwickelt wurde. Dieses Framework bildete die Grundlage für die Beurteilung von Regulierungsbereichen und konkreten Anwendungsbeispielen. Bei der Erarbeitung dieser Beispiele stützte sich econcept stark auf halbstrukturierte und teilweise explorative Gespräche mit Experten und Stakeholdern. Dieser Ansatz ermöglichte es, das Thema auch aus einer sehr praxisnahen Sicht zu analysieren und die Erfahrungen der Betroffenen einfließen zu lassen, was aus Sicht der Autoren sehr wertvoll war. Aufgrund der Breite der untersuchten Themen und des verfügbaren Projektrahmens bleiben die identifizierten Anwendungsmöglichkeiten jedoch klar illustrative Beispiele, an denen sich die Vor- und Nachteile von Differenzierungen anschaulich diskutieren lassen. Es darf weder davon ausgegangen werden, dass sich die Beispiele ohne weitere Abklärungen umsetzen lassen noch dass diese das gesamte Potenzial des Instrumentes darstellen.

Aufgrund der durchgeführten Arbeiten lassen sich aus Sicht der Autoren folgende Schlussfolgerungen formulieren:

### ***In der Schweiz besteht bereits eine Vielzahl von Differenzierungen***

Die Analysen im Rahmen der vorliegenden Studie haben klar gezeigt, dass das Instrument der differenzierten Regulierung, zumindest auf Bundesebene, regelmässig angewendet wird. Dies ist aus unserer Sicht eine wichtige und auch etwas überraschende Erkenntnis. Die starke Verbreitung von Differenzierungen – gerade mit Blick auf kleine und Kleinunternehmen – ist wahrscheinlich auch darauf zurückzuführen, dass in der Schweiz über breite Vernehmlassungen bereits im gesetzgeberischen Prozess Anliegen der betroffenen Branchen aufgenommen werden können. Nicht zuletzt ist die Breite der Differenzierungen jedoch auch Ausdruck der hohen Regulierungsdichte. Interessanterweise hat sich jedoch auch gezeigt, dass Differenzierungen häufig nicht unter dem Begriff «differenzierte Regulierung» diskutiert werden.

### ***Differenzierte Regulierung ist häufig nicht die beste Lösung***

Differenzierungen führen immer dazu, dass die Regulierung komplexer wird. Darüber hinaus schaffen Differenzierungen durch künstliche Schwellen exogen festgelegte Unterschiede zwischen den Unternehmen. Auch wenn diese Unterschiede nicht automatisch zur Verzerrung des Wettbewerbs führen, so sind sie aus regulatorischer Sicht nicht wünschenswert. Deregulierung oder eine Vereinfachung der Regulierung sind aus diesen

Gründen und mit Blick auf die Regulierungseffizienz – wo immer möglich – einer Differenzierung vorzuziehen. Die untersuchten Anwendungsbeispiele (vgl. Kapitel 4.2) unterstreichen dies deutlich: In vielen Beurteilungen wird Kriterium Z1 (Alternative) nur als teilweise oder als nicht erfüllt beurteilt. Dies zeigt, dass es aus einer volkswirtschaftlichen Sicht oft bessere Alternativen gibt als die Implementation von neuen Differenzierungen. Diese Erkenntnis ist wahrscheinlich auch damit verknüpft, dass schon viele Differenzierungen umgesetzt wurden – die «tiefhängenden Früchte» sind bereits geerntet.

### ***Gute Differenzierungen sind ein nützliches Element im Baukasten der Entlastung***

Sowohl die untersuchte Literatur, die bisherigen Erfahrungen und die Erkenntnisse aus den untersuchten Regulierungsbereichen als auch die Beurteilung der konkreten Anwendungsbeispiele zeigen, dass differenzierte Regulierung zweckmässig sein kann. Es ist jedoch ex-ante häufig nicht klar, ob die Vorteile der Differenzierung gegenüber den stets auch vorhandenen Nachteilen überwiegen; die erste Intuition kann täuschen. Eine solide Prüfung der angedachten Differenzierungen ist deshalb in jedem Fall angezeigt. Das im Rahmen dieser Studie entwickelte Framework zur Beurteilung von differenzierter Regulierung ist hierfür geeignet. Das Framework umfasst folgende Kriterien:

<b>Kriterien zur Rechtmässigkeit</b>	
R1	<i>Rechtsgrundlage:</i> Es besteht eine ausreichende Rechtsgrundlage.
R2	<i>Rechtfertigung:</i> Die Ungleichbehandlung ist gerechtfertigt. Dies kann entweder durch tatsächliche Unterschiede bei den Adressaten bezüglich der für die Regulierung entscheidenden Sachverhalte, durch ein öffentliches Interesse der Differenzierung oder die Verhältnismässigkeitsprüfung der Regulierung selber begründet sein.
R3	<i>Wettbewerbsneutralität:</i> Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ist eingehalten.
R4	<i>Gleichbehandlung:</i> Inländische und alle ausländischen Wirtschaftsakteure werden gleichbehandelt.
R5	<i>Marktzugang:</i> Der Marktzugang ist gemäss den wirtschaftsvölkerrechtlichen Staatsverträgen für alle Unternehmen gewährleistet und die völkerrechtlichen Verträge sind eingehalten.
<b>Kriterien zur Wirtschaftlichkeit</b>	
W1	<i>Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten:</i> Die wiederkehrenden Kosten der ordentlichen Regulierung für Unternehmen und Regulierer sind höher als die wiederkehrenden Kosten der differenzierten Regulierung für Unternehmen und Regulierer.
W2	<i>Reduktion Gesamtkosten:</i> Die Reduktion der wiederkehrenden Regulierungskosten überwiegt den einmaligen Anpassungsaufwand (Fall 1, Anpassung bestehende Regulierung) oder die Differenz der Initialaufwände von differenzierter und ordentlicher Regulierung (Fall 2, neuer Regulierung).
<b>Zusätzliche Kriterien</b>	
Z1	<i>Alternativen:</i> Lässt sich die Regulierung für <u>alle</u> Betroffenen mit alternativen Regelungen vereinfachen oder eliminieren, sind diese Regelungen einer differenzierten Regulierung vorzuziehen.
Z2	<i>Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen:</i> Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen können nicht immer mit vertretbarem Aufwand quantifiziert werden. Relevant sind sie dennoch und sollten deshalb auf einer qualitativen Ebene berücksichtigt werden.
Z3	<i>Verständlichkeit:</i> Differenzierte Regulierung ist so auszugestalten, dass die Unternehmen diese verstehen.
Z4	<i>Fehlanreize:</i> Differenzierungen können zu Schwelleneffekten und diese zu Fehlanreizen führen.

Eine Differenzierung muss vor allem konzeptionell sehr simpel sein, einfach messbare Kriterien zur Differenzierung der Unternehmen anwenden, bei den Unternehmen wenig Aufwand verursachen und im Vollzug deutlich einfacher sein als die ursprüngliche Regulierung. Zu komplexe Umsetzungen von Differenzierungen könnten die Erleichterungen rasch überkompensieren. Anhand der Beispiele VOC-Lenkungsabgabe (vgl. Kapitel

4.2.4) und Selbstdeklaration Arbeitssicherheit (vgl. Kapitel 4.2.2) kann dies schön illustriert werden: Nur wenig komplexere Ansätze als beschrieben würden dazu führen, dass die angedachte Erleichterung kaum noch ins Gewicht fällt.

Differenzierungen sind sicher kein «Game-Changer», jedoch ebenso sicher sind sie ein nützliches Element im Baukasten zur administrativen Entlastung und zur Reduktion der Regulierungskosten.

#### ***Systematische Überprüfung im gesetzgeberischen Prozess angezeigt***

Wir haben festgestellt, dass Differenzierungen bereits heute oft angewendet werden. Gleichzeitig schliessen wir aus den durchgeführten Arbeiten, dass im gesetzgeberischen Prozess das Instrument der Differenzierung nicht systematisch geprüft wird. Differenzierungen entstehen heute tendenziell eher aufgrund von Rückmeldungen in der Vernehmlassung, partizipativen Prozessen oder politischen Vorstössen. Die Einbettung des Frameworks zur Beurteilung von Differenzierungen in die RFA-Methodik ist geeignet, die ex-ante Prüfung von differenzierter Regulierung zu systematisieren und damit zu verstärken.

#### ***Drei unterschiedliche Typen von Differenzierungsansätzen***

Regulatorische Differenzierungen lassen sich in drei Typen einordnen (vgl. Kapitel 3.1.4): a) Differenzierung aufgrund tatsächlicher Unterschiede und in Bezug auf ein Risiko, b) verhältnismässigkeitsbasierte Differenzierung und c) Differenzierung hinsichtlich der Modalitäten zur Pflichterfüllung. Ganz generell lässt sich sagen, dass Differenzierungen hinsichtlich der Modalitäten zur Pflichterfüllung am wenigsten problematisch sind. Bei den anderen Differenzierungen besteht mehr Interpretationsspielraum und damit auch mehr Unsicherheit, da eine Gewichtung unterschiedlicher Ziele/Interessen erforderlich ist.

#### ***Fehlanreize durch Schwellen sind bei neuen Differenzierungen kaum relevant***

In der Literatur werden Differenzierungen – insbesondere zugunsten kleiner Unternehmen – teilweise kritisch diskutiert. Zum einen, weil sie dazu führen sollen, dass ineffiziente kleine Unternehmen zu lange am Markt verbleiben und zum anderen, weil Anreize für grosse Unternehmen bestünden sich zu verkleinern, um von der differenzierten Regulierung zu profitieren. Die durchgeführten Arbeiten konnten diese Hypothese nicht bestätigen. Wir schätzen das Risiko aufgrund von Fehlanreizen durch Schwelleneffekte insgesamt als gering ein. Die untersuchten Ansätze für neue Differenzierungen sind aus unserer Sicht im Vergleich zu anderen Treibern der Firmengrösse hierfür zu wenig bedeutend.

#### ***Digitalisierung und neue Technologien können Differenzierungen ersetzen, erfordern aber eine enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Verwaltung***

Durch die Digitalisierung und durch die einfache und günstige Verfügbarkeit von neuen Technologien entstehen derzeit neue Ansätze, die Differenzierungen ersetzen können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich von Differenzierungen, die nur die Modalitäten der Pflichterfüllung tangieren: Wenn durch neue Ansätze die Pflichterfüllung für alle vereinfacht werden kann, entfällt die Notwendigkeit von Differenzierungen. Das Beispiel der Meldepflicht von Chemikalien (vgl. Kapitel 4.2.3) zeigt dies eindeutig: Statt einem Verzicht der Meldepflicht liesse sich mit einer guten technischen Lösung (praxistaugliche

Schnittstelle zwischen den Systemen der Unternehmen und Verwaltung) die Regulierungskosten für alle Unternehmen senken, ohne das Schutzniveau zu tangieren. Eine solche Lösung wäre aus unserer Sicht einer Differenzierung deutlich überlegen. Am Beispiel der Meldepflicht zeigt sich aber ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang: Die Entwicklung von guten IT-Lösungen ist aufwändig und erfordert eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und der Verwaltung.

### ***Wahlmöglichkeiten müssen zusammen mit Differenzierungen angeboten werden***

Es lässt sich kaum ex-ante abschätzen, ob eine Differenzierung bei einem spezifischen Unternehmen tatsächlich zu einer administrativen Entlastung führt, zu unterschiedlich sind die betriebsinternen Prozesse und Präferenzen. Darum sind im Rahmen von Differenzierungen aus unserer Sicht Wahlmöglichkeiten immer vorzusehen, die ordentliche Regulierung muss für das Unternehmen wählbar bleiben.

### ***Politische Diskussion bei einer Veränderung des Schutzniveaus***

Mit Ausnahme von Ansätzen, die nur die Modalitäten der Pflichterfüllung betreffen, reduzieren Differenzierungen in vielen Fällen das Schutzniveau – mindestens für einen Teil der Bevölkerung. Dieser Nutzenverlust ist der administrativen Entlastung gegenüberzustellen. Leider lässt sich der Nutzenverlust in den meisten Fällen kaum oder nur mit sehr aufwändigen Kosten-Nutzen-Analysen quantifizieren. In der Praxis spielt dies allerdings kaum eine entscheidende Rolle, da die Diskussion über das «richtige» Schutzniveau und damit die Gewichtung der unterschiedlichen öffentlichen Interessen letztlich auf der politischen Ebene entschieden werden muss. Die zahlreichen politischen Vorstösse, die auch im Zusammenhang mit den hier diskutierten Anwendungsbeispielen vorliegen, zeigen die politische Relevanz deutlich.

### ***Anwendungsbeispiele zeigen punktuell ein Entlastungspotenzial***

Die untersuchten Anwendungsbeispiele (vgl. Kapitel 4.2) illustrieren in erster Linie die Vor- und Nachteile von differenzierter Regulierung. Die durchgeführten quantitativen Schätzungen des Entlastungspotenzials geben aber auch einen Hinweis zur Relevanz der Anwendungsbeispiele mit Blick auf die Regulierungskosten. Allerdings muss festgehalten werden, dass es sich dabei um eine sehr grobe Schätzung handelt, die stark auf Annahmen und einzelnen Expertenmeinungen fusst. Daraus kann kein gesamthaftes, quantitatives Entlastungspotenzial abgeleitet werden.

### ***Differenzierungen im Kontext der internationalen Regulierung***

Im Kontext der internationalen Regulierung bestehen zwei unterschiedliche Ansätze zur Reduktion der administrativen Belastung für die Unternehmen in der Schweiz: Harmonisierung oder Differenzierung. Im Gegensatz zur weiter vorne beschriebenen Abwägung zwischen Vereinfachung/Deregulierung und Differenzierung besteht hier keine eindeutige Hierarchie: Es ist a priori nicht klar, ob Harmonisierung oder Differenzierung für die Unternehmen besser ist. Aus den geführten Stakeholdergesprächen lässt sich ableiten, dass tendenziell eine Harmonisierung mit dem EU-Recht höher gewichtet wird als Differenzierung in der Schweiz, auch wenn mit der Differenzierung möglicherweise einfachere Regelungen umgesetzt werden können. Diese Tendenz lässt sich aus unserer Sicht je-

doch nicht zu einer Regel verallgemeinern. Aus diesem Grund schlagen wir folgendes Prüfschema bei der Übernahme von EU-Recht vor: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob sich die Struktur der betroffenen Branchen zwischen der EU und der Schweiz deutlich unterscheidet. Falls dies zutrifft sollte in einem zweiten Schritt untersucht werden, wie heterogen die Unternehmen in der Schweiz in den betroffenen Branchen sind. Je nach Resultat der Prüfungen stehen unterschiedliche Ansätze im Vordergrund: Bei ähnlichen Branchenstrukturen in der EU und in der Schweiz drängt sich eine Differenzierung nicht auf. Bei unterschiedlichen Branchenstrukturen und hoher Heterogenität könnten Branchenvereinbarungen besonders interessant sein, bei unterschiedlichen Branchenstrukturen und geringer Heterogenität stehen andere Differenzierungen im Vordergrund.

### ***Selbstdeklaration und Branchenvereinbarungen sind interessante Ansätze***

Zwei Ansätze zur Umsetzung von Differenzierungen erwiesen sich als besonders Interessant: Selbstdeklaration und Branchenvereinbarungen. Mit einer Selbstdeklaration kann die Modalität der Pflichterfüllung verändert werden, ohne das Schutzniveau zu beeinflussen. Dieser Ansatz ist im Anwendungsbeispiel zur Arbeitssicherheit (Kapitel 4.2.2) ausgeführt, könnte jedoch auch für andere Themen lohnenswert sein. Branchenvereinbarungen können innerhalb der Branche und zwischen den Branchen differenzieren und sind deshalb besonders geeignet, wenn die Regulierung verschiedene Branchen betrifft und sich die Unternehmen innerhalb der Branche unterscheiden. Branchenvereinbarungen erfordern ein grosses Engagement und Knowhow in der Branche und funktionieren deshalb besonders gut, wenn die zu regelnden Themen nahe an der Kernkompetenz der Branche resp. Unternehmen liegen (z.B. Lebensmittelrecht, vgl. Kapitel 2.3.1). Weniger gut geeignet sind Branchenvereinbarungen, wenn das Thema weit weg von der Kernkompetenz der Unternehmen liegt. So funktionieren beispielsweise, gemäss den betroffenen Stakeholdern, Branchenvereinbarungen hinsichtlich psychosoziale Risiken im Bereich des Gesundheitsschutzes offenbar nicht besonders gut. In jedem Fall ist es bei der Umsetzung von Branchenvereinbarungen zentral, die betroffenen Unternehmen bereits zu einem frühen Zeitpunkt einzubeziehen.

### ***Seitens der Unternehmen besteht keine Begeisterung für neue Differenzierungen***

Die durchgeführten Gespräche haben letztlich auch gezeigt, dass seitens der Unternehmen resp. seitens ihrer Interessenvertretungen, keine Begeisterung für neue Differenzierungen vorhanden ist. Im Grundtenor besteht im Gegenteil eine gewisse Zurückhaltung, insbesondere aus der Befürchtung, dass die Regulierung noch komplizierter wird. Bereits die bestehende Regulierung sei kompliziert und herausfordernd, v.a. für kleine Unternehmen. Dies vor allem, wenn der Regulierungsgegenstand weit vom Tagesgeschäft und der Kernkompetenz der Unternehmen entfernt ist. Statt Differenzierungen für wenige steht eine Vereinfachung der Regulierung für alle Unternehmen im Vordergrund.

## Anhang

### A-1 Literatur

- Bise (2015): Réglementation différenciée et système à options: un moyen de diminuer la charge administrative des entreprises? Working paper, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Bise und Wallart (2016): Differenzierte Regulierung für weniger administrative Belastung? Die Volkswirtschaft, 6/2016.
- Boggild und Kopp (2007): Messung von administrativen Kosten im Bereich der Mehrwertsteuer mit Hilfe des Standardkostenmodells. Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 9/2007. S. 67-70.
- Bradford (2004): The Cost of Regulatory Exemptions. University of Nebraska-Lincoln, College of Law, Faculty Publications.
- Brock und Evans (1985): The Economics of Regulatory Tiering, The RAND Journal of Economics, Vol. 16, No. 3.
- BSS (2016): Modernisierung des Schweizer Chemikalienrechts, Regulierungsfolgenabschätzung.
- Bundesrat (2003): Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen.
- Bundesrat (2013): Bericht über die Regulierungskosten: Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592). Bern.
- Bundesrat (2015): Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen: Bilanz 2012-2015 und Perspektiven 2016-2019. Bericht des Bundesrates, Bern.
- Bundesrat (2016): Massnahmen zur Reduktion von Regulierungskosten – Umsetzungsstand und weiteres Vorgehen.
- econcept (2015): Effizienz von Planungs- und Bauverfahren und deren Rechtsmittel. Auftraggeberin: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- econcept (2017): Wettbewerbsneutralität gewerblicher Tätigkeiten von Landwirtschaftsbetrieben. Studie im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft BLW. Im Erscheinen.

- EU COM (2011): Report FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. European Commission, 803 final, Brussels, 23.11.2011.
- EU COM (2013): COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Smart regulation - Responding to the needs of small and medium - sized enterprises. European Commission, 122 final, Brussels, 7.3.2013.
- EU Parlament (2009): Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden. Amtsblatt der Europäischen Union, L. 309, 24.11.2009.
- Kaplow (2013): Optimal Regulation with Exemptions and Corrective Taxes. Working Paper, Universität Harvard.
- KPMG (2010): Messung von Regulierungskosten für Schweizerische KMU. Im Auftrag des Gewerbeverbandes SGV.
- Küttel (2017): Rechtliche Kriterien für eine zulässige Ungleichbehandlung juristischer Personen. Draft-DPRP-Input-Papier. Bern.
- Productivity Commission (2013): Regulator Engagement with Small Business. Regierung Australiens.
- PWC (2013): Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).
- Rambøll (2007): Messung der Bürokratiekosten der MWST-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells (SKM), Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).
- Rambøll (2009): Standardkostenmodell im Bereich Brandschutz, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).
- Schlumpf und Wallart (2011): Handbuch "Regulierungs-Checkup", Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).
- Schönbächler (1998): Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 124. Hrsg. im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Schulthess.
- SME Working Group (2013): Adapting Legislation to minimise regulatory burdens for SMEs: Best practice examples. Group of High Level Nationale Regulatory Experts - SME Working Group. Version 2, October 2013.

Zumbühl und Igel (2014): Bürokratiemonitor 2014. GfK Switzerland AG im Auftrag des  
Staatsekretariats für Wirtschaft SECO.

## A-2 Gesprächspartner/innen

Organisation	Person
Arbeitgeberverband	Simon Wey
bauenschweiz	Benjamin Wittwer
Bundesamt für Gesundheit BAG	Steffen Wengert
Büro für Konsumentenfragen	Matthias Gehrig
economiesuisse	Erich Herzog
Holzindustrie Schweiz	Urs Luginbühl
KMU Forum	Pascal Müller
Schweizerischer Gewerbeverband SGV	Dieter Klay
Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB	Luca Cirigliano
Schweizerischer Kosmetik- und Waschmittelverband SKW	Bernard Cloëtta
scienceindustries	Dominique Werner
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Pascal Richoz
swissmechanic	Roland Frick
swissmem	Christine Roth
travailsuisse	Adrian Wüthrich
Verband der Schweizerischen Lack- und Farbenindustrie VSLF	Matthias Baumberger

Tabelle 18: Organisation und Gesprächspartner/innen, in alphabetischer Reihenfolge.