



Bern, 29. Mai 2019

Staatliche Kontrollen: Potenzial zur administrativen Entlastung für regelkonforme Unternehmen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.3117 de Courten
vom 12. März 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
1 Einführung.....	1
2 Staatliche Kontrollen: unterschiedliche Blickwinkel	2
2.1 Eingrenzung und Definitionen	2
2.2 Die Kontrollen aus Sicht der Allgemeinheit	2
2.2.1 Weshalb braucht es Kontrollen?	2
2.2.2 Bestehende staatliche Kontrollen.....	5
2.3 Die Kontrollen aus Sicht der Unternehmen	5
3 Unternehmensbefragung	6
3.1 Häufigkeit der Kontrollen.....	7
3.2 Dauer und Aufwand der Kontrollen.....	7
3.3 Nutzen der Kontrollen	8
4 Aktuelle Kontrollpraxis.....	10
5 Handlungsbedarf und mögliche Massnahmen	13
5.1 Handlungsbedarf.....	13
5.2 Beurteilung weiterer Entlastungsmassnahmen.....	14
6 Schlussfolgerungen	16
Bibliografie.....	18

Zusammenfassung

Das Postulat 15.3117 de Courten «Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen» wurde am 7. März 2017 angenommen. Der Bundesrat wird darin beauftragt, zu prüfen, wie Unternehmen durch eine Verlängerung der Kontrollintervalle entlastet werden können, wenn sie nachweislich die geltenden gesetzlichen Bestimmungen einhalten. Tatsächlich sind die Kosten der staatlichen Kontrollen – sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat – Ressourcen, die zulasten anderer wertschöpfender Tätigkeiten gehen. In diesem Sinne tragen die Bestrebungen zur administrativen Entlastung dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und den Wohlstand zu fördern. Die Kontrollen sind jedoch ein wichtiges Instrument, um das Regulierungsziel zu erreichen und das angestrebte Schutzniveau zu gewährleisten, indem sie sicherstellen, dass die Vorschriften eingehalten werden.

Das Postulat ist offen formuliert und nennt keinen konkreten Bereich, in dem die Kontrollen besondere Probleme bereiten. Deshalb wurde als Erstes eine Erhebung bei einer repräsentativen Auswahl von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durchgeführt. Diese hat gezeigt, dass die Häufigkeit der staatlichen Kontrollen in den KMU im Durchschnitt relativ gering ist (56 % der KMU wurden während einem Zeitraum von 3,5 Jahren gar nicht kontrolliert). Die befragten Unternehmen erachten zudem die administrative Belastung durch die Kontrollen als vertretbar und halten fest, dass die staatlichen Kontrollen ihnen in den meisten Fällen auch einen direkten Nutzen bringen. Die Erhebung lässt weder systematische Mängel bei den staatlichen Kontrollen erkennen, noch zeigt sie einen spezifischen Bereich mit unnötigen administrativen Belastungen auf.

In einem zweiten Schritt wurde in Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen Kontrollbehörden das Potenzial zur administrativen Entlastung untersucht, wenn die Kontrollintervalle für Unternehmen, die die Bestimmungen erfüllen, verlängert werden. Das entsprechende Potenzial hat sich als gering erwiesen. In der Praxis wird dieser Ansatz von den Vollzugsbehörden der zehn Kontrollbereiche, die die meisten Unternehmen betreffen, bereits weitgehend angewendet.

Weitere bereichsübergreifende Massnahmen, die eine administrative Entlastung im Bereich der staatlichen Kontrollen bringen könnten, wurden kritisch geprüft. Sie sind nicht ohne Weiteres umsetzbar, weil dadurch das Schutzniveau verringert würde, ihre Machbarkeit fraglich oder ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig ist.

Das Verbesserungspotenzial im Bereich der staatlichen Kontrollen besteht im Wesentlichen darin, in den einzelnen Kontrollbereichen gezielt zu optimieren. In dieser Hinsicht weisen die in allen untersuchten Kontrollbereichen regelmässig durchgeführten Evaluationen sowie die Pilotprojekte in verschiedenen Bereichen darauf hin, dass beim Vollzug das Verbesserungspotenzial angemessen geprüft und ausgeschöpft wird. Die Bemühungen gehen also in die richtige Richtung und potenzielle Einsparungen und Verbesserungen bei den einzelnen staatlichen Kontrollen müssen auch künftig erkannt und umgesetzt werden, unabhängig davon, ob sie auf den technischen Fortschritt, auf Entwicklungen des regulatorischen Umfelds oder auf Lehren aus der Praxis zurückzuführen sind.

1 Einführung

Das Postulat 15.3117 de Courten «Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen» wurde am 12. März 2015 von Nationalrat Thomas de Courten eingereicht und am 7. März 2017 mit 139 zu 51 Stimmen (0 Enthaltungen) angenommen.

Das Postulat lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu prüfen, wie Unternehmen von behördlichen Kontrollen jeder Art durch Verlängerung der Kontrollintervalle entlastet werden können, wenn die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Vorschriften, Grenzwerten usw. durch bereits erfolgte Kontrollen bestätigt ist. Dem Parlament ist ein Bericht mit Massnahmenvorschlägen zu unterbreiten.»

In der Begründung des Postulates wird auf die Frankenstärke verwiesen, aufgrund der die Regulierungskosten zur Stärkung der Wirtschaftskraft zwingend auf ein Mindestmass zu reduzieren seien. Es wird auch erwähnt, dass die Mikro- und kleinen Unternehmen am stärksten unter der übermässigen Regulierung leiden würden. Von einer Verlängerung der Kontrollintervalle für die Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten, erhofft sich der Verfasser des Postulates beträchtliche Einsparungen, nicht nur für die Unternehmen, deren Regulierungskosten sinken würden, sondern auch für die mit den Kontrollen betrauten Stellen.

Das Postulat ist offen formuliert, insofern damit alle staatlichen Kontrollen und ihre Durchführung durch sämtliche Vollzugsbehörden erfasst werden sollen. Es wird kein konkreter Bereich genannt, in dem die administrativen Kosten besonders hoch oder ungerechtfertigt wären. Die wortgetreue Umsetzung des Postulates hätte beträchtliche Ressourcen erfordert, denn allein auf der Grundlage der Bundesgesetzgebung gibt es mehr als 80 verschiedene staatliche Kontrollen und ihre Umsetzung ist oft je nach Kanton unterschiedlich. Ausserdem ist ungewiss, wie hoch das Potenzial zur Verringerung der Regulierungskosten mit dem im Postulat geforderten Ansatz – Verlängerung der Kontrollintervalle bei Einhaltung der Vorschriften – tatsächlich wäre. Aus diesem Grund wurde beschlossen, bei der Beantwortung des Postulates schrittweise vorzugehen. Um das Ausmass der Belastung durch staatliche Kontrollen abzuschätzen und die potenziell problematischen Bereiche zu ermitteln, wurde zunächst bei einer repräsentativen Auswahl von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eine Erhebung durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden die aktuelle Praxis in den zehn Kontrollbereichen, von denen die meisten Unternehmen betroffen sind, sowie das Potenzial weiterer Massnahmen zur Verringerung der administrativen Belastung durch staatliche Kontrollen untersucht. Damit sollte, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere festgestellt werden, inwiefern die Unternehmen bereits von einer Verlängerung der Kontrollintervalle profitieren, wenn sie sich an die Vorschriften halten, und ob weitere, potenziell auf alle Kontrollbereiche anwendbare Massnahmen umsetzbar wären.

In Kapitel 2 werden die staatlichen Kontrollen definiert. Anschliessend wird erläutert, was diese für die Allgemeinheit und für die Unternehmen bedeuten. In Kapitel 3 werden die Ergebnisse einer im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bei KMU durchgeführten Erhebung zum Thema staatliche Kontrollen präsentiert. Kapitel 4 gibt einen Überblick über die aktuelle Praxis bei den wichtigsten Unternehmenskontrollen. In Kapitel 5 wird der Handlungsbedarf aufgezeigt und drei alternative Massnahmen zur administrativen Entlastung von staatlichen Kontrollen werden differenziert evaluiert. Kapitel 6 schliesslich enthält die Schlussfolgerungen des Berichts.

2 Staatliche Kontrollen: unterschiedliche Blickwinkel

2.1 Eingrenzung und Definitionen

Zuerst muss klar eingegrenzt werden, was staatliche Kontrolle im Zusammenhang mit diesem Bericht bedeutet. Eine staatliche Kontrolle ist ein unaufgeforderter Besuch in den Räumlichkeiten eines Unternehmens durch eine staatliche Stelle oder durch eine andere, für den Staat handelnde Einrichtung¹ mit dem Zweck, die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu überprüfen.

Diese Definition schliesst insbesondere folgende Kontrollen aus:

- Inspektionen im Zusammenhang mit der (freiwilligen) Zertifizierung eines Produkts oder Prozesses durch private Zertifizierungsstellen (z. B. ISO-Zertifizierungen).
- Dokumentationskontrollen, die von der Behörde gänzlich von ihren eigenen Büros aus und ohne Einbezug des kontrollierten Unternehmens durchgeführt werden (z. B. Prüfen der Steuererklärung).
- Zollinspektionen und -kontrollen im Zusammenhang mit der Erhebung von Zöllen, Abgaben und Gebühren sowie im Zusammenhang mit anderen Gesetzen und Verordnungen ausserhalb des Zollbereichs.
- Strassenverkehrskontrollen²: Die Überprüfung der Arbeitszeit von Lastwagenfahrerinnen und -fahrern im Unternehmen fällt hingegen unter die Definition der staatlichen Kontrollen.
- Vorgängige Prüfungen, die für den Erhalt einer Zulassung, eines Patents, einer Genehmigung oder einer Lizenz notwendig sind. Sie unterscheiden sich insofern von den Kontrollen im Sinne des Postulates, als sie ein einziges Mal vor Aufnahme der Tätigkeit oder vor der Inbetriebnahme stattfinden, im Gegensatz zu regelmässigen Kontrollen, die zur nachträglichen Überprüfung der Einhaltung von Vorschriften dienen.
- Buchhaltungsprüfungen durch private Revisionsstellen, die von den Unternehmen in Auftrag gegeben werden.
- Nachforschungen in Unternehmen, die beispielsweise für die Wettbewerbskommission, die Polizei oder für Untersuchungsrichterinnen und -richter durchgeführt werden.

2.2 Die Kontrollen aus Sicht der Allgemeinheit

2.2.1 Weshalb braucht es Kontrollen?

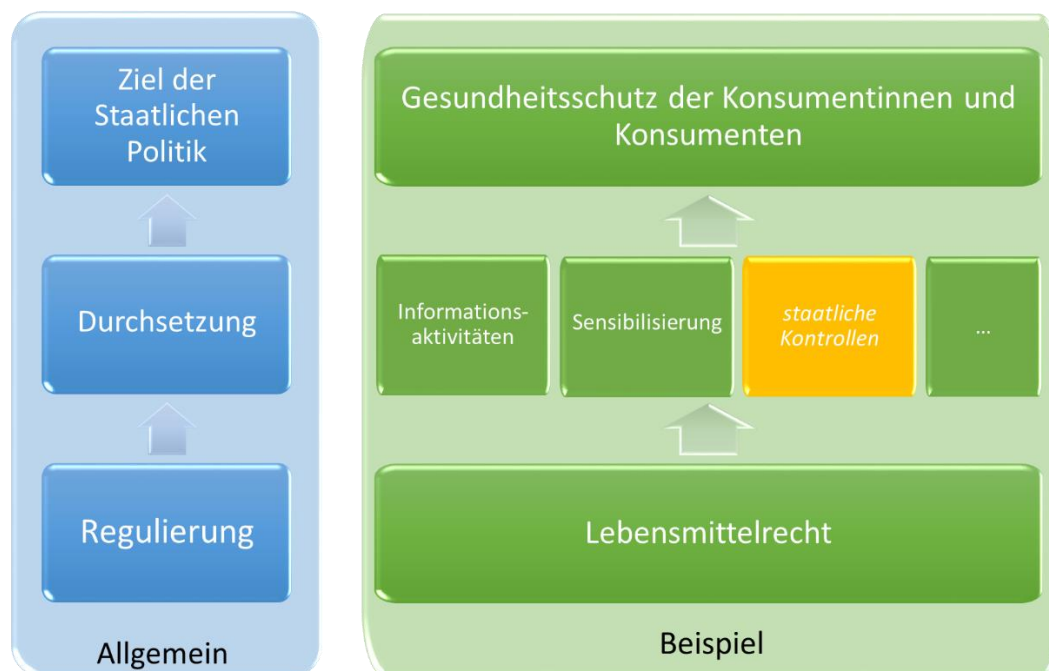
Staatliche Kontrollen gehen mit der Regulierungstätigkeit einher. Mittels Regulierung verfolgt der Gesetzgeber ein bestimmtes Ziel der staatlichen Politik wie etwa Konsumentenschutz, Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmenden oder Umweltschutz. Es genügt jedoch nicht, lediglich ein Gesetz zu verabschieden, um ein bestimmtes Regulierungsziel zu erreichen; seine Einhaltung muss ebenfalls gewährleistet sein. Der Staat verfügt über verschiedene Instrumente, um die Einhaltung der Regulierungen sicherzustellen. Wichtige Hebel, die hier zum Tragen kommen, sind Information, Sensibilisierung, Vereinfachung von Verfahren und Kapazitätsaufbau bei den Adressatinnen und Adressaten der Regulierung, aber auch Abschreckung durch Aufdecken von Verstössen (z. B. durch staatliche Kontrollen) und Sanktionen. Damit lassen sich einerseits die Kenntnis der Vorschriften, ihre

¹ Anmerkung: Wenngleich im Bericht jeweils von staatlichen Kontrollen gesprochen wird, trifft dies für den Bereich Arbeits- und Lohnbedingungen streng genommen nur teilweise zu. Die paritätischen Kommissionen, die die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (GAV) überwachen, sind private Akteure. Da die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV auch für Arbeitgeber verpflichtend ist, die nicht Mitglied einer GAV-Partei sind, werden solche Kontrollen im vorliegenden Bericht als staatliche Kontrolle betrachtet. Dazu ist allerdings anzufügen, dass der Gesetzgeber die Allgemeinverbindlichkeit ausdrücklich als privatrechtliches Institut ausgestaltet hat und allgemeinverbindlich erklärte GAV folglich auch für die Nichtmitglieder einer GAV-Partei nicht öffentliches Recht, sondern Privatrecht enthalten, das nicht von Amtes wegen und nicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs, sondern auf Klage der Betroffenen durch die Zivilgerichtsbarkeit durchgesetzt wird.

² Bei diesen Kontrollen ist die Vorgehensweise eine andere (Wahl eines Ortes und eines Zeitpunkts, dann systematische oder zufällige Verkehrskontrolle) und sie sind nicht auf das Unternehmen ausgerichtet (das Ergebnis der letzten Kontrolle ist nicht relevant).

Akzeptanz und die Fähigkeit zu deren Einhaltung direkt verbessern, andererseits dienen sie zur Abschreckung vor Verstößen.

Abbildung 1: Die Rolle der staatlichen Kontrollen bei der Regulierung



Quelle: Eigene Darstellung

Die Überprüfung der Einhaltung der Regulierung und die Aufdeckung von Verstößen kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Die staatlichen Kontrollen, wie sie im Postulat definiert sind, sind nur eine Möglichkeit. Es können gegebenenfalls weitere Instrumente wie Selbstkontrolle oder Pflicht zur Zertifizierung oder Prüfung durch unabhängige Dritte eingesetzt werden. Gewisse Akteure (z. B. Kundinnen und Kunden, Konkurrenz oder betroffene Verbände) können zudem das Recht erhalten, Zivilklage zu erheben. Häufig hat der Gesetzgeber auch die Wahl zwischen einer vorgängigen Prüfung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens oder einer nachträglichen Kontrolle (oder sogar einer Kombination von beiden). Es würde allerdings den Rahmen des Postulates sprengen, wenn auch die Frage der Wahl des Instruments zur Überprüfung der Einhaltung von Bestimmungen geklärt werden müsste, weshalb sie in diesem Bericht nicht weiter behandelt wird.

Ebenfalls ist anzumerken, dass die Planung und Durchführung von Kontrollen zur Prüfung der Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften für den Staat Kosten generiert. Die Wahl der Art und Zahl der Kontrollen, deren zielgerichtete Anwendung sowie die Wahl übrigen Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen gilt es umfassender und unter Berücksichtigung der beschränkten (personellen und finanziellen) Ressourcen zu prüfen.

Exkurs 1: Staatliche Kontrollen in der ökonomischen Literatur

Ökonomische Literatur zur Frage der Notwendigkeit von Regulierung und der Wahl des geeigneten Instruments gibt es reichlich. Über die Wahl der Werkzeuge für die Durchsetzung (*enforcement*) wurde hingegen deutlich weniger geschrieben. Häufig wird einfach davon ausgegangen, dass die beschlossenen Regulierungsinstrumente eingesetzt und eingehalten werden. Dabei ist allgemein anerkannt, wie wichtig die «Institutionen» – Regulierung und ihre Einhaltung eingeschlossen – für die Entwicklung und das Wachstum der Wirtschaft sind.

Zunächst muss untersucht werden, welche Faktoren sich in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften auf das Verhalten der Unternehmen auswirken (*compliance drivers*) und welche Ansätze bzw. welches Vorgehen sich für deren Durchsetzung am besten eignen. Lange gingen die Compliance-Modelle fast ausschliesslich davon aus, dass Vorschriften nur mittels Überwachung und einer realistischen Strafandrohung bei Verstoss eingehalten würden (Becker 1968). Diese Theorie befürwortete einen abschreckenden Ansatz, das vor allem auf Kontrollen sowie auf hohe Strafen setzte. Später wurden die Compliance-Modelle erweitert und ergänzt und es kamen neue Ansätze hinzu. Zum einen wurde angenommen, dass gewisse Verstösse auf Schwierigkeiten beim Verständnis der Vorschriften und bei der Schaffung der Instrumente für deren Einhaltung zurückzuführen seien. Hier bietet sich folglich ein Bildungs- oder Informationsansatz an. Zum anderen sind aber auch moralische Erwägungen entscheidend für das Verhalten der Unternehmen, von denen viele die Mindestanforderungen übertreffen oder sich an die Vorschriften halten, selbst wenn sie daraus keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Zur Erreichung der Regulierungsziele wäre ein Überzeugungs- und Kooperationsansatz hier somit zielführender, um auf diese Weise die Unternehmen zu sensibilisieren und von der Zweckmässigkeit der Vorschriften zu überzeugen, statt sich auf die Einhaltung zu fokussieren (insbesondere Scholz 1994).

In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage der Rolle der staatlichen Kontrollen (Inspektionen), ihrer Wirksamkeit und ihrer Grenzen, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass die Unternehmen die Regulierung einhalten und das Ziel der staatlichen Politik erreicht wird. Könnte hier ein risikobasierter Kontrollansatz die Erwartungen, nämlich bessere Ergebnisse mit weniger Bürokratie, erfüllen? Es wäre eine Win-Win-Lösung, die sowohl die Wirksamkeit der Regulierung erhöhen als auch die wirtschaftlichen Ergebnisse verbessern würde.

Der Begriff Risiko kann als Kombination des Ausmasses potenzieller Schäden und der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens definiert werden. Bei einem risikobasierten Ansatz würden Unternehmen, die ein hohes Risiko aufweisen (eine Minderheit), häufiger kontrolliert als Betriebe mit geringem Risiko, die möglicherweise gar nicht mehr regelmässig, sondern nur noch gelegentlich und stichprobenartig kontrolliert würden.

Verschiedene Fallstudien lassen darauf schliessen, dass ein risikobasierter Ansatz ein wichtiges Instrument für die Ressourcenzuteilung, die Festlegung der Prioritäten und den Entscheid über verhältnismässige Durchsetzungsmassnahmen ist. Ein intelligenter Kontrollansatz anerkennt sowohl die Bedeutung der staatlichen Kontrollen (und die Notwendigkeit, sie professionell und effizient durchzuführen) als auch ihre Grenzen, die auch den Einsatz von anderen Instrumenten zur Förderung der Einhaltung rechtfertigen. Das Wohlstandsniveau der Wirtschaft lässt sich durch einen solchen risikobasierten Ansatz, der sich auf alle Einflussfaktoren für die Einhaltung und nicht nur auf einen abschreckenden Ansatz stützt, deutlich erhöhen (Blanc 2018).

Unter Berücksichtigung der jüngsten Arbeiten in diesem Bereich plädiert die OECD für einen Wandel der Kontrollkultur, die sich statt auf das Aufdecken von Verstössen und ihre Ahndung auf die Förderung der Einhaltung konzentriert. Um die Durchsetzungsmassnahmen wirkungsvoll auszurichten, müssen sie auf Risikoabschätzungen und Risikomanagement beruhen. Die Durchsetzung sollte auf Grundsätzen der «responsiven Regulierung» (*responsive regulation*) basieren.³ Dieser Ansatz wird sowohl den

³ OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018, S. 116

Befürworterinnen und Befürwortern der Abschreckung (Kontrollen und Sanktionen) als auch jenen der Kooperation (Sensibilisierung und Information) gerecht. Es stellt sich also weniger die Frage, welcher Ansatz verfolgt werden soll, sondern vielmehr, in welchem Fall welcher Ansatz gelten soll. Die «responsive Regulierung» vertritt einen kooperativen, auf Dialog und Vertrauen basierenden Ansatz mit abgestuften Abhilfemassnahmen bei fehlender Kooperation. Die Idee dahinter ist folgende: Die Vollzugsbehörden können sich besser umgänglich zeigen (sensibilisieren und überzeugen), wenn sie über ein Arsenal von wirkungsvollen Waffen verfügen (glaubwürdige Abschreckung). Eine Strategie, die sich ausschliesslich auf Überzeugungsarbeit stützt, würde von Akteuren, die nur von wirtschaftlichen Überlegungen angetrieben werden, ausgenutzt und missbraucht. Eine auf Sanktionen basierende Strategie würde hingegen den guten Willen derjenigen untergraben, die aus Verantwortungsbewusstsein handeln (Ayres und Braithwaite 1992).

Das von der OECD 2018 veröffentlichte «Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit», das unter anderem die oben genannten Aspekte übernimmt, stimmt mit dem im Postulat vorgeschlagenen Ansatz überein: Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten, sollen durch längere Intervalle zwischen den staatlichen Kontrollen belohnt werden. Die bestätigte Einhaltung, insbesondere durch die Ergebnisse früherer Kontrollen, ist ein Indikator für das Risikoniveau eines Unternehmens in Bezug auf die Regulierungsziele. Diese Information ist, zusammen mit weiteren Risikoindikatoren, relevant für die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen.

2.2.2 Bestehende staatliche Kontrollen

Die Kompetenzen bei der Durchführung von staatlichen Kontrollen in den Räumlichkeiten von Unternehmen müssen gesetzlich geregelt sein (Zutritts- und Einsichtsrecht). Es gibt jedoch kein systematisches Register oder Verzeichnis der Rechtsvorschriften, die solche Kompetenzen vorsehen. 2008 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) rund 80 verschiedene staatliche Kontrollen eruiert, die basierend auf Bundesrecht in Unternehmen durchgeführt werden können. Nur für etwa 20 dieser Kontrollen sind direkt Kontrollorgane des Bundes zuständig. Die allermeisten Kontrollen werden dezentral durchgeführt, in der Regel von den Kantonen, in gewissen Fällen aber auch von den Sozialpartnern oder von externen Fachleuten.⁴

Einige seit 2008 angepasste Regulierungen sehen eine Verstärkung der staatlichen Kontrollen oder neue Kontrollen vor, beispielsweise bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit (verstärkte Koordination) oder in jüngerer Zeit die Stellenmeldepflicht für Berufe, bei denen die Arbeitslosenquote eine bestimmte Schwelle übersteigt (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative). Trotz dieser Entwicklungen behält die Schätzung der EFK grössenordnungsmässig Gültigkeit.

Es ist anzumerken, dass die Art der Kontrollen sehr unterschiedlich ist und sie von der Mehrwertsteuer über die Abgabe von Chemikalien und die nukleare Sicherheit bis hin zu Lärmemissionen reichen. Die einzelnen Unternehmen werden, je nach Tätigkeitsbereich, nur einem Bruchteil all dieser Kontrollen unterzogen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass gewisse kantonale oder auch kommunale Gesetzgebungen ebenfalls staatliche Kontrollen in Unternehmen anordnen können.

2.3 Die Kontrollen aus Sicht der Unternehmen

Die Durchführung einer staatlichen Kontrolle stellt für das kontrollierte Unternehmen einen Aufwand dar. So verfolgt das Postulat denn auch das Ziel, zur Stärkung der Wirtschaft diejenigen Unternehmen zu entlasten, bei denen die Einhaltung der für sie geltenden gesetzlichen Bestimmungen bestätigt ist.

⁴ Eidgenössische Finanzkontrolle 2008

Die administrative Belastung entsteht vor allem durch den Zeitaufwand des Personals für die Vorbereitung der Kontrolle, den Empfang und die Begleitung der Inspektorinnen und Inspektoren im Betrieb während der Kontrolle und gegebenenfalls die erforderlichen Tätigkeiten im Anschluss an die Kontrolle (Aufräumen, Versand weiterer Unterlagen usw.). Unter Umständen entstehen auch Ausgaben, beispielsweise wenn im Zusammenhang mit der Kontrolle unternehmensexterne Unterstützung in Anspruch genommen wird (z. B. Treuhandbüro). Gewisse Kontrollen werden dem kontrollierten Unternehmen auch direkt in Rechnung gestellt, was in der Praxis jedoch immer seltener der Fall ist. Ein letzter nicht unerheblicher Kostenfaktor ist der Gewinnausfall aufgrund der Störung des Unternehmensbetriebs wegen einer Kontrolle, beispielsweise wenn eine Produktionskette unterbrochen wird oder die Kundschaft die Räumlichkeiten während der Inspektion verlassen muss.

Nicht als direkt durch eine Kontrolle verursachte administrative Kosten gelten hingegen allfällige Bussen im Fall der Nichteinhaltung von Vorschriften sowie die Massnahmen, die ein Unternehmen treffen muss, um sich auf den notwendigen Stand zu bringen. Bussen gelten als für die Unternehmen vermeidbare Kosten (sie müssen nur von denen bezahlt werden, die gegen Vorschriften verstossen). Genausowenig ist die Kontrolle dafür verantwortlich, wenn sich das Unternehmen auf den aktuellsten Stand bringen muss; hier ist die zugrundeliegende Regulierung der ausschlaggebende Punkt.

Massnahmen zur administrativen Entlastung, wie der im Postulat geforderte verbesserte Ablauf der staatlichen Kontrollen, sind politisch grundsätzlich kaum umstritten, da durch sie das Regulierungsziel nicht infrage gestellt wird, sondern das Vorgehen zu seiner Erreichung verbessert werden soll.

Obwohl die staatlichen Kontrollen für die Unternehmen Kosten verursachen, können sie ihnen auch Vorteile bringen. Dies vor allem dann, wenn die Kontrollorgane Empfehlungen abgeben, wie die Einhaltung der regulatorischen Vorgaben erleichtert oder verbessert werden kann. Das verringert die künftige administrative Belastung. Der Nutzen dieser Empfehlungen kann auch indirekt sein, vor allem wenn das Unternehmen dadurch gewisse Risiken mit möglichen wirtschaftlichen oder finanziellen Folgen senken kann (geringeres Risiko von Arbeitsunfällen und damit kleineres Risiko für lange Absenzen von Mitarbeitenden). Ein weiterer indirekter Vorteil ist die Gewissheit, die gleichen Ausgangsbedingungen wie die Konkurrenz zu haben, die denselben Kontrollen untersteht.

3 Unternehmensbefragung

Um abschätzen zu können, wie stark staatliche Kontrollen die Unternehmen belasten, und die potenziell problematischen Bereiche zu eruieren, hat das SECO 2018 bei einer repräsentativen Auswahl von KMU eine Erhebung zu deren Erfahrungen mit staatlichen Kontrollen in Auftrag gegeben. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Erhebung erläutert. Der vollständige Schlussbericht der Erhebung kann auf der Internetseite des SECO konsultiert werden.⁵

Kernstück der Daten- und Informationsbasis ist eine repräsentative Unternehmensbefragung. Im Rahmen dieser Erhebung wurden 3249 KMU mit der Bitte um Teilnahme an der Online-Befragung angefragt. Für die Erhebung zog das Bundesamt für Statistik anhand des Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR) eine repräsentative, geschichtete Zufallsstichprobe⁶ von Unternehmen in der Schweiz⁷. Die Erhebung wurde in drei Landessprachen durchgeführt. Der Rücklauf lag bei 1545 Antworten, was einer hohen Rücklaufquote von 48 Prozent entspricht.

⁵ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2018

⁶ Geschichtete Ziehung: disproportional nach Unternehmensgrösse, proportional nach Sprachregion.

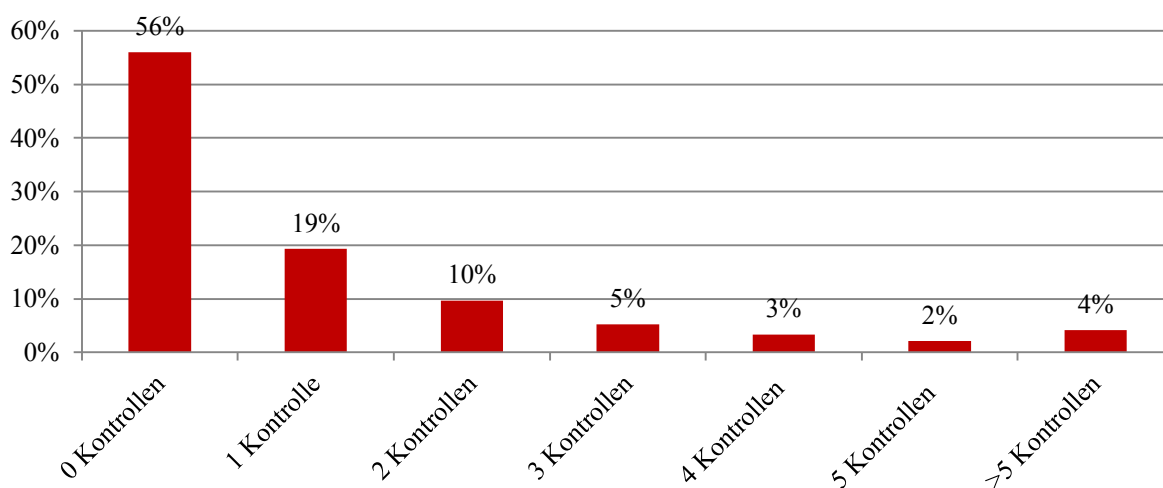
⁷ Für die Auswahlbasis wurden der öffentliche Sektor und landwirtschaftliche Betriebe sowie Grossunternehmen (ab 250 Mitarbeitende) ausgeschlossen. Die Kriterien trafen auf rund 543 000 im BUR erfasste Unternehmen zu. Landwirtschaftliche Betriebe wurden nicht berücksichtigt, weil die EFK im Rahmen ihres Jahresprogramms 2018 eine Evaluation der Kontrollen in der Landwirtschaft vorgesehen hatte. Nach der Prüfungsvorbereitung hat aber die EFK 2019 entschieden, die Evaluation nicht weiterzuführen.

3.1 Häufigkeit der Kontrollen

Im Untersuchungszeitraum von Januar 2015 bis Mai 2018, also knapp dreieinhalb Jahre, wurden rund 44 Prozent der Unternehmen mindestens einmal kontrolliert. Dies unterteilt sich wie folgt: 19 Prozent der Unternehmen wurden einmal kontrolliert, 10 Prozent zweimal, 5 Prozent dreimal und etwa 9 Prozent viermal oder mehr⁸. Die restlichen 56 Prozent wurden im betrachteten Zeitraum nicht kontrolliert. Der Anteil der kontrollierten Unternehmen ist dabei abhängig u. a. von der Grösse des Unternehmens. Während Einzelunternehmen zu 21 Prozent und Unternehmen mit zwei bis neun Mitarbeitenden zu 61 Prozent kontrolliert wurden, sind es bei Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten zwischen 85 und 90 Prozent. Zu beachten ist: Da die sehr kleinen Unternehmen den grössten Teil der KMU ausmachen, werden die Aussagen zur Gesamtwirtschaft vor allem von den Mikro-Unternehmen (1–9 Mitarbeitende) bestimmt.

Bezüglich der Einschätzung seitens Unternehmen zur Angemessenheit der Kontrollintensität lässt sich sagen, dass 75 Prozent der Unternehmen die Kontrollintensität als angemessen erachten. «Extremwerte», d. h. «viel zu hoch» oder «viel zu tief» sind sehr selten. Systematische Unterschiede zwischen Branchen und Sprachregionen gibt es bei den Antworten nicht. In Bezug auf die Unternehmensgrösse sind Mikro-Unternehmen öfters als die kleinen (10–49 Mitarbeitende) und mittleren (50–250 Mitarbeitende) Unternehmen der Meinung, dass die Intensität der Kontrollen angemessen ist. Dabei ist zu beachten, dass sie auch weniger häufig kontrolliert werden als KMU (s.o.).

Abbildung 2 Anzahl Kontrollen, Januar 2015 bis Mai 2018



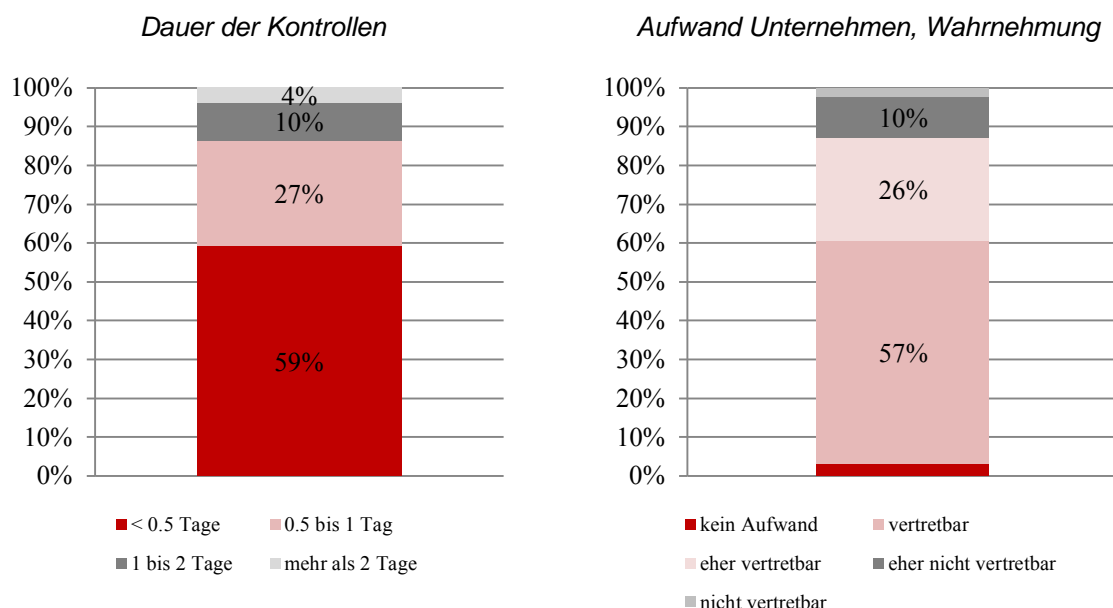
Quelle: B,S,S. 2018

3.2 Dauer und Aufwand der Kontrollen

Die überwiegende Mehrheit der Kontrollen (86 %) dauert max. einen Tag. Kontrollen, die länger als zwei Tage dauern, sind die Ausnahme. Die Kontrolldauern variieren nach Kontrollbereichen: Während die Kontrollen in den meisten Bereichen nur in seltenen Fällen länger als einen Tag dauern, können sich die Steuerkontrollen oftmals auch über mehr als einen Tag erstrecken. Die Dauer der Kontrolle ist zudem abhängig von der Grösse des Unternehmens. Während die Kontrollen im Bereich Sozialversicherungsbeiträge bei 60 Prozent der Mikro-Unternehmen weniger als einen halben Tag dauern, ist dieser Anteil bei kleinen Unternehmen (33 %) resp. mittleren Unternehmen (8 %) tiefer.

⁸ Anmerkung: In der Erhebung wurde nach Bereichen gefragt, in denen die Unternehmen kontrolliert wurden. Die Information, ob diese Bereiche im betrachteten Zeitraum einmal oder mehr kontrolliert wurden, wurde nicht systematisch erhoben. Dies hat zur Folge, dass die angegebenen Werte tendenziell eine untere Grenze darstellen und daher nur als Grössenordnung zu verstehen sind.

Abbildung 3 Dauer und Aufwand der Kontrollen



Quelle: B,S,S. 2018

Neben der effektiven Dauer der Kontrollen und weiteren Indikatoren des Aufwands, interessiert auch dessen Wahrnehmung. Der Aufwand der einzelnen Kontrollen wird von den Unternehmen in der überwiegenden Mehrheit (87 %) als vertretbar oder eher vertretbar eingeschätzt.

Betrachtet man nur diejenigen Unternehmen, die den Aufwand insgesamt als nicht vertretbar oder eher nicht vertretbar einschätzten, zeigt sich, dass insbesondere die Unterbrechung des Ablaufs im Betrieb oftmals als störend eingeschätzt wird.

Die Betrachtung der objektiven (Aufwand) und subjektiven (Wahrnehmung des Aufwands) Belastung ist somit konsistent: Der Aufwand der Unternehmen für eine Kontrolle ist i. d. R. vertretbar.

An dieser Stelle wird auf die Ergebnisse des Bürokratiemonitors des SECO⁹ verwiesen, das Schweizer Unternehmen zum allgemeinen Thema «administrative Belastungen» befragt. In diesem Kontext wurde auch die Frage nach dem geschätzten Aufwand durch staatliche Kontrollen gestellt. 42 Prozent der Unternehmen geben an, dass die Belastung (eher) hoch ist. Auf den ersten Blick scheint diese Zahl nicht mit den vorerwähnten Ergebnissen vereinbar zu sein. Zu erwähnen ist, dass der Bürokratiemonitor auf Unternehmen mit über drei Mitarbeitenden fokussiert, er schliesst deshalb mehr als die Hälfte der Unternehmen aus. Diese sehr kleinen Unternehmen sind am wenigsten mit staatlichen Kontrollen konfrontiert. Deren Ausschluss führt zu einer höheren durchschnittlichen Belastung. Zudem wird in der oben erwähnten Erhebung nach dem Aufwand pro Kontrolle gefragt. Im Bürokratiemonitor wird nach der Belastung insgesamt gefragt. Bei grösseren Unternehmen, die tendenziell öfter kontrolliert werden, mag die Kumulation von wenig aufwändigen Kontrollen zu einer allgemein als (eher) hoch geschätzten Belastung führen.

3.3 Nutzen der Kontrollen

Rund zwei Drittel der Unternehmen gaben an, dass die Kontrolle einen Nutzen erbracht hat. Knapp 30 Prozent verneinen einen Nutzen. Bei 5 Prozent fehlen die Angaben.

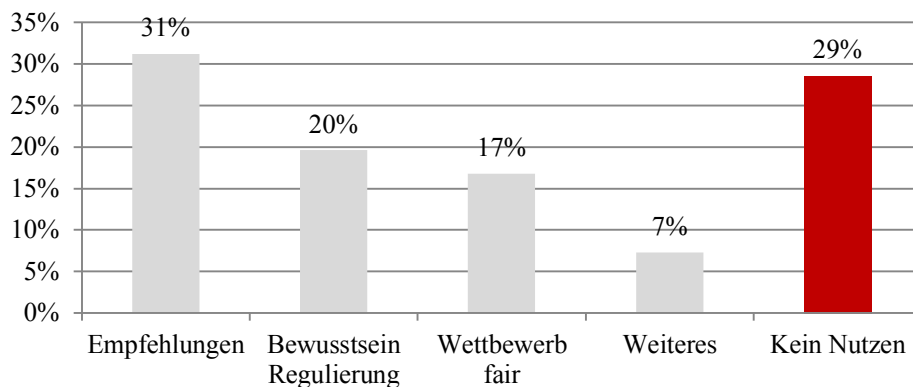
Am häufigsten gewählt wurde die Antwortkategorie, dass die Unternehmen von der Inspektorin bzw. vom Inspektor Empfehlungen erhielten, wie die Regulierung einfacher bzw. besser umgesetzt werden kann. Zudem erhöhten die Kontrollen das Bewusstsein für den Zweck sowie die Bedeutung der

⁹ LINK Institut 2019

Regulierung resp. der Nutzen der Kontrollen resultiert daraus, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Als weiterer Nutzen wurde in einer offenen Antwortmöglichkeit die Tatsache genannt, dass die Kontrollen dazu führen, dass man die Bestätigung erhält, die Regulierung korrekt umzusetzen. Weniger häufig, aber doch mehrmals, wurden folgende Nutzenaspekte genannt: Rückvergütungen, Kontrollergebnis gültig als Nachweis für öffentliche Ausschreibungen (Sozialversicherungsbeiträge).

Abbildung 4 Nutzen der Kontrollen

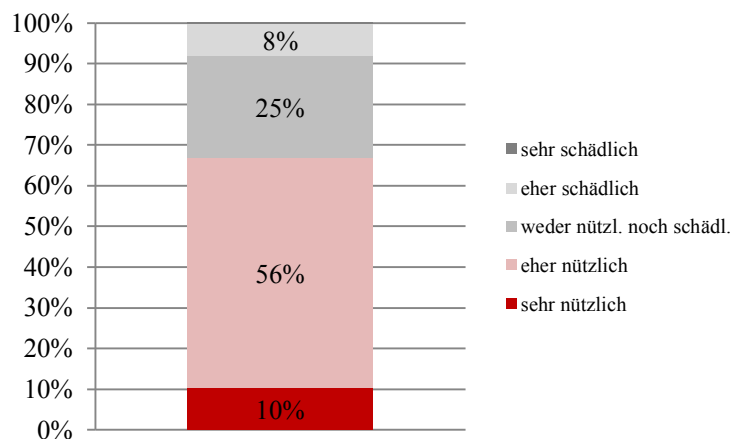


Quelle: B,S,S. 2018

Nach Branche und Unternehmensgrösse zeigen sich teilweise Unterschiede. So schätzen Unternehmen aus den Bereichen Bau und Gastronomie die Kontrollen nützlicher ein als Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens. Auch der Nutzenaspekt unterscheidet sich: Im Bereich Bau wird z. B. die Wirkung auf einen fairen Wettbewerb oftmals als Nutzen genannt. Im Gastgewerbe werden besonders häufig die Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Regulierung genannt.

Neben dem Nutzen aus einzelnen Kontrollen wurden die Unternehmen des Weiteren dazu befragt, wie sie die Auswirkungen der Kontrollen auf die Wirtschaft insgesamt einschätzen. Relativ viele Unternehmen haben dazu keine Angaben gemacht. Diejenigen Unternehmen, die sich äusserten, sind überwiegend der Meinung, dass die Kontrollen (eher) nützlich sind, gefolgt von der Antwort, dass die Kontrollen keine Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben (weder nützlich noch schädlich). Als eher schädlich werden die Kontrollen nur selten eingeschätzt. Die Antwortkategorie «sehr schädlich» wurde schliesslich nur von 4 der 1545 befragten Unternehmen ausgewählt. Insgesamt können die Kontrollen somit als breit akzeptiert bezeichnet werden.

Abbildung 5 Auswirkungen auf die Wirtschaft



Quelle: B,S,S. 2018

4 Aktuelle Kontrollpraxis

Zur Erfüllung des Postulates galt es, das Potenzial für die Verringerung der Regulierungskosten mit dem geforderten Ansatz – Verlängerung der Kontrollintervalle bei Einhaltung der Bestimmungen – zu ermitteln. Die Durchführung der staatlichen Kontrollen ist auf zahlreiche Akteure verteilt. So sehen die meisten Bundesgesetze einen dezentralen Vollzug vor, für die vor allem die Kantone, aber manchmal auch andere Akteure (z. B. Ausgleichskassen, Sozialpartner) zuständig sind. Mit der Vollzugskompetenz verfügen diese Akteure über einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung und der Organisation der Kontrollen. Auch bei den Regulierungen, deren Vollzug in die Kompetenz des Bundes fällt, liegt die Verantwortung für die Kontrollen bei verschiedenen Bundesämtern oder sogar bei verschiedenen Abteilungen innerhalb desselben Amtes. Es existiert kein zentrales Organ, das die Arbeit all dieser Stellen überwacht, koordiniert oder aufeinander abstimmt.

Um sich einen Überblick über die aktuelle Kontrollpraxis zu verschaffen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen, hat das SECO eine Studie in Auftrag gegeben, um zehn der wichtigsten Kontrollbereiche genauer zu untersuchen.¹⁰ Die Studie bezog die einzelnen mit den Kontrollen beauftragten Stellen, insbesondere die Kantone, direkt ein. Zweck der Studie war es, festzustellen, inwieweit die Unternehmen mit der heutigen Praxis bereits durch eine Verlängerung der Kontrollintervalle belohnt werden, wenn sie die Vorschriften einhalten. Zudem sollte evaluiert werden, ob weitere Massnahmen bei den staatlichen Kontrollen zur administrative Entlastung beitragen könnten. Die Studie stützt sich auf eine Dokumentenanalyse sowie, je nach Kontrollbereich, auf semi-strukturierte Gespräche mit Fachleuten oder auf schriftliche Befragungen der Kontrollbehörden. Der vollständige Schlussbericht der Studie kann auf der Internetseite des SECO konsultiert werden.¹¹

Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen

Die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen erfolgt in allen untersuchten Bereichen zumindest teilweise nach risikobasierten Kriterien. Diese risikobasierte Unternehmensauswahl wird in gewissen Fällen ergänzt durch eine Zufallskomponente, mit der sich die festgelegten Risikoanalyseschemata hinterfragen lassen, sowie durch «reaktive» Kontrollen, die infolge einer Anzeige oder Meldung Dritter stattfinden.

Die Risikoanalyse berücksichtigt in der Regel mehrere Indikatoren, anhand derer die Unternehmen einer Risikokategorie zugeteilt werden. Die Kontrollintervalle sind je nach Risikokategorie unterschiedlich. Welche Risikoindikatoren verwendet werden, kann zwischen den einzelnen Kontrollbereichen oder den einzelnen Kontrollbehörden innerhalb desselben Bereichs variieren. Das am häufigsten verwendete Risikokriterium ist das Ergebnis der letzten Kontrolle. Es ist jedoch nicht das einzige: Weitere häufig verwendete Indikatoren sind insbesondere die Unternehmensgrösse, gemessen beispielsweise an der Lohnsumme, und die Art der Tätigkeit oder die Branche. Manchmal werden auch andere Indikatoren herangezogen, beispielsweise die Tatsache, dass das Unternehmen erst kürzlich gegründet wurde, die Qualifikation des Personals oder relevante spezifische Risiken (z. B. bei der Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen die Beschäftigung von Praktikantinnen und Praktikanten). Neben diesen Risikoindikatoren legen die Vollzugsorgane manchmal unterschiedliche Schwerpunkte für die einzelnen Kontrollperioden fest, sei es bei der Auswahl der Unternehmen oder der Art der Kontrolle (i. d. R. wird eine bestimmte Branche oder ein spezifisches Risiko überprüft).

¹⁰ Die Studie erfasst die folgenden Bereiche: Mehrwertsteuer (MWST), Gewinnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Lebensmittel, Messwesen, Umweltschutz, Brandschutz.

¹¹ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung 2019

Tabelle 1: Aktuelle Kontrollpraxis

Kontrollbereich	Durchführungs-kompetenz	Anzahl Kontrollen jährlich (2017)	Anteil kontrollierter Unternehmen (2017) ¹²	Kriterien zur Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen	
				Ergebnis der letzten Kontrolle	Weiteres
Mehrwertsteuer	Bund	9018	2,4%	<i>Interne Kriterien</i>	
Gewinnsteuer	Kantone	700–3600 ¹³	1%	X	Grösse, Branche, Gründung, Plausibilität, Qualität Jahresrechnung
Sozialversicherungsbeiträge	Ausgleichskassen	50 627	9,2%	X	Grösse, Personalwesen, Zusammenarbeit, unternehmensspezifische Kriterien
Arbeitsicherheit Gesundheits-schutz	Kantone (und Bund ¹⁴)	45 082	ca. 5%	X	Grösse, Branche, Gründung, Unfallzahlen, Lernende, Schwerpunkte
	SUVA				Branche, Unfallhäufigkeit
Schwarzarbeit	Kantone	11 971	1,65%	X	Branche, Gründung, Schwerpunkte
Lohn- und Arbeitsbedingungen	paritätische und tripartite Kommissionen ¹⁵	22 664	7%	(X)	Branche, Gründung, kritische Personengruppen (z. B. Praktikantinnen und Praktikanten)
Lebensmittel	Kantone	46 174	29%	X	Grösse, Branche / Betriebskategorien gemäss Gesetz
Messwesen	Bund und Kantone	nicht pro Unternehmen verfügbar ¹⁶			Bereich (z. B. Messmittel, Fertigpackungen, Gewerbe / Industrie)
Brandschutz	Kantone und Gemeinden	nicht verfügbar			Bereich (nach Besucherzahlen und Gefahr für die Menschen)

Quelle: eigene Tabelle, Daten aus B,S,S. 2019

X immer/mehrheitlich, (X) teilweise

Was die Forderung des Postulates anbelangt, also die Verlängerung der Kontrollintervalle für Unternehmen, die sich nachweislich an die Vorschriften halten, zeigt sich in den meisten untersuchten Kontrollbereichen (allen bis auf drei), dass das Ergebnis der letzten Kontrolle bei der Risikoanalyse bereits eine Rolle spielt. Im Bereich des Messwesens sind die Kontrollintervalle gesetzlich festgelegt; alle Unternehmen werden also in regelmässigen Abständen kontrolliert. Das Ergebnis der letzten Kontrolle kann sich jedoch auf die Gründlichkeit der Kontrolle auswirken¹⁷. In einem Fall steht ein noch direkterer Risikoindikator zur Verfügung (Berufsunfallstatistik), der die Berücksichtigung des letzten Kontrollergebnisses hinfällig macht. Folgender Grund wird ebenfalls angeführt: Die Kontrolle stellt eine Momentaufnahme dar; Änderungen nach der Kontrolle können daher nicht ausgeschlossen werden

¹² Der Anteil der kontrollierten Unternehmen entspricht der Anzahl kontrollierter Unternehmen bezogen auf die Gesamtzahl der Unternehmen, die der betreffenden Regulierung unterliegen.

¹³ Bei der Gewinnsteuer entspricht der Wert einer nicht spezifischen Schätzung der Zahl der jährlichen Kontrollen für das Jahr 2017.

¹⁴ Die Eidgenössische Arbeitsinspektion überprüft die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben (2017: 53 Kontrollen).

¹⁵ Die Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag werden von den paritätischen Kommissionen (in denen die Arbeitgeber und die Arbeitnehmenden vertreten sind) kontrolliert; die übrigen Branchen werden von den tripartiten kantonalen Kommissionen (in denen neben den Arbeitnehmenden und den Arbeitgebern auch die Kantone vertreten sind) kontrolliert.

¹⁶ Im Bereich des Messwesens geht es um die Kontrolle von Messmitteln / Messgeräten, nicht von Unternehmen; deshalb ist eine Zusammenstellung der Kontrollen nach Unternehmen nicht angebracht.

¹⁷ Die Kontrolle von Fertigpackungen (Waren, bei denen die Menge in Abwesenheit der Kundschaft abgemessen wird) findet entweder jedes Jahr (bei Produzenten und Importeuren) oder alle zwei Jahre (handwerkliche Hersteller) statt. Bei dieser Kontrolle findet eine risikobasierte Überprüfung in dem Sinne statt, dass Unternehmen, die bei früheren Kontrollen oder bei der Kontrolle der ersten Fertigpackungen schlechte Ergebnisse hatten, gründlicher kontrolliert werden.

(Brandschutz). In diesem Bereich richten sich die Kontrollen stärker an den potenziellen Schäden aus (Besucherzahlen, Art und Verwendung des Gebäudes).

Exkurs 2: Kontrollen bei landwirtschaftlichen Betrieben

Bei den Arbeiten zu diesem Bericht wurden landwirtschaftliche Betriebe nicht berücksichtigt, weil die EFK im Rahmen ihres Jahresprogramms 2018 schon eine Evaluation der Kontrollen in der Landwirtschaft vorgesehen hatte. Gleichzeitig führte das Bundesamt für Landwirtschaft eine Revision der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL¹⁸) durch, weswegen die EFK nach der Prüfungsvorbereitung im 2019 entschieden hat, die Evaluation nicht weiterzuführen.

Im Zuge dieser Revision wird die vom Postulat geforderte Ausdehnung der Kontrollintervalle bei Betrieben, die die vorgegebenen Bestimmungen erfüllen, im Bereich Direktzahlungskontrollen per 2020 eingeführt. Dadurch können jene landwirtschaftlichen Betriebe, die bei früheren Kontrollen keine Mängel aufwiesen, administrativ entlastet werden. Hingegen werden Betriebe mit Mängeln mittels risikobasierter Kontrollen verstärkt kontrolliert. Die kantonalen Landwirtschaftsämter, die für den Vollzug der Bestimmungen im Bereich Direktzahlungen und damit auch für die Kontrollen zuständig sind, waren bei der Erarbeitung des neuen, risikobasierten Kontrollsystems eng involviert und unterstützen es. Die Einführung des neuen Kontrollsystems soll die Effektivität und Effizienz der Kontrollen steigern und die Landwirtinnen und Landwirte sowie die Kontrollstellen administrativ entlasten.

Sensibilität der Kontrollbehörden für die administrative Belastung der Unternehmen

Sämtliche befragten Behörden geben an, dass sie ihre Kontrollpraxis regelmässig oder punktuell evaluieren. Diese Evaluationen werden jedoch nicht von allen Behörden gleich verstanden. In einigen Fällen handelt es sich um vertiefte Evaluationen, während bei anderen mehrmals pro Jahr Verbesserungsmöglichkeiten unter anderem auf der Grundlage von Rückmeldungen der kontrollierten Unternehmen diskutiert werden. Trotz der sehr unterschiedlichen Antworten weist die Studie insgesamt darauf hin, dass die befragten Kontrollbehörden bestrebt sind, ihr Vorgehen regelmässig zu analysieren und zu optimieren.

Darüber hinaus gibt es verschiedene Belege dafür, dass sich die Kontrollbehörden der administrativen Belastung der Unternehmen durchaus bewusst sind. Erstens hält die Studie fest, dass in verschiedenen Bereichen bereits zahlreiche Massnahmen umgesetzt wurden, um die administrative Belastung der Unternehmen durch die Kontrollen zu verringern. Es sind dies Massnahmen sowohl im Vorfeld der Kontrollen (z. B. Informationen zum Ablauf der Kontrollen und zu den vorzubereitenden Unterlagen) als auch während der Kontrollen (z. B. Verkürzung der Kontrolldauer). In einigen Bereichen sind, unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, auch spezifische Massnahmen für kleine Unternehmen vorgesehen (z. B. vereinfachter Nachweis oder verminderte Dokumentationspflicht). Eine (nicht abschliessende) Zusammenstellung möglicher Massnahmen zur Verringerung der administrativen Belastung der Unternehmen durch die Kontrollen findet sich in Exkurs 3. Zweitens werden in der Studie auch etliche aktuell laufende Versuche und Pilotprojekte erwähnt. Erwähnenswert im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz ist das Pilotprojekt der SUVA zur Stärkung der Selbstkontrolle und zur Verringerung der Anzahl Kontrollen, die Verknüpfung mehrerer Datenbanken (Durchführung der Kontrollen, Arbeitszeitbewilligungen, Chemikaliensicherheit) und die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen.

Auch wenn die Evaluationen nicht nur das Ziel verfolgen, die von der Regulierung und den Kontrollen betroffenen Unternehmen zu entlasten, beweisen die regelmässigen Evaluationen, die bereits getroffenen Massnahmen und die laufenden Versuche und Pilotprojekte, dass die mit der Durchführung der staatlichen Kontrollen beauftragten Behörden im Allgemeinen für die Frage der administrativen Entlastung sensibilisiert sind und das Thema eines ihrer Hauptanliegen ist.

¹⁸ SR 910.15

Exkurs 3: Mögliche Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen bei staatlichen Kontrollen:

Vor der Kontrolle:

- Vorgängige Ankündigung der Kontrollen (bei denen, die angekündigt werden);
- Berücksichtigung der Wünsche des Unternehmens bei der Festlegung des Kontrolltermins (bei angekündigten Kontrollen);
- Wenn möglich Koordination mit anderen Vollzugsbehörden, um mehrere Kontrollen innerhalb eines kurzen Zeitraums in einem Unternehmen zu vermeiden;
- Vorgängige Informationen zum Ablauf der Kontrolle (bei angekündigten Kontrollen; z. B. welche Unterlagen geprüft werden);
- Beschränkung der Zahl der vom Unternehmen vorgängig einzureichenden Unterlagen (ausser wenn sich dadurch eine Kontrolle vor Ort vermeiden lässt) und Genehmigung der elektronischen Übermittlung von Unterlagen.

Während der Kontrolle:

- Verkürzung der Dauer der Kontrolle auf das notwendige Minimum, z. B. durch Anpassung der Zahl der beteiligten Inspektorinnen und Inspektoren;
- Konsultation der relevanten Unterlagen in elektronischer Form;
- Strukturierung der Kontrolle, z. B. mit einem Fragenkatalog;
- Differenzierte Kontrolle: Hinweise auf Nichteinhaltung ausschlaggebend für die Gründlichkeit der Kontrolle;
- Durchführung der Kontrollen soweit möglich zusammen mit anderen Kontrollbehörden;
- Abgeben von Empfehlungen, um die Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern;
- Berücksichtigung der betrieblichen Abläufe des Unternehmens, um Störungen durch die Kontrolle möglichst gering zu halten.

Regelmässige Evaluierung der Vollzugsinstrumente im Hinblick auf die administrative Belastung für die Unternehmen:

- Prüfen, ob die Anzahl Kontrollen angesichts des Risikos angemessen ist;
- Prüfen des Potenzials zur Vereinfachung der Kontrollen, insbesondere dank technischem Fortschritt und Digitalisierung;
- Prüfen der Mischung der verschiedenen Arten von Vollzugsinstrumenten (Kontrolle, Information, Sensibilisierung);
- Prüfen von möglichen Entlastungsmassnahmen für kleine Unternehmen, unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung.

5 Handlungsbedarf und mögliche Massnahmen

5.1 Handlungsbedarf

Ziel des Postulates ist es, durch eine Verlängerung der Kontrollintervalle für die Unternehmen, die sich nachweislich an die gesetzlichen Bestimmungen halten, die Regulierungskosten zu verringern. Bei der Prüfung des Handlungsbedarfs gilt es vor allem zwei Aspekte zu berücksichtigen: (1) die Wahrnehmung der Unternehmen und die effektive Belastung durch die staatlichen Kontrollen sowie (2) die aktuelle Praxis bei der Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen durch die für verschiedene Regulierungen zuständigen Vollzugsbehörden. Zwei Dinge gilt es daher zu beurteilen: einerseits das Ausmass des Problems und andererseits die Angemessenheit der vorgeschlagenen Lösung.

Die repräsentative Erhebung bei Schweizer KMU lässt darauf schliessen, dass die staatlichen Kontrollen durchaus eine Belastung für die Unternehmen darstellen, diese aber in der Regel vertretbar ist. In den meisten Unternehmen fand in einem Zeitraum von dreieinhalb Jahren keine staatliche Kontrolle statt. Zudem haben die Kontrollen auch einen direkten Nutzen für die Unternehmen. Was die Auswirkungen der staatlichen Kontrollen auf die Wirtschaft insgesamt angeht, schätzen lediglich 8 Prozent der befragten Unternehmen diese als eher schädlich ein. Die Ergebnisse der Erhebung liefern keine Hinweise auf systematische Probleme bei den staatlichen Kontrollen; auch lässt sich kein Kontrollbereich eruieren, der besondere Schwächen aufweist und grundlegend reformiert werden müsste. Aufgrund der Erhebung lässt sich allerdings nicht ausschliessen, dass der eine oder andere der etwa 80 Kontrollbereiche Probleme bereitet, da die Kontrollen, die nur einige Dutzend oder einige Hundert Unternehmen betreffen, darin nicht separat ausgewiesen sind.¹⁹ Die Erhebung deckt jedoch diejenigen Kontrollen ab, die die meisten Unternehmen betreffen und somit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht am relevantesten sind. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen insgesamt, dass die Auswirkungen der staatlichen Kontrollen auf die Unternehmen moderat sind. Das KMU-Forum, das sich an seiner Sitzung vom 5. September 2018 anhand der Ergebnisse der KMU-Erhebung mit dem Thema der staatlichen Kontrollen befasst hat, ist ebenfalls der Ansicht, dass die allgemeine Lage nicht beunruhigend ist und kein offensichtlicher Handlungsbedarf besteht, auch wenn einige Mitglieder Beispiele von gewissen Schwierigkeiten zu veranschaulichen wussten.

Durch die in Zusammenarbeit mit den Kantonen und anderen Vollzugsorganen durchgeführte Untersuchung der aktuellen Praxis im Bereich der staatlichen Kontrollen liess sich ferner aufzeigen, dass die im Postulat vorgeschlagene Massnahme bereits weitestgehend umgesetzt ist. In den meisten Fällen wird den Ergebnissen der letzten Kontrolle – ebenso wie anderen Risikoindikatoren – bei der Festlegung der Kontrollintervalle Rechnung getragen. Wo das nicht der Fall ist, liegt das daran, dass andere Risikoindikatoren vorrangig sind, weil sie konkreter sind (z. B. Berufsunfallstatistik) oder im Zeitverlauf ein konstanteres Bild liefern (weil die Kontrolle nur eine Momentaufnahme ist). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Praxis zwischen den einzelnen Kontrollbereichen leicht variiert, sowohl was die Intensität der Kontrollen als auch was die Auswahl der Unternehmen angeht. Auch hier können aufgrund der Entscheidung, nur die wichtigsten Kontrollbereiche zu untersuchen, keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Es ist möglich, dass gewisse Kontrollbehörden – unter anderem in Bereichen, die nur wenig Unternehmen betreffen – das Ergebnis der letzten Kontrolle bei der Festlegung des Intervalls bis zur nächsten Kontrolle nicht berücksichtigen. Gestützt auf die in Auftrag gegebene Studie, die die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht relevantesten Kontrollbereiche abdeckt, lässt sich das ungenutzte Potenzial dieser Massnahme für die administrative Entlastung jedoch relativieren.

5.2 Beurteilung weiterer Entlastungsmassnahmen

Um andere Denkanstösse zu liefern, wurden weitere Massnahmen kritisch geprüft, die zur administrativen Entlastung der Unternehmen beitragen könnten. Der Schwerpunkt lag hierbei auf drei Massnahmen, die bereichsübergreifend umgesetzt werden könnten, nämlich: (1) Verringerung der Anzahl Kontrollen (unabhängig von den Ergebnissen früherer Kontrollen), (2) Aufbau einer gemeinsamen Datenbank für alle Bereiche zur Planung der Kontrollen und (3) verstärkte Koordination der staatlichen Kontrollen.

Verringerung der Anzahl Kontrollen

Beschreibung: Die Anzahl der in den einzelnen Bereichen durchgeführten Kontrollen wird verringert, beispielsweise um 10 Prozent. Damit soll für alle Unternehmen eine Verlängerung der Kontrollintervalle

¹⁹ Betrifft ein Kontrollbereich nur wenige Unternehmen (einige Dutzend oder Hundert), sind die Chancen relativ gering, dass diese bei der Stichprobe der zur Erhebung eingeladenen Unternehmen gezogen werden. Die Zahl der Antworten zu diesen spezifischen Kontrollen, wenn es solche gibt, ist zu gering, um allgemeingültige Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.

erreicht werden. Die risikobasierte Umsetzung ist davon nicht direkt betroffen, d. h., die Kontrollintervalle bei den nachweislich regelkonformen Unternehmen sind immer noch länger als bei den Unternehmen, bei denen Verstösse festgestellt wurden.

Beurteilung: Die befragten Kontrollbehörden sind allgemein skeptisch gegenüber der Verringerung der Anzahl Kontrollen. Mehrere Ansprechpartner befürchten, dass das Schutzniveau durch die Verringerung der Kontrollen sinken könnte. Die Anzahl Kontrollen wird bereits als relativ niedrig empfunden und gewisse Vollzugsbehörden geben eine hohe Verstossquote als Grund an, weshalb sie die Idee der Verringerung der Anzahl Kontrollen ablehnen. Auch die Abschwächung der abschreckenden Wirkung wegen der geringeren Wahrscheinlichkeit, kontrolliert zu werden, wurde als mögliche negative Auswirkung angeführt. In der Unternehmenserhebung wird zudem festgehalten, dass die Kontrollintensität moderat ist. Bei der Frage nach möglichen Entlastungsmassnahmen sprach sich nur ein kleiner Teil der Unternehmen (10 %) unter mehreren potenziellen Massnahmen vorrangig für die Idee einer Verringerung der Anzahl Kontrollen aus.

In zwei Bereichen wird diese Massnahme allerdings derzeit diskutiert. So überprüft der Bundesrat im Messwesen nach Annahme einer Motion in den beiden eidgenössischen Räten die Eichfristen für alle Messinstrumente.²⁰ Ausserdem führt die SUVA im Bereich Arbeitssicherheit ein Pilotprojekt zur Stärkung der Selbstkontrolle durch, was zu einer Senkung der Anzahl Kontrollen führen könnte.

Aufbau einer gemeinsamen Datenbank für alle Bereiche zur Planung der Kontrollen

Beschreibung: Es wird eine gemeinsame Datenbank für den Vollzug der Kontrollen geschaffen. Diese würde die Stammdaten der Unternehmen (Name, Adresse, Rechtsform usw.), Informationen zur Grösse (z. B. Zahl der Angestellten), den Wirtschaftszweig und weitere für die Kontrollen relevante Angaben sowie Daten zur Organisation der Kontrollen enthalten. Die «Minimalversion» der Datenbank würde die Termine früherer und geplanter Kontrollen enthalten (sofern diese dem Unternehmen angekündigt werden). In der «Maximalversion» wäre auch das Ergebnis der Kontrollen enthalten. Auf diese Weise soll ein besserer Informationsaustausch zwischen den Kontrollbehörden erreicht werden. Bei der Minimalversion könnten die Kontrollen koordiniert werden, um beispielsweise die Häufung von verschiedenen Kontrollen innert kurzer Zeit in einem Unternehmen zu verhindern. Bei der Maximalversion könnte auch die verfügbare Informationsgrundlage für die risikobasierte Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen ausgebaut werden.

Beurteilung: Mehrere Kontrollbehörden beurteilen eine solche Datenbank positiv, vor allem in der Maximalversion. Sie sind der Ansicht, dass der Zugang zu Informationen anderer Behörden noch gezieltere Kontrollen oder eine Verringerung ihrer Anzahl ermöglichen würde.²¹ Einige Gesprächspartner halten jedoch fest, dass die Frage des Datenschutzes ein beträchtliches Hindernis darstellt. Ein solcher Informationsaustausch müsste zahlreiche Hürden überwinden und würde etliche Gesetzesänderungen erfordern. Die Machbarkeit ist somit fraglich. Von mehreren Gesprächspartnern wurde auch die Frage aufgeworfen, inwieweit eine solche Datenbank von den Unternehmen gewünscht würde. Tatsächlich haben einige Mitglieder des KMU-Forums beim Thema staatliche Kontrollen insbesondere dahingehend Befürchtungen geäussert, dass eine solche Datenbank bei einem geringfügigen Verstoss in einem Bereich zu einer allgemeinen Erhöhung der Anzahl Kontrollen führen könnte. Einige wiesen auch darauf hin, dass eine solche Datenbank eine technische Herausforderung darstelle und die Gefahr bestehe, dass im Verhältnis zu den erwarteten Vorteilen zu viele Ressourcen aufgewendet werden. Es ist ferner festzuhalten, dass sich die im Rahmen der KMU-Erhebung zu mehreren möglichen Entlastungsmassnahmen befragten Unternehmen zu einem grossen Teil (24 %) vorrangig für jene aussprachen, mit denen sich eine Häufung der Kontrollen in unterschiedlichen Bereichen im Verlauf des gleichen Jahres vermeiden liessen. Mit einer Datenbank in der Minimalversion (vielleicht sogar auf bestimmte Kontrollen beschränkt) könnte hierzu ein Beitrag geleistet werden.

²⁰ Motion 16.3670 Vitali: Bürokratieabbau. Eichfristen bei Messmitteln anpassen

²¹ So könnten beispielsweise die Daten zur Gewinnsteuer mit denen der Sozialversicherungsbeiträge abgeglichen werden, um die Lohnsumme zu plausibilisieren.

Erwähnenswert ist auch, dass es solche Datenbanken bereits gibt und schon Bestrebungen im Gange sind, um sie wenn möglich zu verknüpfen. Das gilt insbesondere für den Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, wo dank einer gemeinsamen Datenbank der SUVA und der kantonalen Arbeitsinspektorate die Vollzugsorgane gewisse Informationen untereinander austauschen.

Verstärkte Koordination der staatlichen Kontrollen (gemeinsame Kontrollen)

Beschreibung: Die Kontrollen verschiedener Bereiche werden zu einer einzigen Kontrolle zusammengefasst. Damit soll eine Verringerung der Anzahl Kontrollen und der damit verbundenen administrativen Belastung erreicht werden.

Beurteilung: Die Mehrheit der befragten Personen ist der Meinung, dass die zweckmässigen Synergien bereits ausgeschöpft sind. Eine weitergehende Koordination wird allgemein abgelehnt. Für die Vollzugsbehörden würde durch die Koordination die Belastung zunehmen, während der Nutzen für die Unternehmen nicht klar erkennbar ist (z. B. längere Kontrollen, mehr Personaleinsatz usw.). Zudem sind gewisse Kombinationen aufgrund der Art und Ausgestaltung der Kontrollen unvereinbar (z. B. Kontrollen mit und Kontrollen ohne Vorankündigung). Bei der Frage nach möglichen Entlastungsmassnahmen sprach sich ferner nur ein kleiner Teil der Unternehmen (11 %) unter mehreren potenziellen Massnahmen vorrangig für die Idee einer Zusammenlegung / Koordination der Kontrollen aus.

Diese drei Massnahmen scheinen für eine bereichsübergreifende Anwendung bei den Kontrollen somit nicht geeignet. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie nicht in bestimmten Situationen sinnvoll sein können, wie gewisse heute bereits laufende Pilotprojekte oder Versuche zeigen.

6 Schlussfolgerungen

Das Postulat zielt auf eine Stärkung der Wirtschaft ab, indem die durch die Regulierung verursachte administrative Belastung für die Unternehmen verringert wird. Tatsächlich sind die Kosten der staatlichen Kontrollen – sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat – Ressourcen, die zulasten anderer wertschöpfender Tätigkeiten gehen. In diesem Sinne tragen die Bestrebungen zur administrativen Entlastung dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und den Wohlstand zu fördern. Die Kontrollen sind jedoch ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass die Vorschriften effektiv eingehalten werden, und um auf diese Weise das Regulierungsziel zu erreichen und das angestrebte Schutzniveau zu gewährleisten. Der Bundesrat ist mit seiner Politik bestrebt, die administrative Belastung für die Wirtschaft auf ein Mindestmass zu reduzieren, ohne dabei jedoch das Schutzniveau zu senken.

In dieser Hinsicht gelangt der Bericht zum Schluss, dass das Potenzial für eine administrative Entlastung durch eine Verlängerung der Kontrollintervalle für Unternehmen, die die Anforderungen erfüllen, gering ist. Zum einen wird diese Massnahme durch die Kontrollorgane in ihrer aktuellen Praxis bereits weitgehend angewendet. Zum anderen hat die Erhebung bei den Unternehmen weder systematische Mängel im Bereich der staatlichen Kontrollen erkennen lassen, noch konnte in einem bestimmten Bereich eine unnötige administrative Belastung aufgezeigt werden. Die geprüften alternativen Massnahmen sind zudem nicht ohne Weiteres anwendbar: Entweder könnten sie das Schutzniveau senken (Verringerung der Anzahl Kontrollen), ihre Machbarkeit ist fraglich (gemeinsame Datenbank für die Kontrollen) oder sie weisen ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf (neue gemeinsame Kontrollen).

Der Bericht hat sich mit den wichtigsten Unternehmenskontrollen befasst. In Anbetracht des begrenzten Verbesserungspotenzials und der beträchtlichen Ressourcen, die aufgewendet werden müssten, um in Zusammenarbeit mit den zuständigen Vollzugsbehörden die übrigen staatlichen Kontrollen, die nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen betreffen, genau zu evaluieren, verzichtet der Bundesrat darauf, hier neue Massnahmen zu verabschieden oder vorzuschlagen. Seiner Meinung nach ist es aufgrund

der Vielfalt der Regulierungen und Vollzugsorgane nicht möglich, bereichsübergreifend anwendbare Massnahmen zu empfehlen. Vielmehr gilt es, den Besonderheiten der einzelnen Kontrollbereiche Rechnung zu tragen. Unterschiede zwischen den Kantonen, Wirtschaftszweigen oder auch den Unternehmen können unterschiedliche Vorgehensweisen rechtfertigen. Bei der Suche nach der richtigen Mischung zwischen den unterschiedlichen Instrumenten – vor allem zwischen Kontrolle, Information und Beratung – muss die Anwendung der einzelnen Instrumente zielgerichtet und ausgewogen sein.

So weisen nach Ansicht des Bundesrates die regelmässig in allen untersuchten Kontrollbereichen durchgeführten Evaluierungen sowie die in einzelnen Bereichen laufenden Pilotprojekte darauf hin, dass das Verbesserungspotenzial beim Vollzug angemessen geprüft und ausgeschöpft wird. Die Bemühungen gehen also in die richtige Richtung und potenzielle Einsparungen und Verbesserungen bei den einzelnen staatlichen Kontrollen müssen auch künftig erkannt und umgesetzt werden, unabhängig davon, ob sie auf den technischen Fortschritt, auf Entwicklungen des regulatorischen Umfelds oder auf Lehren aus der Praxis zurückzuführen sind.

Bibliografie

Ayres, Ian, John Braithwaite (1992): *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford.

Becker, Gary S. (1968): *Crime and punishment: an economic approach*, Journal of Political Economy, 1968–76, S. 169–217.

Blanc, Florentin (2018): *From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections*, Elgar Studies in Law and Regulations, Cheltenham.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2018): *Erhebung zu staatlichen Kontrollen in den Unternehmen. Schlussbericht*, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2019): *Staatliche Kontrollen: Befragung von Kontrollbehörden und Fachgespräche zur aktuellen Kontrollpraxis und zu möglichen Verbesserungsmassnahmen. Schlussbericht*, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Eidgenössische Finanzkontrolle (2008): *Audit Letter Nr. 10, September 2008*.

LINK Institut (2019): *Bürokratiemonitor 2018*, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

OECD (2018a): *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018b): *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018*, OECD Publishing, Paris.

Scholz, John T. (1994): 'Managing regulatory enforcement in the United States' in Rosenbloom, D.H. und Schwartz R.D. (eds.) *Handbook of regulation and administrative law*, Marcel Dekker, New York, S. 423–466.