

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Staatliche Kontrollen

Befragung von Kontrollbehörden und Fachgespräche zur aktuellen Kontrollpraxis
und zu möglichen Verbesserungsmassnahmen

Schlussbericht

Basel, 26. März 2019

Staatliche Kontrollen – Befragung von Kontrollbehörden und Fachgespräche zur aktuellen Kontrollpraxis und zu möglichen Verbesserungsmassnahmen

Schlussbericht

zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Autorinnen: Miriam Frey, Andrea Oswald, Larissa Biechler

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Die vorliegende Studie wäre ohne die engagierte Mitwirkung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Unser Dank gilt insbesondere den Vertreter/innen der Kontrollbehörden, die ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Einschätzungen mit uns geteilt haben sowie dem SECO für die Unterstützung und die konstruktive Zusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Résumé	6
1. Ziel der Studie	11
2. Methodik	11
2.1. Kontrollbereiche	11
2.2. Methoden	14
3. Ergebnisse	18
3.1. Kontrollhäufigkeit.....	18
3.2. Kontrollkonzept	26
3.2.1. Auswahl der kontrollierten Unternehmen.....	26
3.2.2. Evaluation und Weiterentwicklung	37
3.3. Koordination	42
3.4. Reduktion der administrativen Belastung.....	46
3.4.1. Aktuelle Massnahmen	46
3.4.2. Künftige Möglichkeiten.....	49
4. Schlussfolgerungen	53
Anhang	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Anteil kontrollierte Unternehmen Gewinnsteuer, Kantone.....	20
Abbildung 2	Anzahl Kontrollen, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz.....	21
Abbildung 3	Anteil kontrollierte Unternehmen Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz, Kantone	22
Abbildung 4	Kriterien, Gewinnsteuer	28
Abbildung 5	Kriterien, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz	30
Abbildung 6	Kriterien, Schwarzarbeit.....	32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Methoden.....	15
Tabelle 2	Überblick Kontrollhäufigkeit	18
Tabelle 3	Überblick Auswahlkriterien	26
Tabelle 4	Überblick Evaluation.....	37
Tabelle 5	Überblick Koordination.....	42

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASA	Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BGSA	Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EKAS	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FlaM	Flankierende Massnahmen
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MEM	Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
PK	Paritätische Kommissionen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SUVA	Schweizerische Unfallversicherung
TPK	Tripartite Kommissionen
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung

Zusammenfassung

Ziel und Methodik

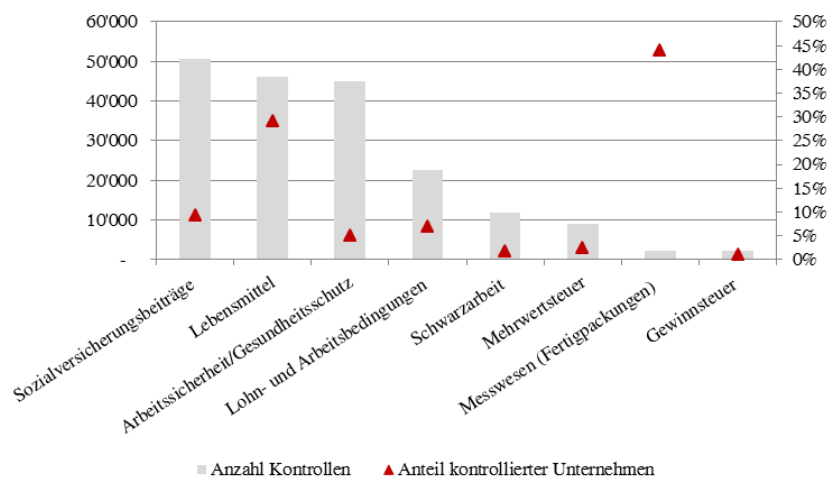
Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Studie beauftragt, in der eine Übersicht über die Kontrollpraktiken und -strategien von Kontrollbehörden erstellt werden soll und potentielle Verbesserungsmassnahmen analysiert werden.

Die Studie fokussiert auf ausgewählte Kontrollbereiche, welche aufgrund ihrer Häufigkeit für die Unternehmen von Bedeutung sind. Diese wurden mittels einer Dokumentenanalyse, 16 Fachgesprächen sowie einer Befragung von rund 70 Kontrollbehörden analysiert.

Aktuelle Kontrollkonzepte

Kontrollhäufigkeit: Absolut betrachtet wird in den Bereichen Sozialversicherungsbeiträge, Lebensmittel und Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz mit 45'000-50'000 Kontrollen pro Jahr am meisten kontrolliert. Bezogen auf den Anteil der kontrollierten Unternehmen ist der Bereich Messwesen (Fertigpackungen) am bedeutendsten für die betroffenen Betriebe.

Anzahl Kontrollen pro Jahr und Anteil



Quellen: Dokumentenanalyse, Befragung Kontrollbehörden. Anmerkung: In den im Rahmen dieser Studie ebenfalls analysierten Bereichen Umweltschutz und Brandschutz liegen keine gesamtschweizerischen Zahlen vor. Gewinnsteuer: Mittelwert basierend auf der Befragung. Messwesen: Bezieht sich auf Fertigpackungen. Zu den weiteren Bereichen (z.B. Waagen, Elektrizitätszähler) liegen keine Angaben zur Anzahl kontrollierter Unternehmen vor.

In den meisten Bereichen entwickelte sich die Anzahl Kontrollen in den vergangenen fünf Jahren konstant, teilweise nahm sie leicht ab (Gewinnsteuer, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz).

Auswahl Unternehmen: Das Kontrollkonzept weist in allen betrachteten Bereichen eine Risikoorientierung auf, d.h. die kontrollierten Unternehmen werden nach risikobasierten Kriterien ausgewählt. Das Ergebnis der letzten Kontrolle fließt dabei oftmals mit ein: In fünf der betrachteten Kontrollbereiche (darunter in den grössten Kontrollbereichen Sozialversicherungsbeiträge und Lebensmittel) verlängert sich das Kontrollintervall, wenn ein Unternehmen die Regulierung im Rahmen der letzten Kontrolle nachgewiesen hat resp. verkürzt es sich, wenn das Unternehmen die Regulierung verletzt hat. In weiteren zwei Bereichen wird das Kriterium teilweise (z.B. nur in einzelnen Kantonen) angewandt.

Das Kriterium ist jedoch oftmals nicht das einzige. So bestehen die Kontrollkonzepte i.d.R. aus einer Kombination verschiedener Kriterien zur Auswahl der Unternehmen. Die wichtigsten – neben dem Ergebnis der letzten Kontrolle – sind:

- Branche
- Grösse des Unternehmens
- Gründung des Unternehmens
- Tätigkeit des Betriebs resp. Art des Produkts

Ein Beispiel: Das Konzept im Bereich Sozialversicherungsbeiträge teilt die Unternehmen etwa zunächst nach Grösse (Lohnsumme) in verschiedene Gruppen ein. Bei Unternehmen ab einer Lohnsumme von 150'000 CHF bestimmt sich die Kontrollfrist dann nach folgenden Kriterien: Ergebnis der letzten Kontrolle, Qualität Personalwesen, Qualität Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskasse und Arbeitgeber und unternehmensspezifischen Kriterien (z.B. Fluktuation).

Nicht in allen Bereichen fließt das Ergebnis der letzten Kontrolle aktuell in die Auswahl der Unternehmen mit ein. Im Bereich Arbeitssicherheit (SUVA) stützt sich die Auswahl bspw. auf die Kriterien Grösse und Unfallhäufigkeit. Der relevante Indikator ist somit die Unfallhäufigkeit (d.h. das Ergebnis der getroffenen Massnahmen und nicht die Massnahme selbst). Einer der Gründe dafür ist, dass im Rahmen der Kontrollen nur Stichproben geprüft werden können. Entsprechend erscheint die Unfallhäufigkeit der umfassendere, direktere und somit bessere Indikator für das Risiko als das Ergebnis der letzten Kontrolle.

In Ergänzung dazu wird Meldungen (Privatpersonen, Unternehmen, andere Kontrollbehörden) nachgegangen und teilweise werden die Unternehmen auch anhand von Zufallsstichproben kontrolliert.

Koordination: Gemäss Erhebung zeigt sich eine gewisse Heterogenität bei der Durchführung gemeinsamer Kontrollen. Einerseits gibt es Unterschiede nach Kanton (u.a. aufgrund von Grösse und Organisation), andererseits finden Kontrollen oftmals auch nur punktuell gemeinsam statt. Häufige Kombinationen finden in folgenden Bereichen statt:

Bereichsübergreifend:

- Etwa drei Viertel der befragten Kontrollbehörden gaben an, dass die Kontrollen zur Schwarzarbeit gemeinsam mit derjenigen zu Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt werden.
- Der Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz wird oftmals gemeinsam mit dem Brandschutz durchgeführt (z.B. bei Bauabnahmen).

Innerhalb eines Bereichs:

- Im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt meist eine Zusammenarbeit zwischen den Ausgleichskassen und der SUVA. So werden die Kontrollen bei SUVA-Betrieben, die in Bezug auf das UVG der SUVA unterstellt sind, gemeinsam durchgeführt.
- Im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz erfolgt i.d.R. eine Koordination zwischen den kantonalen Vollzugsbehörden und der SUVA. Dies geschieht über eine Datenbank, in welcher eine *zeitliche* Koordination zwischen den kantonalen Kontrolleuren und denjenigen der SUVA vorgenommen wird. In einigen Kantonen gaben die Kontrollbehörden auch an, die Kontrollen gemeinsam durchzuführen.

Evaluation und Weiterentwicklung: In allen Kontrollbereichen sagten die Befragten aus, die Kontrollstrategie regelmässig zu evaluieren und weiter zu entwickeln. Wenngleich die Art und Tiefe der Evaluationen unterschiedlich ist, laufen in verschiedenen Bereichen aktuell Bestrebungen, die Kontrollen zu optimieren. Zwei Beispiele dazu:

- Bei der SUVA wird ein Pilotversuch durchgeführt, der auf mehr Eigeninitiative und -verantwortung der Unternehmen setzt. In Branchen mit hohem Risiko werden deren Betriebe informiert, dass sie Massnahmen ergreifen müssen. Diese sind anschliessend an die SUVA zu melden. In der Folge soll die Anzahl Kontrollen (vor-Ort-Besuche) deutlich sinken.
- Im Bereich Brandschutz ist in einem Kanton eine gemeinsame Plattform von Kontrollbehörde und Unternehmen vorgesehen, so dass Betriebe Verbesserungsmassnahmen selbst dokumentieren können – der Aufwand einer Nachkontrolle entfällt und die Unternehmen wären zeitlich flexibler.

Aktuelle Massnahmen zur Reduktion des Aufwands: Zur Reduktion des Aufwands der Unternehmen erfolgen Massnahmen vor, während und nach der Kontrolle. Dazu zählen z.B. eine Information der Betriebe bei angekündigten Kontrollen, Vorabklärungen durch die Kontrollbehörden, eine möglichst kurze Kontrolldauer, Beratung sowie Einsatz technischer Hilfsmittel.

Künftige Vereinfachungsmöglichkeiten

Gemeinsam mit den Interviewpersonen wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, welche den Aufwand der Unternehmen künftig vereinfachen könnten.

Reduktion der Anzahl Kontrollen: Dieser Vorschlag wurde von den befragten Personen negativ beurteilt. Das Schutzniveau würde dadurch sinken, was aufgrund der teils hohen Verstossquoten kritisch zu beurteilen sei. Ausnahmen sind der Bereich Messwesen (in welchem aktuell eine Ausdehnung der Kontrollfristen und damit eine Reduktion der Anzahl Kontrollen aufgrund einer Motion überprüft werden) sowie das Pilotprojekt der SUVA (s.o.).

Koordination (gemeinsame Kontrollen): Die Befragten gaben in der überwiegenden Mehrheit an, dass die aus ihrer Sicht sinnvollen und möglichen Kombinationen bereits implementiert seien. Der Aufwand für die Kontrollbehörden würde bei einer Ausdehnung gemeinsamer Kontrollen steigen, während der Nutzen für die Betriebe unklar sei (z.B. längere Kontrolldauern, verschiedene benötigte Unterlagen und Personen). Auch Unterschiede in der Charakteristika der Kontrollen (mit/ohne Ankündigung, unterschiedliche Kontrollfristen, Bedeutung der Beratung) sprechen gemäss Interviewaussage gegen eine grundsätzliche Koordination.

Datenbank: In Bezug auf die Datenbank zur zeitlichen Koordination sind die Rückmeldungen heterogener. Einige der befragten Personen würden darin einen Mehrwert sehen – insb. dann, wenn darin auch die Ergebnisse der Kontrollen und weitere Informationen enthalten wären (und die Datenbank somit nicht nur der zeitlichen Abstimmung dient). Allerdings spricht gemäss Aussage verschiedener Personen der Datenschutz gegen einen vermehrten Datenaustausch (insb. mit den Steuerbehörden), die Machbarkeit einer umfassenden Datenbank wird somit sehr skeptisch beurteilt.

Schlussfolgerungen

Die Analyse hat aufgezeigt, dass die Kontrollbehörden risikoorientierte Kontrollkonzepte aufweisen. Das Ergebnis der letzten Kontrolle wird bei der Auswahl der kontrollierten Unternehmen in vielen Fällen bereits (mit-)berücksichtigt. Die Optimierung der Kontrollen und eine möglichst geringe Belastung der Unternehmen durch die Kontrollen ist gemäss unserer Einschätzung ein wichtiges Thema für die Vollzugsbehörden. Entsprechend laufen Bestrebungen zu weiteren Optimierungsmöglichkeiten. Aktuell stehen beispielsweise Überlegungen und Pilotversuche im Vordergrund, welche die Eigeninitiative und -verantwortung der Unternehmen stärken, vermehrt elektronische Hilfsmittel einsetzen und die Zusammenarbeit mit Privaten vertiefen. Diese Projekte sind allerdings bereichsspezifisch konzipiert – eine bereichsübergreifende „Lösung“ wie die grundsätzliche Reduktion der Kontrollen in jedem Kontrollbereich oder die gemeinsame Durchführung der grossen Kontrollen ist aus Sicht der Interviewpersonen weniger adäquat.

Résumé

Objectif et méthodologie

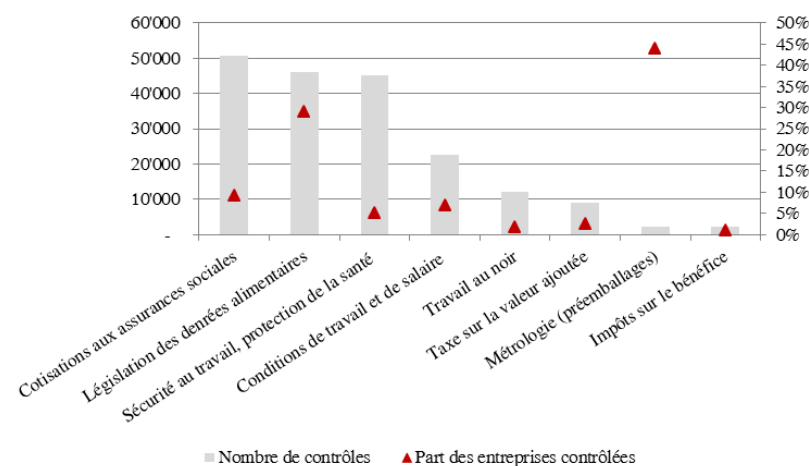
Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a chargé B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung de réaliser une étude permettant d'avoir une vue d'ensemble des pratiques et des stratégies utilisées par les autorités de contrôle et d'analyser des mesures d'amélioration potentielles.

L'étude se concentre sur certains domaines de contrôle d'une importance particulière pour les entreprises en raison de leur fréquence. Leur analyse repose sur une étude documentaire, 16 entretiens spécialisés ainsi qu'une enquête menée auprès de quelque 70 autorités de contrôle.

Concepts actuels de contrôle

Fréquence des contrôles : en termes absolus, les contrôles les plus fréquents sont effectués dans les secteurs des cotisations aux assurances sociales, des denrées alimentaires et de la sécurité au travail/protection de la santé, à raison de 45 000-50 000 contrôles par an. Rapporté à la proportion d'entreprises contrôlées, le secteur de la métrologie (préemballages) est le plus important pour les entreprises concernées.

Nombre de contrôles par an et proportion d'entreprises contrôlées



Sources: analyse documentaire, enquête auprès des autorités de contrôle. Remarque: aucun chiffre global pour la Suisse n'est disponible pour les secteurs de la protection de l'environnement et de la protection contre l'incendie également analysés dans cette étude. Impôt sur le bénéfice: valeur moyenne basée sur l'enquête. Métrologie: se rapporte aux préemballages. Quant aux autres secteurs (p. ex. balances, compteurs électriques), le nombre d'entreprises contrôlées n'est pas documenté.

Dans la majorité des domaines, le nombre de contrôles est resté stable ces cinq dernières années. Quelques domaines indiquent une légère baisse (impôt sur le bénéfice, sécurité au travail et protection de la santé).

Sélection des entreprises : les concepts de contrôle sont fondés, pour tous les domaines sous revue, sur les risques, à savoir que les entreprises contrôlées sont sélectionnées sur la base de critères de risque. Le résultat du dernier contrôle est souvent pris en compte: dans cinq des domaines de contrôle sous revue (dont deux des plus importants: les cotisations aux assurances sociales et les denrées alimentaires), l'intervalle de contrôle est allongé lorsqu'une entreprise a prouvé son respect de la réglementation dans le cadre du dernier contrôle ou se réduit lorsqu'elle a enfreint ce dernier. Le critère est en partie appliqué (p. ex. dans certains cantons seulement) dans deux autres secteurs.

Toutefois, il n'est souvent pas le seul critère de risque à entrer en compte. Les concepts de contrôle comportent généralement une combinaison de différents critères pour la sélection des entreprises. En voici les principaux (outre le résultat du dernier contrôle) :

- Branche
- Taille de l'entreprise
- Création de l'entreprise
- Activité de l'entreprise ou type de produit

Un exemple : le concept appliqué au domaine des cotisations aux assurances sociales répartit les entreprises en différents groupes et ce, en fonction de leur taille (masse salariale). Le délai de contrôle se définit ensuite selon les critères suivants pour les entreprises dont la masse salariale est supérieure à 150 000 CHF: résultat du dernier contrôle, qualité des ressources humaines, qualité de la collaboration entre la caisse de compensation et l'employeur et critères spécifiques à l'entreprise (p. ex. fluctuation).

Dans certains domaines, le résultat du dernier contrôle n'est pas toujours considéré dans la sélection des entreprises à contrôler. Dans le domaine de la sécurité au travail (SUVA), la sélection s'appuie notamment sur les critères de taille et de fréquence des accidents. L'indicateur pertinent est donc ici la fréquence des accidents (c'est-à-dire le résultat des mesures adoptées et non la mesure proprement dite). Cela s'explique notamment par le fait que seule une part des entreprises ont été examinées dans le cadre des contrôles, alors que la fréquence des accidents est disponible pour toutes les entreprises. Par conséquent, la fréquence des accidents semble être l'indicateur de risque le plus complet, le plus direct et meilleur que le résultat du dernier contrôle.

On examine en complément les signalements (particuliers, entreprises, autres organes de contrôle) et il arrive que les entreprises soient également sélectionnées de manière aléatoire.

Coordination : l'enquête révèle une certaine hétérogénéité dans l'exécution de contrôles en commun. D'une part, on note des différences entre cantons (notamment concernant la taille et l'organisation) et de l'autre, les contrôles réalisés en commun n'ont lieu souvent que de manière ponctuelle. Les combinaisons fréquentes ont lieu dans les domaines suivants:

Entre différents domaines

- Environ trois quarts des autorités de contrôle interrogées ont répondu que les contrôles sur le travail au noir sont effectués conjointement avec ceux sur les conditions de travail et de salaire.
- Le secteur de la sécurité au travail et de la protection de la santé est souvent contrôlé avec celui de la protection contre l'incendie (p. ex. à la réception de travaux).

Au sein d'un même domaine

- Dans le secteur des cotisations aux assurances sociales, les caisses de compensation collaborent généralement avec la SUVA. Les contrôles des entreprises soumises à la SUVA en termes de loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) sont réalisés conjointement.
- En matière de sécurité au travail et de protection de la santé, les autorités d'exécution cantonales et la SUVA harmonisent généralement leur action. On procède à une coordination *temporelle* entre les contrôleurs cantonaux et ceux de la SUVA par le biais d'une base de données. Dans certains cantons, les autorités compétentes ont répondu qu'elles procédaient à des contrôles conjoints.

Evaluation et optimisation : dans tous les domaines de contrôle, les répondants ont déclaré évaluer périodiquement la stratégie des contrôles afin de la perfectionner. Même si le type et la profondeur de ces évaluations diffèrent, des efforts sont actuellement menés dans différents domaines pour optimiser les contrôles. Deux exemples:

- Un projet pilote est mené à la SUVA afin d'accentuer l'initiative et la responsabilité individuelles des entreprises. Dans les branches avec un risque élevé, les entreprises sont informées qu'elles sont tenues de prendre des mesures. Celles-ci doivent ensuite être annoncées à la SUVA. Grâce à

cette méthode, le nombre de contrôles (visites sur place) devrait diminuer notablement.

- En matière de protection contre les incendies, un canton a prévu de créer une plateforme commune réunissant les autorités de contrôle et les entreprises de façon que celles-ci puissent documenter elles-mêmes les mesures d'amélioration. La charge d'un contrôle ultérieur disparaît et les entreprises seraient plus souples au niveau temporel.

Mesures actuelles pour réduire la charge : afin de réduire la charge administrative des entreprises, des mesures sont déjà prises avant, pendant et après le contrôle. Parmi elles, citons notamment une information préalable des entreprises lors de contrôles annoncés, des clarifications préalables par les autorités de contrôle, une durée de contrôle si possible réduite, des conseils et l'emploi d'auxiliaires techniques.

Futures possibilités de simplification

Diverses modalités susceptibles de réduire la charge des entreprises à l'avenir ont été discutées avec les personnes interrogées.

Réduction du nombre de contrôles : cette proposition a été jugée négativement par les répondants. Le niveau de protection en souffrirait, et c'est un facteur critique compte tenu du taux d'infractions parfois élevé. Les exceptions sont le secteur de la métrologie (dans lequel une extension des délais de contrôle et donc une réduction de leur nombre est à l'étude suite à une motion) de même que le projet pilote de la SUVA (voir ci-dessus).

Coordination (contrôles conjoints) : les répondants ont déclaré à une grande majorité que les combinaisons possibles et pertinentes à leurs yeux sont déjà implémentées. Une extension des contrôles conjoints augmenterait la charge des autorités de contrôle et l'utilité pour les entreprises serait incertaine (p. ex. durée prolongée des contrôles, davantage de documents et de personnes nécessaires). Toujours selon les réponses recensées dans les interviews, les différences relevant des caractéristiques des contrôles (avec/sans annonce, délais de contrôle différents, importance du conseil aux entreprises) ne parlent pas en faveur d'une coordination.

Base de données : concernant la création d'une base de données en vue d'une coordination temporelle, les réponses sont disparates. Certaines des personnes interrogées y verraient une plus-value, surtout si cette base de données comportait les résultats des contrôles et d'autres informations (et que par conséquent, elle ne servirait pas seulement à une coordination temporelle). Mais selon différents répondants, la protection des données est incompatible avec un partage accru de

données (notamment avec les autorités fiscales) et la faisabilité d'une base de données complète est donc jugée avec beaucoup de scepticisme.

Conclusions

L'analyse a montré que les autorités de contrôle présentent des concepts de contrôle fondés sur les risques. Dans de nombreux cas, le résultat du dernier contrôle est pris en compte dans la sélection des entreprises à contrôler. Selon notre appréciation, l'optimisation des contrôles et une charge la plus faible possible des contrôles pour les entreprises sont des sujets importants pour les autorités d'exécution. Des efforts sont donc déployés pour trouver des possibilités d'optimisation supplémentaires. C'est notamment à ce titre que l'accent est mis actuellement sur des réflexions et des projets pilotes susceptibles de renforcer l'initiative et la responsabilité individuelle des entreprises, l'utilisation accrue d'auxiliaires électroniques et le renforcement de la collaboration avec des prestataires privés. Cependant, ces projets sont conçus de manière spécifique par domaine; une «solution» générale commune à tous les domaines, telle que la réduction des contrôles dans chaque domaine ou la conduite conjointe de contrôles d'envergure est considérée par les personnes interrogées comme étant moins adéquate.

1. Ziel der Studie

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Studie beauftragt, in der eine Übersicht über die Kontrollpraktiken und -strategien von Kontrollbehörden erstellt werden soll und potentielle Verbesserungsmassnahmen analysiert werden.

Die Studie steht in Zusammenhang mit der Beantwortung eines vom Parlament angenommenen Postulats, das im Sinne der administrativen Entlastung die Prüfung der Einführung sog. bonusorientierter Kontrollintervalle¹ verlangt. Die vorliegende Analyse baut auf den Ergebnissen der jüngst durchgeführten *Erhebung zu staatlichen Kontrollen in den Unternehmen* auf.² Die Ziele der Studie liegen darin, aufzuzeigen, inwieweit Bonusorientierung bereits verankert ist und etwaige Möglichkeiten zur Senkung des administrativen Aufwands durch staatliche Kontrollen zu diskutieren.

2. Methodik

2.1. Kontrollbereiche

In der vorliegenden Analyse werden ausgewählte Kontrollbereiche betrachtet, welche für die Unternehmen resp. KMU in der Schweiz von hoher Bedeutung sind. Die Auswahl der Bereiche basiert auf der Unternehmensbefragung von B,S,S.² und fokussiert auf diejenigen Bereiche, welche aufgrund ihrer Häufigkeit und ihrer Art für die Unternehmen am relevantesten sind.³

Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer (MWST) ist eine Bundessteuer. Die Kontrollen erfolgen durch die Steuerverwaltung (ESTV). Die Steuerexpertinnen und -experten MWST der ESTV verschaffen sich vor Ort einen Überblick über die Geschäftstätigkeit, die

¹ Darunter ist zu verstehen, dass sich Kontrollintervalle verringern, wenn ein Unternehmen die Einhaltung von Regulierungen nachgewiesen hat. Vgl. Postulat de Courten (15.3117): "... 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."

² Vgl. B,S,S. (2018): Erhebung zu staatlichen Kontrollen in den Unternehmen, Studie im Auftrag des SECO, Schlussbericht vom 21. August 2018.

³ Je nach Branche resp. Tätigkeit eines Unternehmens können auch andere Kontrollen von hoher Bedeutung sein; die Analyse nimmt jedoch eine gesamtwirtschaftliche Perspektive ein, d.h. der Schwerpunkt liegt auf einem „typischen“ Unternehmen resp. KMU. Entsprechend werden Bereiche mit hohen Fallzahlen betrachtet.

Spezialitäten des Geschäfts und der Geschäftsführung. Anschliessend folgt eine Prüfung der noch nicht verjährten Steuerperioden (d.h. der letzten fünf Kalenderjahre). Dazu gehören unter anderem die Kontrolle der Entgelte, des Umsatzes, der Vorsteuern sowie eine formelle und materielle Prüfung der Vollständigkeit der Buchhaltung. Unternehmen mit einem Umsatz ab 100'000 CHF jährlich sind MWST-pflichtig (Ausnahmen gem. Art. 21 MWSTG).

Gewinnsteuer

Veranlagung und Bezug der direkten Bundessteuer erfolgt von den Kantonen unter Aufsicht des Bundes. Die ESTV stellt die einheitliche Anwendung sicher. Sie erlässt dazu Vorschriften. Die konkrete Umsetzung liegt jedoch im Ermessen und der Verantwortung der kantonalen Behörden (z.B. ist die Anzahl der Kontrollen nicht vorgegeben). Von der Gewinnbesteuerung resp. den entsprechenden Kontrollen sind grundsätzlich alle Unternehmen betroffen.

Sozialversicherungsbeiträge

Die kantonalen Ausgleichskassen kontrollieren vor Ort sämtliche erforderlichen Rechnungs- und Personalunterlagen (z.B. Lohn, Ferien, Arbeitszeiten, Taggelder, Spesen). Betroffen von möglichen Kontrollen sind alle Arbeitgeber.

Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz

Die zuständigen Kontrollorgane überprüfen Arbeitssicherheit (Unfallversicherungsgesetz) und Gesundheitsschutz (Arbeitsgesetz). Kontrollorgane sind die Kantone (kantonale Arbeitsinspektorate)⁴ und die SUVA (Arbeitssicherheit in bestimmten Branchen wie z.B. chemische Industrie, MEM-Industrie, Bauhauptgewerbe / Berufskrankheiten). Die Durchführung von besonderen Aufgaben im Rahmen der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten kann von der SUVA dabei an Fachorganisationen delegiert werden. In den Kontrollen werden z.B. der Umgang mit Lasten, die Luftqualität, Arbeits- und Pausenzeiten und Schutzausrüstung kontrolliert. Grundsätzlich sind alle Unternehmen von dieser Kontrolle betroffen.

⁴ Für Betriebe des Bundes ist – wenn nicht die SUVA zuständig ist – die eidg. Arbeitsinspektion verantwortlich. Seit 2014 schliesst die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) mit den Kantonen, der Suva und dem SECO Leistungsvereinbarungen ab.

Schwarzarbeit

Die kantonalen Kontrollorgane prüfen, ob Betriebe die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht einhalten. Die abschliessende Ermittlung und der Entscheid bezüglich der bei der vor Ort-Kontrolle vermuteten Verstösse sowie deren allfällige Sanktionierung obliegen den im betreffenden Gebiet zuständigen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Steuerbehörden). Grundsätzlich sind alle Unternehmen von dieser Kontrolle betroffen.

Lohn- und Arbeitsbedingungen

Die Inspektorinnen und Inspektoren der Kontrollorgane überprüfen die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden vor Ort und die Lohnbücher. Die paritätischen Kommissionen (PK) untersuchen den Vollzug von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) in den betroffenen Branchen, die tripartiten Kommissionen (TPK) konzentrieren sich im Rahmen ihrer Arbeitsmarktbeobachtung auf Branchen ohne GAV und auf Normalarbeitsverträge. Alle Schweizer Arbeitgeber sind einer TPK oder einer PK unterstellt.⁵

Anmerkung: Wenngleich in der Studie jeweils von staatlichen Kontrollen gesprochen wird, trifft dies für den Bereich Lohn- und Arbeitsbedingungen streng genommen nur teilweise zu. Die paritätischen Kommissionen, welche die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten GAV überwachen, sind private Akteure.

Lebensmittelrecht

Die kantonalen Laboratorien führen Inspektionen in Betrieben durch, in denen sie Waren, Räumlichkeiten, Anlagen und Personal überprüfen. Die geprüften Bereiche sind Etikettierung, Hygiene und Herkunft. Betroffen davon ist nur ein Teil der Unternehmen, z.B. Lebensmittelproduzenten, Handel, Restaurants.

Messwesen

Bund und Kantone teilen sich die Aufgaben im Messwesen. In der Zuständigkeit der Kantone sind folgende Messmittel: Längenmessmittel, Raummasse, Gewichtstücke, Waagen, Messanlagen für Flüssigkeiten ausser Wasser, Abgasmessmittel. Betroffen von diesen Kontrollen sind z.B. Unternehmen in Handel und Industrie mit entsprechenden Messmitteln, Tankstellen und Garagen.

⁵ Doppelunterstellungen sind z.B. bei Mischbetrieben, d.h. Betrieben, die zwei Branchen angehören, möglich.

Für Messmittel, die nicht im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen, ist der Bund zuständig. Dazu zählen Elektrizitätszähler und Messwandler, Gasmengensmessmittel sowie Warmwasser- und Wärmezähler. Betroffen von diesen Kontrollen sind Haushalte und Unternehmen.

Die Aufgaben des Bundes übernimmt entweder das Eidgenössische Institut für Metrologie METAS oder sie werden an die von ihm ermächtigten Eichstellen delegiert. Von Seiten der Kantone werden die Aufgaben von den kantonalen Eichämtern wahrgenommen (mit kantonalen Aufsichtsbehörden).

Gemäss Mengenangabeverordnung kontrollieren die kantonalen Eichämter zudem Hersteller von Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge, Hersteller von Fertigpackungen ungleicher Nennfüllmengen und Verkaufsstellen mit Offenverkauf.

Brandschutz

Im Bereich Brandschutz sind oftmals sowohl Kantone als auch Gemeinden eingebunden. Dabei werden grössere öffentliche Bauten mit hohem Publikumsaufkommen vom Kanton geprüft. Gebäude mit kleinerem Personenaufkommen liegen hingegen i.d.R. in der Zuständigkeit der Gemeinden. Dabei sind die Eigentümer und Nutzer der Gebäude dafür verantwortlich, dass die Bestimmungen zum Brandschutz eingehalten werden. Betroffen von den Kontrollen sind jedoch nicht alle Gebäude resp. Eigentümer und Nutzer, sondern bestimmte Gebäudearten resp. -nutzungen; diese können sich je nach Kanton unterscheiden.

Umweltschutz

Gemäss BAFU basiert die relevante Gesetzgebung auf Bundesebene auf 11 Gesetzen und 72 Verordnungen. Diese legen über 100 Kontrollen im weitesten Sinne fest. Davon sind ca. 70 eigentliche Kontrollen (Regelüberwachungen, Abnahmeprüfungen), welche Privathaushalte und Unternehmen betreffen. Die Kontrollen sind in zentralen Eigenschaften wie Intensität, Häufigkeit und Sanktionsmöglichkeiten kantonal heterogen organisiert. Im Bereich Umweltschutz kann im Rahmen der vorliegenden Analyse kein umfassender Überblick über alle Kontrollbereiche vorgenommen werden, weshalb die verfügbaren Informationen im Rahmen eines Exkurses auf S. 10 zusammengefasst werden.

2.2. Methoden

Methodisch wurden eine Dokumentenanalyse sowie Fachgespräche resp. Befragungen der Kontrollbehörden durchgeführt. Der Erhebungszeitraum war Mitte Dezember 2018 bis anfangs Februar 2019. Die Fachgespräche wurden mittels ei-

nes semi-strukturierten Interviewleitfadens, die Befragung der Kontrollbehörden mit einem schriftlichen Fragebogen durchgeführt (vgl. Anhang).

Die Kombination der Methoden erklärt sich durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten. Bei der MWST genügt z.B. ein Gespräch auf nationaler Ebene, da es sich um eine Bundessteuer handelt. Bei der Gewinnsteuer sind demgegenüber die Kantone für die Kontrollen zuständig, weshalb eine Befragung aller Kantone als Methode gewählt wurde. Das Vorgehen ist in nachfolgender Tabelle im Überblick dargestellt. In Ergänzung dazu wurden weitere acht Vollzugsbehörden in den Bereichen Lebensmittel, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Brandschutz und Sozialversicherungsbeiträge für ein Interview angefragt; mit diesen kam im vorgesehenen Zeitraum allerdings kein Gespräch zustande.

Tabelle 1 Methoden

	Fachgespräch	Befragung Kontrollbehörden (schriftliche Befragung)
Mehrwertsteuer	x (ESTV)	
Gewinnsteuer		x (Vollerhebung, Rücklauf: 20 Kantone)
Sozialversicherungsbeiträge	x (BSV)	x (Stichprobenerhebung, n=8)
Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	x (SECO, SUVA)	x (Vollerhebung, Rücklauf: 21 Antworten für 22 Kantone)
Schwarzarbeit	x (SECO)	x (Vollerhebung, Rücklauf: 20 Antworten für 24 Kantone)
Lohn- und Arbeitsbedingungen	x (SECO, 2 Kantone, 3 PK)	
Lebensmittel	x (BLV)	
Messwesen	x (METAS)	
Umweltschutz	x (BAFU)	
Brandschutz	x (2 Kantone)	
Insgesamt	16 Interviews	71 Antworten

Im Rahmen der Erarbeitung des Konzepts der Fachgespräche resp. Befragungen wurden zudem 12 explorative Gespräche mit Fachpersonen in den Bereichen MWST, Gewinnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz, Lebensmittel, Umwelt und Brandschutz geführt.

Exkurs: Umweltschutz

Als wichtigste Betriebskontrollen können folgende genannt werden:

- Anlagen für die Lagerung von wassergefährdenden Flüssigkeiten
- Stationäre Anlagen mit Luftemissionen
- Lageranlagen für Hofdünger
- Abfallanlagen

Das Kontrollkonzept ist i.d.R. risikobasiert: Bei den Anlagen für die Lagerung von wassergefährdenden Flüssigkeiten (Tankanlagen) und Hofdüngieranlagen sieht das Gesetz nur Kontrollen für Anlagen in besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen vor (bei den Tankanlagen zudem nur ab einer bestimmten Grösse). Bei den Abfallanlagen werden Kontrollumfang und Intervalle in der jeweiligen Betriebsbewilligung festgeschrieben und richten sich primär nach der Art der Anlage und den betroffenen Umweltgütern. Die stationären Anlagen mit Luftemissionen und dabei spezifisch die Feuerungsanlagen sind wie folgt geregelt:

- Die Anlagen sind kontrollpflichtig (alle 2-4 Jahre). Die Einteilung erfolgt dabei risikobasiert nach Bereich (z.B. Öl, Gas). Zudem werden Meldungen geprüft (z.B. vom Betreiber selbst oder anderen Personen).
- Daneben gibt es Kantone (z.B. Kanton BE), die das Ergebnis der letzten Kontrolle ebenfalls berücksichtigen. So erfolgt die Kontrolle, wenn keine Beanstandungen nötig waren, erst nach der eigentlich vorgesehenen Kontrollfrist. Die ist gemäss Fachgespräch allerdings die Ausnahme. Diese Aussage bestätigt auch eine Studie von 2015.⁶ Zwei Kantone kannten zu diesem Zeitpunkt – bei einer deutlichen Grenzwert-Unterschreitung – ein Bonussystem in Bezug auf die Festlegung des nächsten Kontrollzeitpunkts. Fünf Kantone hatten angegeben, dass sie die Einführung des bonusorientierten Kontrollsystems prüfen möchten resp. vorsehen würden.
- Eine Implementierung der Bonusorientierung auf nationaler Ebene wurde im Rahmen der Änderung der Luftreinhalte-Verordnung diskutiert, aber negativ beurteilt. Im Rahmen von Arbeiten einer Expertengruppe wurde festgehalten, dass bei Ölfeuerungen an einer zweijährigen Kontrollfrist (unabhängig vom Ergebnis der Kontrolle) festzuhalten sei, da insbesondere moderne Anlagen oftmals Komponenten mit relativ kurzen Lebensdauern aufweisen würden. Würden diese seltener gewartet resp. kontrolliert,

⁶ Vgl. UB Luft GmbH (2015): Bericht Feuerungskontrolle 2014. Vollzugs-Eruierung innerhalb der Kantone, im Auftrag des BAFU.

könnten sich dadurch höhere Emissionen ergeben. Weiter würden administrative Mehraufwände gegen die variablen Kontrollintervalle sprechen.⁷

Das BAFU hat in einem Forschungsprojekt schliesslich die Eignung und Einführung von risikobasierten Kontrollen evaluieren lassen.⁸ Im Ergebnis zeigte sich, dass diese grundsätzlich möglich, aber der Effizienzgewinn nicht immer substantiell ist. Bei der Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsvorlagen überprüft das BAFU künftig systematisch, ob eine risikobasierte Kontrolle eingeführt werden soll.

⁷ Erläuternder Bericht zur Änderung der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) im Bereich der Feuerungsanlagen, Maschinen und Geräte, weiterer stationärer Anlagen und der Immissionsgrenzwerte vom 11.04.2018

⁸ Vgl. Walker, David; Rieder, Stefan; Leonardi, Silvio (2015): Grundlagen und Handlungsanleitung für risikobasierte Kontrollen im schweizerischen Umweltrecht. Bericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt, Abteilung Recht. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern und Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS), Zollikofen.

3. Ergebnisse

Nachfolgend sind die Ergebnisse nach Fragestellung dargestellt. Es wird jeweils zunächst ein kurzer Überblick über alle Kontrollbereiche aufgeführt, danach folgen für jeden Bereich ausführlichere Informationen.

3.1. Kontrollhäufigkeit

Absolut betrachtet wird in den Bereichen Sozialversicherungsbeiträge, Lebensmittel und Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz mit 45'000-50'000 Kontrollen pro Jahr am meisten kontrolliert. Bezogen auf den Anteil der kontrollierten Unternehmen ist der Bereich Messwesen (Fertigpackungen) am bedeutendsten.

Tabelle 2 Überblick Kontrollhäufigkeit

	Anzahl Kontrollen	Anteil kontrollierte Unternehmen (an allen Unternehmen, die grundsätzlich kontrolliert werden könnten)
Mehrwertsteuer	9'018	2.4%
Gewinnsteuer	700-3'600 ⁹	1% Median Befragung
Sozialversicherungsbeiträge	50'627	9.2% (Arbeitgeber)
Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	Insgesamt: 45'082 Kontrollen (ca. 30'000 Unternehmen) <ul style="list-style-type: none"> • Kantone: 12'094¹⁰ • SUVA: 20'964 • Fachorg.: 11'971 • SECO: 53 	Insgesamt: ca. 5% (Kantone: 2.5% (Median Befragung))
Schwarzarbeit	11'971 (ca. 36'000 Personenkontrollen)	1.65% (Arbeitsstätten)
Lohn- und Arbeitsbedingungen	22'664	7% (Arbeitgeber CH)
Lebensmittel	46'174 (38'223 Unternehmen)	29%
Messwesen (Fertigpackungen)	2'233 / 1'047 (2 Arten v. Produkten)	44% / 49%
Brandschutz	Keine gesamtschweizerischen Zahlen verfügbar	

Quellen: Befragung Kontrollbehörden Tätigkeitsbericht 2017 ESTV, BGSA BERICHT 2017, FLAM BERICHT 2017, Jahresbericht 2017 über den Vollzug des Messgesetzes, BLV Überblick amtliche Kontrollen 2017, Jahresbericht EKAS, 2017, Berechnung B,S,S. Anmerkung: Es sind nur vor Ort-Kontrollen aufgeführt.

⁹ Median Befragung: 25, Durchschnitt: 138 → Hochrechnung: 650-3592. Pro Kanton zw. 0 und 1200. Median = Die Hälfte der Werte liegt darüber, die andere Hälfte darunter.

¹⁰ Angaben EKAS. Dies stimmt mit den Angaben aus der Befragung überein. Median Befragung: 369, Durchschnitt: 576 → Hochrechnung: 9'581-14'985. Pro Kanton zw. 50 und 2'600.

Anmerkung: Der Anteil der kontrollierten Unternehmen bezieht sich nicht auf alle Unternehmen in der Schweiz, sondern auf die von der Regulierung betroffenen Unternehmen, d.h. auf alle Unternehmen, die grundsätzlich kontrolliert werden könnten. Zu beachten ist, dass der Begriff „Unternehmen“ als Oberbegriff verwendet wird und je nach Bereich unterschiedlich definiert ist. Im Bereich Schwarzarbeit bezieht er sich z.B. auf die Arbeitsstätten (Unternehmen oder ein Teil davon, inkl. Selbstständige). Im Bereich Sozialversicherungsbeiträge sind es hingegen nur die Arbeitgeber, die von der Kontrolle betroffen sind (d.h. exkl. Selbstständige, die keine Mitarbeitenden beschäftigen). Gleiches gilt für die Lohn- und Arbeitsbedingungen: Aufgeführt sind die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern.

Mehrwertsteuer

Unternehmen mit Umsatz ab 100'000 CHF jährlich sind MWST-pflichtig (Ausnahmen gem. Art. 21 MWSTG). Dies sind aktuell ca. 370'000 Unternehmen. Davon wurden 2017 rund 9000 Unternehmen kontrolliert. Der Anteil liegt damit bei 2.4%. Der Wert ist seit 2012 in etwa konstant. Aus den Kontrollen resultierten 2017 rund 176 Mio. CHF Nachbelastungen¹¹ und 47 Mio. CHF nachträgliche Gutschriften. Die Nachzahlungen sind dabei in den letzten Jahren tendenziell gestiegen (dies gilt sowohl für Nachbelastungen als auch für Gutschriften).

Gewinnsteuer

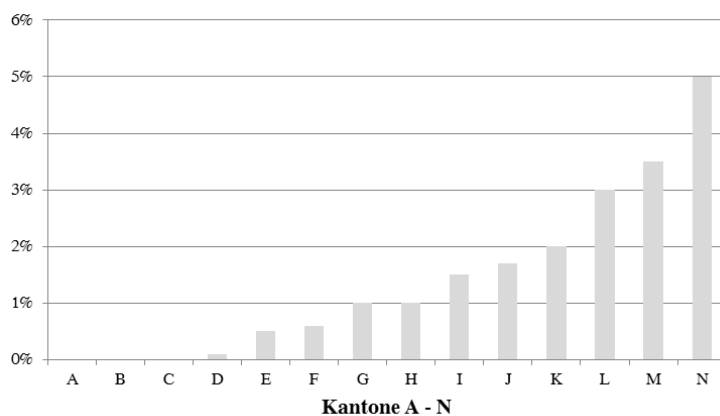
Im Bereich Gewinnsteuer können gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG vor Ort-Kontrollen durchgeführt werden (Art. 123, Abs. 2 DBG):

[Die Veranlagungsbehörden] können insbesondere Sachverständige beiziehen, Augenscheine durchführen und Geschäftsbücher und Belege an Ort und Stelle einsehen.

Nicht alle Kantone machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Bei der Befragung der Kontrollbehörden gaben 3 Kantone an, dass sie i.d.R. keine Prüfung vor Ort durchführen, sondern die erforderlichen Abklärungen per Tel. / E-Mail / Post treffen. Im Median über alle Kantone, die an der Befragung teilgenommen haben, liegt der Anteil der vor Ort kontrollierten Unternehmen bei 1%. Die Anzahl Kontrollen beträgt zwischen 0 und 1200, der Anteil variiert zwischen 0% und 5%.

¹¹ Alle Kontrolltätigkeiten (d.h. auch mit den geprüften Unterlagen) machten 224 Mio. CHF aus. Quelle: Tätigkeitsbericht 2017 ESTV.

Abbildung 1 Anteil kontrollierte Unternehmen Gewinnsteuer, Kantone



Quelle: Befragung Kontrollbehörden (n=14). Anmerkung: 3 der befragten Kantone gaben an, keine vor Ort-Kontrollen durchzuführen (0%). 1 Angabe wurde in der Darstellung ausgeschlossen (unplausibler Wert).

In Bezug auf die Entwicklung in den vergangenen 5 Jahren schätzten 11 Kontrollbehörden diese als konstant ein, 5 Kontrollbehörden gaben eine Abnahme an und 1 Kontrollbehörde eine Zunahme.

Sozialversicherungsbeiträge

Im Bereich Sozialversicherungsbeiträge gibt es mit ca. 50'000 Kontrollen jährlich die meisten Kontrollen. Davon werden je die Hälfte von kantonalen Ausgleichskassen resp. von Verbandsausgleichskassen durchgeführt. Die Entwicklung in den vergangenen Jahren war gemäss Aussage der befragten Fachpersonen konstant.

Beanstandungen erfolgten bei 43% (kantonale Ausgleichskassen) resp. 35% (Verbandsausgleichskassen). Daraus resultierten 54 Mio. CHF Nachzahlungen von den Unternehmen und 14.4 Mio. CHF Zahlungen an die Unternehmen. (Alle Werte aus dem Jahr 2017)¹²

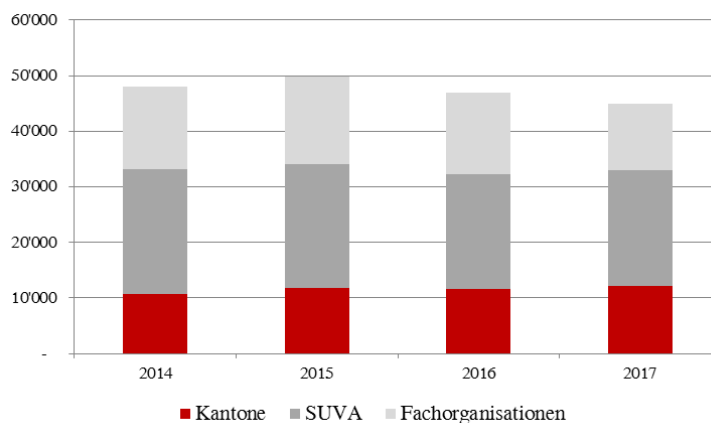
Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 45'082 Kontrollen von Kantonen, der SUVA und Fachorganisationen durchgeführt. Dies entspricht einer leichten Abnahme im Vergleich zu den Vorjahren.¹³

¹² Quelle: Fachgespräch.

¹³ Quelle: Jahresberichte EKAS.

Abbildung 2 Anzahl Kontrollen, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz



Quelle: Jahresberichte EKAS. Anmerkung: Kontrollen des SECO sind nicht berücksichtigt (ca. 50 pro Jahr). Die Zahlen in Bezug auf die SUVA sind in den Jahren 2014 und 2015 bereinigt (Abzug Baustellenkontrollen), so dass die Zahlen vergleichbar sind.

Kantone: Die Kantone sind für rund 340'000 Betriebe im Bereich UVG zuständig (sowie für alle Betriebe im Bereich Gesundheitsschutz). Sie kontrollieren dabei die Vorschriften in Bezug auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie Regelungen des Arbeitsgesetzes. Die wichtigsten Aufgaben sind:

- ASA-Systemkontrollen (Kontrollen, welche die Einhaltung der „Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit“ prüfen)
- Arbeitszeitkontrollen
- Baubewilligungen (als präventive Aufgaben bezüglich Arbeitssicherheit)

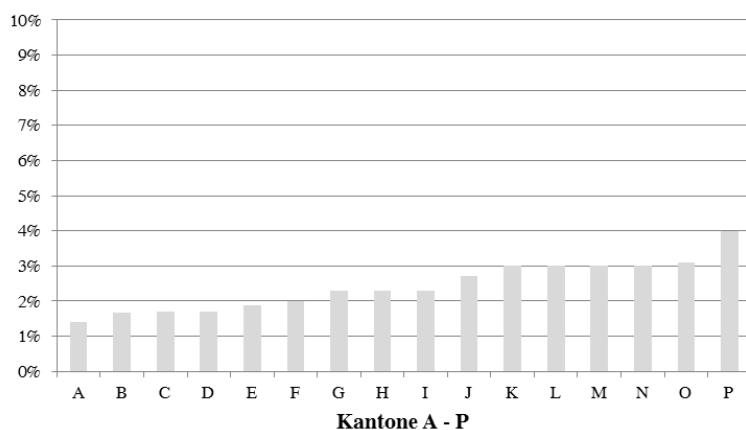
Insgesamt wurden von den Kantonen 12'094 Betriebskontrollen durchgeführt.¹⁴ Davon waren 4346 ASA-Systemkontrollen. Es wurden 306 Ermahnungen, 33 Verfügungen ausgesprochen.¹⁵

Im Rahmen der Befragung gaben die kantonalen Kontrollbehörden die Anzahl kontrollierter Unternehmen an. Diese lag zwischen 50 und 2600, im Median über alle Teilnehmenden wurde ein Anteil von 2.5% erhoben.

¹⁴ Quelle: Jahresbericht EKAS, 2017.

¹⁵ In Ergänzung dazu wurden 10'074 Baubewilligungsverfahren durchgeführt (Planbegutachtungen, Plangenehmigungen). Dabei erfolgen auch Abnahmekontrollen anlässlich von Neu- und Umbauten. Dies sind jedoch keine periodischen Kontrollen, sondern situationsbezogen.

Abbildung 3 Anteil kontrollierte Unternehmen Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz, Kantone



Quelle: Befragung Kontrollbehörden (n=16), Anmerkung: 2 Angaben wurden in der Darstellung ausgeschlossen (über 50%).

Die Befragten gaben je hälftig eine konstante Entwicklung in den vergangenen 5 Jahren resp. eine Zunahme an (je 10 Personen, 1 Person gab eine Abnahme an).

SUVA: Die SUVA führt pro Jahr über 20'000 Kontrollen durch (Jahr 2017: 20'964 Kontrollen). Davon werden rund 3000 beanstandet (1711 Mahnungen, 1270 Verfügungen, Jahr 2017).¹⁶ Seit 2014 hat sich die Anzahl Beanstandungen nicht substantiell verändert. Zu beachten ist: Die Anzahl kontrollierter Betriebe liegt deutlich tiefer als die Anzahl Kontrollen. Im Jahr 2017 wurden 11'020 Unternehmen kontrolliert. Dies liegt u.a. daran, dass beispielsweise verschiedene Baustellen besucht werden (mehrere Kontrollen), die alle zum selben Betrieb (d.h. 1 Unternehmen) gehören.

Fachorganisationen: Die Wahrnehmung besonderer Durchführungsaufgaben im Bereich Verhütung von Berufsunfällen wurde an sechs spezialisierte Organisationen delegiert.¹⁷ Diese verfügen über besondere Fachkenntnisse sowie entsprechende personelle und sachliche Mittel. Die Fachorganisationen führten im Jahr 2017

¹⁶ Quelle: Jahresbericht EKAS, 2017. Im Bereich Produktesicherheit führte die SUVA nochmals 797 Kontrollen durch. Davon erfolgten bei rund 100 Beanstandungen.

¹⁷ Electrosuisse, Verband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik / Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI), Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches, SVGW / Technisches Inspektorat des schweizerischen Gasfaches (TISG), Schweizerischer Verein für Schweisstechnik, SVS / Inspektorat, Schweizerischer Verein für technische Inspektionen, SVTI / Kesselinspektorat, Stiftung «agriss», hervorgegangen aus der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft, BUL / Beratungsstelle, Schweizerischer Baumeisterverband / Beratungsstelle für Arbeitssicherheit (BfA).

knapp 12'000 Kontrollen durch. Die meisten Kontrollen wurden dabei an das SVTI delegiert (Schweizerischer Verein für technische Inspektionen): 10'530 Kontrollen resp. 7280 Betriebe. Daraus resultierten 3300 Ermahnungen und 6 Verfügungen.¹⁸

Schwarzarbeit

In Bezug auf die Schwarzarbeit werden jährlich knapp 12'000 Betriebe kontrolliert. Diese Anzahl ist seit 2010 etwa konstant.¹⁹ Dies bestätigt die Befragung der Kontrollbehörden, in der ca. die Hälfte eine konstante Entwicklung angab und je ein Viertel eine Zunahme resp. Abnahme.

Insgesamt liegt der Anteil der kontrollierten Unternehmen bei 1.65%, aber mit kantonalen Unterschieden (0.1% bis 3.8%).²⁰ Das SECO schliesst mit den Kantonen dabei Vereinbarungen ab, in der die Anzahl eingesetzter Stellenprozente und/oder die Anzahl Kontrollen festgelegt werden. Zwei Kantone gaben im Rahmen der Befragung an, die Anzahl Kontrollen resp. die Kontrolldichte künftig zu erhöhen.

Die Anzahl Personenkontrollen lag bei etwa 36'000. Verdachtsmomente (vermuteter Verstoss nach der Kontrolle und Weiterleitung an zuständige Behörden) lagen bei rund 9000 Kontrollen vor, d.h. bei etwa einem Viertel. Der Anteil variiert deutlich nach Kanton: zwischen 1% und 100%.

Lohn- und Arbeitsbedingungen

Bei den Schweizer Arbeitgebern wurden im Jahr 2017 knapp 23'000 Kontrollen durchgeführt.²¹ Dies entspricht 7% der Arbeitsstätten (TPK: 5%, PK: 13%). Die Vorgabe der tripartiten Kommission des Bundes beträgt für die TPK dabei 2% aller Schweizer Arbeitgeber und 3% in Fokusbranchen (neu: 3% resp. 5%). Zu letzteren zählten 2017 die Branchen Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih und Reinigung.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV, d.h. bei den Kontrollen der tripartiten Kommissionen, wurden im Jahr 2017 10'836 Schweizer Arbeitgeber kontrolliert und 46'390 Personenkontrollen durchgeführt. Der Anteil Betriebskon-

¹⁸ Quelle: Jahresbericht EKAS, 2017.

¹⁹ Quelle: BGSA BERICHT 2017.

²⁰ Quelle: BGSA BERICHT 2017.

²¹ Quelle: FLAM BERICHT 2017 (gilt für alle Angaben in diesem Abschnitt).

trollen mit festgestellten Lohnunterbietungen lag bei 13%, in Bezug auf die Personenkontrollen bei 7% (jeweils Durchschnitt 2016, 2017).

Die Kontrollen in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV, d.h. die Kontrollen der paritätischen Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern, entsprechen dem GAV-Vollzug. Im Jahr 2017 wurden 11'828 Kontrollen durchgeführt. Die zwei befragten paritätischen Kommissionen sprachen in Bezug auf die von ihnen durchgeführten Kontrollen von einer Verstossquote (von GAV-Regelungen) von 40-100%.

Lebensmittelrecht

Im Bereich Lebensmittel unterstehen rund 130'000 Unternehmen der entsprechenden Verordnung (Schweiz und FL). Im Jahr 2017 wurden 46'174 Kontrollen durchgeführt (bei 38'223 Betrieben).²² Die meisten Kontrollen fanden bei Verpflegungsbetrieben statt, gefolgt von Handelsbetrieben, Gewerbebetrieben und Industriebetrieben. Die Anzahl Kontrollen war in den vergangenen Jahren konstant.

In 87% der Fälle wurde die Konformität mit den gesetzlichen Vorgaben als gut bis sehr gut beurteilt. In 13% der Inspektionen als mangelhaft resp. schlecht.

Messwesen

Im Messwesen gilt es nach Bereich zu unterscheiden:²³

Messmittel:

- Zuständigkeit Kantone: Waagen, Volumenmessanlagen, Abgasmessmittel: Es liegen keine Angaben zur Anzahl kontrollierter Unternehmen vor. Die Anzahl kontrollierter Messmittel („Geräte“) im Jahr 2017 betrug 78'915. Dies entspricht 56% der Messmittel.
- Zuständigkeit Bund: Elektrizitätszähler, Gasmengenmessmittel, Warmwasserzähler: Es wurden 55'000 Eichungen vorgenommen. Dazu kamen rund 936'000 Elektrizitätszähler, die geprüft wurden (statistisches Verfahren, vgl. Abschnitt 3.2.). Dies betrifft sowohl Unternehmen als auch private Haushalte.

²² Quelle: BLV Überblick amtliche Kontrollen 2017 (gilt für alle Angaben in diesem Abschnitt).

²³ Quelle: Jahresbericht 2017 über den Vollzug des Messgesetzes.

Fertigpackungen (in Zuständigkeit Kantone):

- Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge: 2'233 Betriebe wurden kontrolliert, dabei wurden 7'229 Lose geprüft. Die Beanstandungsquote lag bei 4.9%.
- Fertigpackungen ungleicher Nennfüllmenge:²⁴ Es wurden 1'047 Betriebe kontrolliert, wobei 5'565 Fertigpackungen gemessen resp. gewogen wurden. Die Beanstandungsquote betrug 6.6%.

Brandschutz

Im Bereich Brandschutz sind gemäss unseren Informationen keine Zahlen resp. keine Statistik auf gesamtschweizerischer Ebene verfügbar. Basierend auf einer Studie aus dem Jahr 2011²⁵ (Informationen von 4 Kantonen) sowie einer Plausibilisierung im Rahmen eines kantonalen Fachgesprächs in der vorliegenden Analyse kann der Anteil der kontrollierten Betriebe auf ca. 2-3% geschätzt werden. Einer der befragten Kantone gibt eine Verstossquote an, diese liegt bei ca. 50%.

²⁴ Packungen, die ein unterschiedliches Gewicht aufweisen und bei denen basierend darauf der Preis bestimmt wird (z.B. bei Käse).

²⁵ Keller, T. (2011): Erfolgsfaktoren des Brandschutzvollzuges, Master-Thesis (unveröffentlicht).

3.2. Kontrollkonzept

3.2.1. Auswahl der kontrollierten Unternehmen

Die Auswahl der kontrollierten Unternehmen erfolgt in allen Bereichen (auch) risikobasiert. Dabei ist das Ergebnis der letzten Kontrolle über alle Bereiche betrachtet das relevanteste Kriterium. In vielen Bereichen ist es jedoch nicht das einzige. Wichtige Auswahlkriterien sind auch die Grösse des Unternehmens sowie Branche resp. Tätigkeit. Weiter werden bereichsspezifische Kriterien angewandt.

Tabelle 3 Überblick Auswahlkriterien

	Zufällig	Nach Kriterien				Mel- dung
		Grösse	Ergebnis letzte Kontrolle	Bran- che	Weiteres	
Mehrwertsteuer	x	interne Kriterien				
Gewinnsteuer	(x)	x	x	(x)	x Gründung, Plausibilität, Qualität Jahresrechnung	x
Sozialversicherungsbeiträge		x	x		x Personalwesen, Zusammen- arbeit, unternehmensspez. Kriterien	auf Wunsch Unterneh- men
Arbeitssicherheit, Gesundheits- schutz Kantone	(x)	(x)	x	x	x Gründung, erhöhte Unfall- zahlen, Lernende, Schwer- punkte	x
SUVA		x			x Unfallhäufigkeit	x
Schwarzarbeit	(x)		x	x	x Gründung, Schwerpunkte	x
Lohn- und Ar- beitsbedingungen	x		(x)	x	x Gründung, kritische „Perso- nengruppen“ (z.B. Praktika)	x
Lebensmittel		(x)	x	x	x Betriebskategorien gem. Gesetz (teilw. entspricht dies der Branche)	x
Messwesen			Nicht bei der Aus- wahl, aber ggf. weniger vertiefte Prüfung		x Bereich (z.B. Messmittel, Fertigpackungen)	x
Brandschutz		(x)		(x)	x Bereich (abhängig von erhöhtem Personenaufkom- men / Personengefährdung)	(x) selten

Quelle: Befragung Kontrollbehörden, Fachgespräche. x immer / mehrheitlich (bei Befragung der Kontrollbehörden: mind. die Hälfte bejahte das Kriterium), (x) teilweise (bei Befragung der Kontrollbehörden: weniger als die Hälfte bejahte das Kriterium).

Als Gründe, weshalb das Ergebnis der letzten Kontrolle nicht oder nur teilweise einfließt, wurden genannt:

- Es gibt andere Indikatoren, welche das Risiko noch direkter resp. besser abbilden (z.B. Unfälle im Bereich Arbeitssicherheit).
- Die Kontrollen können nur Stichprobenergebnisse liefern.
- Die Kontrollen stellen nur eine Momentaufnahme dar.
- In der Zwischenzeit sind Änderungen möglich (z.B. bauliche Änderungen im Bereich Brandschutz).
- Die guten Ergebnisse basieren auf einzelnen Personen (bei einem allfälligen Wechsel ist nicht gewährleistet, dass die Regulierung weiterhin gut erfüllt wird).
- Dies erhöht den organisatorischen Aufwand.
- Die Kontrollfristen entsprechen gesetzlichen Vorgaben.

Anmerkung: Das Kriterium „Ergebnis letzte Kontrolle“ gibt an, ob sich die Kontrollintervalle bei nachgewiesener Erfüllung der Regulierung verlängern resp. bei deren Verletzung verkürzen. Unabhängig davon finden bei Verletzungen der Regulierungen (z.B. im Bereich Arbeitssicherheit) jedoch bei Bedarf Nachkontrollen statt.²⁶

Mehrwertsteuer

Bei den MWST-Kontrollen erfolgen rund 90% der Kontrollen risikoorientiert und die weiteren 10% zufällig. Bei der Risikoorientierung werden unterschiedliche Kriterien berücksichtigt. Auf deren Nennung wird aus Gründen der Vertraulichkeit der Informationen nachfolgend verzichtet.

Gewinnsteuer

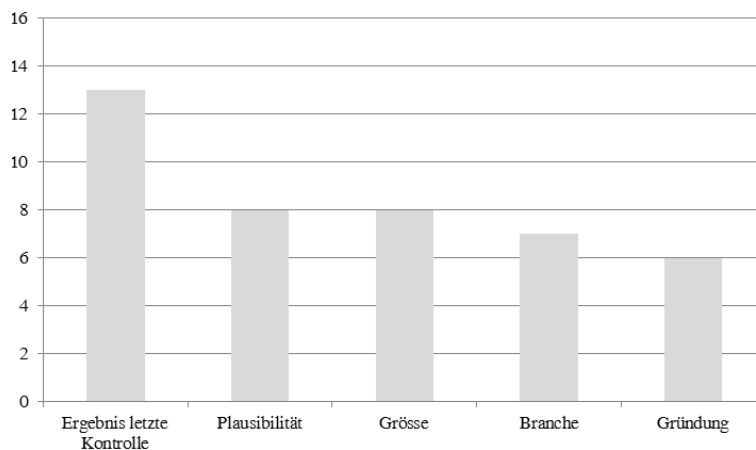
Für die Auswahl der Unternehmen im Bereich der Gewinnsteuer sind die Kantone zuständig. Die Auswahl erfolgt dabei mehrheitlich risiko-/kriterienbasiert (16 von 17 bejahten eine entsprechende Frage im Rahmen der Befragung). Eine Überprüfung auf Meldung gaben 11 befragte Personen an, eine zufällige Auswahl 7 Personen. Mehrfachantworten waren dabei möglich.

Das wichtigste Kriterium bei der Auswahl der Unternehmen ist das Ergebnis der letzten Kontrolle (13 Nennungen). Weitere relevante Aspekte sind die Grösse und

²⁶ Anmerkung: Die Abgrenzung zwischen einer Nachkontrolle und einem verkürzten Kontrollintervall ist teilweise nicht ganz einfach (vgl. Fussnote 31) und entsprechend ist es möglich, dass es bei den Antworten der Interviewpersonen hierbei eine gewisse Unschärfe gibt.

die Branche; auch die Frage, ob das Unternehmen neu gegründet wurde, spielt eine Rolle. Schliesslich beurteilen die Vollzugsbehörden die gemachten Angaben mittels Plausibilisierungsprüfungen (z.B. Vorjahresvergleiche) und ordnen bei Bedarf eine Kontrolle an.

Abbildung 4 Kriterien, Gewinnsteuer



Quelle: Befragung Kontrollbehörden (n=16). Aufgeführt sind Kriterien, die mehrfach genannt wurden. Weiter wurde je einmal genannt, dass Kontrollen bei Umwandlungen (Personengesellschaft in juristische Person) durchgeführt werden resp. wenn Unterlagen trotz mehrmaligen Aufforderungen nicht eingereicht werden.

Sozialversicherungsbeiträge

Im Bereich Sozialversicherungsbeiträge besteht mit dem „Kreisschreiben an die Ausgleichskassen über die Kontrolle der Arbeitgeber“ ein Konzept zur Auswahl der kontrollierten Unternehmen: Zunächst werden die Unternehmen gemäss ihrer Lohnsumme in die Kategorien 0 bis IV eingeteilt. In den Kategorien 0 und I (bis 150'000 CHF) entscheidet die Ausgleichskasse über die Notwendigkeit einer Kontrolle. Bei den Unternehmen mit höherer Lohnsumme erfolgt eine Beurteilung nach folgenden Kriterien:

- Ergebnis der letzten Arbeitgeberkontrolle
- Qualität des Personalwesens
- Qualität der Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskassen und Arbeitgeber
- Unternehmensspezifische Kriterien (z.B. Fluktuation)

Die Beurteilung der Kriterien wird anhand von Punkten vorgenommen. Beispiel Ergebnis der letzten Kontrolle: Keine Differenzen ergibt eine Punktzahl von 0, Differenzen mit geringen Mängeln eine Punktzahl von 3 und Differenzen mit we-

sentlichen Mängeln eine Punktzahl von 9. Eine Bestimmung, ob die Abweichungen gering oder wesentlich sind, erfolgt gemäss den befragten neun Fachpersonen sowohl nach inhaltlichen Kriterien (sind es systematische Abweichungen, fachliche Mängel?) als auch nach Höhe der Abweichung (z.B. Differenz grösser als ein bestimmter Anteil der Lohnsumme).

Die Kontrollfrist bemisst sich aufgrund der Summe dieser Punkte sowie differenziert nach Lohnsummenkategorie. Beispiel Lohnsummenkategorie II (150'000 CHF bis 500'000 CHF):

- 0-5 Punkte: Kontrollfrist 9 Jahre
- 6-10 Punkte: Kontrollfrist 7 Jahre
- 11-18 Punkte: Kontrollfrist 5 Jahre

Weiter gibt es Sonderfälle, welche eine raschere Überprüfung erfordern. Dazu zählen die laufende Risikouberwachung, Gründung des Unternehmens, Auflösung, Konkurs, Kassenwechsel sowie Antrag des Unternehmens. Letzteres ist gemäss Fachgespräch branchenabhängig. Im Rahmen der Gespräche mit den Ausgleichskassen wurden solche Anträge i.d.R. als (sehr) selten beurteilt; die Ausgleichskassen mit den meisten Fällen sprachen von 20-30 / Jahr.

Das Kontrollkonzept gibt Mindestanforderungen vor; die Ausgleichskassen können darüber hinausgehen. Gemäss den Fachgesprächen ist dies insbesondere in Bezug auf die Kontrollfristen von Bedeutung. Die Kontrollfristen im Rhythmus 5/7/9 liegen über der Verjährungsfrist (4 Jahre). Entsprechend gibt es Ausgleichskassen, welche den 4-Jahres-Rhythmus (für alle) anwenden (und damit das Ergebnis der letzten Kontrolle nicht berücksichtigen) resp. Ausgleichskassen, die zwar eine Differenzierung vornehmen, aber den Rhythmus auf 4/6/8 ansetzen. Eine befragte Ausgleichskasse gab zudem an, dass sie sich an den Intervallen der SUVA orientiert (da die Kontrollen zusammen durchgeführt werden, vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.).

Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz

Bei den *kantonalen* Vollzugsbehörden erfolgen die Kontrollen bei allen antwortenden Kontrollbehörden risikobasiert²⁷ (21 Nennungen), oftmals auch auf Mel-

²⁷ Anmerkung: In der EKAS-Richtlinie zu den ASA-Systemkontrollen werden die Betriebe nach ihrem Risiko (mit resp. ohne besondere Gefährdung) und nach ihrer Grösse (Anzahl Mitarbeiter/innen) in 4 Gruppen eingeteilt.

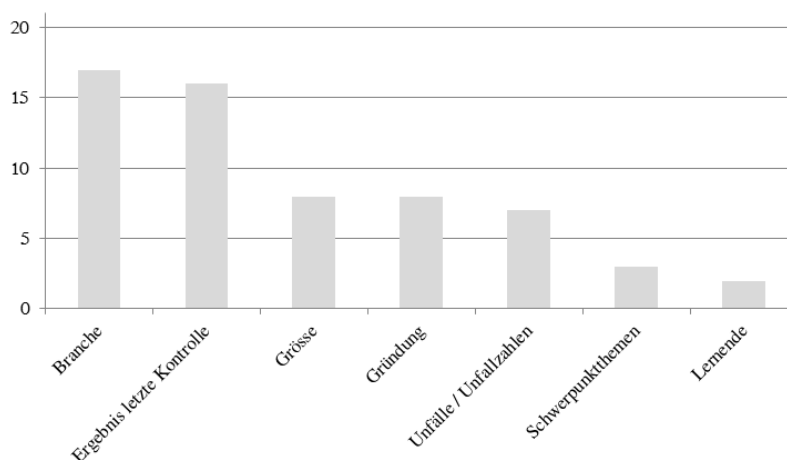
Vgl. Richtlinie über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA-Richtlinie) vom 14. Dezember 2006 (Stand 1. Januar 2017), EKAS Richtlinie 6508.

derung (16 Nennungen) und teilweise ergänzend mittels Zufallsauswahl (5 Nennungen). Ebenfalls erwähnt wurde, dass bei Bauabnahmen Kontrollen in Bezug auf Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz erfolgen.

Die wichtigsten Kriterien sind Branche und Ergebnis der letzten Kontrolle. Sieben Kontrollbehörden gaben zudem an, die Unfallzahlen zu berücksichtigen. Dies einerseits in Bezug auf die Art der Tätigkeit (teilweise entspricht dies der Branche) und andererseits auch bezogen auf ein einzelnes Unternehmen (wenn z.B. ein Arbeitsunfall bekannt wird).

Weiter werden grössere und neu gegründete Unternehmen in einigen Kantonen im Sinne der Risikoorientierung öfters kontrolliert. Zudem setzen SECO und EKAS resp. die kantonalen Kontrollbehörden teils Schwerpunkte.²⁸ Schliesslich nannten zwei Kontrollbehörden auch das Kriterium der Lernenden (wenn z.B. ein Ausbildungsgesuch gestellt wird oder ein Betrieb viele Lernende aufweist).

Abbildung 5 Kriterien, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz



Quelle: Befragung Kontrollbehörden (n=21). Aufgeführt sind Kriterien, die mehrfach genannt wurden.

Von den 20 Kantonen, die eine Antwort dazu gaben, sagten 19 aus, dass sie nach der Auswahl prüfen, wann ein Unternehmen zuletzt kontrolliert wurde. Wenn dies

²⁸ Im Rahmen eines Gesprächs bei der Erarbeitung des Detailkonzepts wurde von einem befragten Grossunternehmen die Schwerpunktsetzung durch das SECO in Bezug auf die Branchen kritisch beurteilt. Durch die Schwerpunktsetzung kommt auf ein Grossunternehmen in der entsprechenden Branche innerhalb eines Jahres eine Vielzahl an Kontrollen zu, die nächsten Jahre wird dann deutlich weniger kontrolliert. Diese ungleiche Belastung sei kaum tragbar und es wäre viel einfacher für das (Gross-)Unternehmen, wenn sich die Kontrollen über einen längeren Zeitraum erstrecken würden.

erst kürzlich geschehen ist, wird das Unternehmen zu diesem Zeitpunkt nicht kontrolliert. Die in diesem Zusammenhang berücksichtigten Intervalle (d.h. die Definition, was als „kürzlich“ gewertet wird) variieren dabei zwischen 1 Jahr und 10 Jahren, der Durchschnitt liegt bei 4 Jahren.

Auch bei der *SUVA* erfolgen die UVG Kontrollen risikobasiert. Dabei werden die Unternehmen in unterschiedliche „Gruppen“ eingeteilt, welche sich nach Grösse des Betriebs und Risiko / Unfallhäufigkeit differenzieren lassen. Wenn ein Unternehmen z.B. bei beiden im höchsten Feld ist, wird einmal pro Jahr kontrolliert. Beim tiefsten Feld (geringe Werte in beiden Bereichen) erfolgen die Kontrollen i.d.R. nur auf Meldung von Mitarbeitenden oder bei einem gravierenden Unfall.

Wenn sich die Unfallhäufigkeit eines Unternehmens reduziert, hat dies zwei mögliche Effekte: Erstens kann es sein, dass das Unternehmen dadurch einem anderen Feld zugeteilt wird (und entsprechend seltener kontrolliert wird). Zweitens kann sich dadurch die Prämie reduzieren.²⁹

Der direkt relevante Indikator ist somit die Unfallhäufigkeit (d.h. das Ergebnis der getroffenen Massnahmen) und nicht die Massnahme selbst (d.h. das Ergebnis der letzten Kontrolle). Einer der Gründe dafür ist gemäss Interviewaussage, dass im Rahmen der Kontrollen nur Stichproben geprüft werden können. Entsprechend ist die Unfallhäufigkeit der bessere (und direktere) Indikator für das Risiko als das Ergebnis der letzten Kontrolle.

Schwarzarbeit

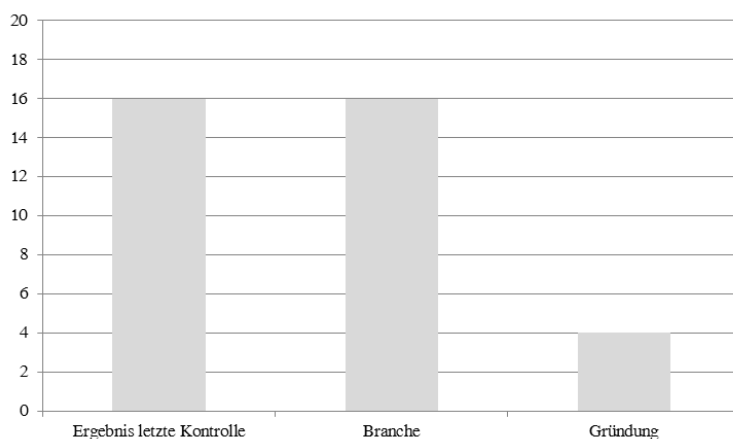
Bei der Schwarzarbeit weisen Meldungen eine hohe Bedeutung auf: 19 von 20 befragten Personen gaben an, dass sie (auch) Meldungen nachgehen.

Aber auch die risiko-/kriterienbasierte Auswahl ist der Standardfall (17 von 20 befragten Personen bejahten dies). Eine Kontrollbehörde gab diesbezüglich eine Verteilung an: 50% der Kontrollen erfolgten auf Meldungen / Anzeige, 40% risiko- resp. kriterienbasiert und 10% zufällig. Eine befragte Person verwies auf eine eigene E-Mail-Adresse, auf welche Meldungen gemacht werden können. Die Meldungen erfolgen von privaten Personen, kantonalen Behörden oder der Polizei.

Bei den berücksichtigten Kriterien stehen das Ergebnis der letzten Kontrolle sowie die Branche im Vordergrund. Die Grösse spielt keine Rolle: Keine Kontrollbehörde gab dieses Kriterium an.

²⁹ Bei grösseren Betrieben (ca. ein Drittel der unterstellten Unternehmen) wird ein Bonus-Malus-Modell angewandt. Dabei wirkt die betriebliche Unfallhäufigkeit mittels Bonus (weniger Unfälle als im Durchschnitt) oder Malus (mehr Unfälle als im Durchschnitt) auf den Prämiensatz.

Abbildung 6 Kriterien, Schwarzarbeit



Quelle: Befragung Kontrollbehörden (n=20). Aufgeführt sind Kriterien, die mehrfach genannt wurden.

15 Kantone berücksichtigen, ob das Unternehmen kürzlich bereits kontrolliert wurde (im Bereich Schwarzarbeit), 2 Kantone verneinten dies. Die berücksichtigten Zeiten variieren: Ein Kanton gab an, dass ein Unternehmen maximal 2x pro Jahr kontrolliert werden dürfe, in einem anderen Kanton maximal alle 10 Jahre. Zufällige Stichproben gaben des Weiteren 9 befragte Personen an.

Lohn- und Arbeitsbedingungen

Im Bereich der Lohn- und Arbeitsbedingungen hat der Aktionsplan des Bundesrates die Risikobasierung gestärkt. So wurde in den Leistungsvereinbarungen 2017 von den Kantonen im Bereich ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV eine risikobasierte Strategie verlangt. Des Weiteren werden (bereits vor dem Aktionsplan) sowohl auf nationaler Ebene³⁰ als auch auf kantonaler Ebene sog. Fokusbranchen festgelegt.

Die meisten Kontrollen der *tripartiten Kommissionen* wurden in den Bereichen Handel und Banken / Immobilienwesen / Dienstleistungen für Unternehmen / Informatik / F&E durchgeführt. Im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen zeigte sich eine deutliche Zunahme im Vergleich zu den Vorjahren. Bei den tripartiten Kommissionen ist damit die Branche als Auswahlkriterium relevant. Eine Fachperson gab dabei an, dass diese Fokusbranchen auf kantonaler Ebene basierend auf dem Ergebnis der letzten Kontrollen (in Bezug auf die Branche) festgelegt würden,

³⁰ Jahr 2017: Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung.

d.h. Branchen mit einer hohen Lohnunterbietungs-Quote werden eher als Fokusbranchen festgelegt. Im Rahmen von zwei Gesprächen mit tripartiten Kommissionen wurde geklärt, ob noch weitere Kriterien berücksichtigt werden. In einem Kanton war dies der Fall, indem ergänzend zu den Fokusbranchen sog. „Risikopersonengruppen“ definiert wurden. Dies sind z.B. Personen, die ein Praktikum absolvieren (Gefahr eines Missbrauchs: Aneinanderreihen von Praktika).

Ein Kanton gab zudem an, dass die Kontrolleure auch das Ergebnis der letzten Kontrolle auf Ebene des Unternehmens berücksichtigen. Im anderen Kanton ist vorgesehen, dass Ergebnis der letzten Kontrolle künftig als systematisches Kriterium aufzunehmen. In Ergänzung dazu wird in beiden Kantonen auch Meldungen nachgegangen.

Bei den *paritätischen Kommissionen* wurden drei Fachgespräche durchgeführt. Die Auswahl der kontrollierten Unternehmen erfolgt bei den befragten PK dabei aufgrund von „Verdachtsmomenten“ (z.B. aufgrund von Meldungen) sowie regulär (Zufallsstichprobe). In Bezug auf ersteres wurde auch ein stufenweises Vorgehen erläutert: So würden oftmals zunächst eingeschränkte Kontrollen durchgeführt (Einreichen der Lohnabrechnung aller Mitarbeiter/innen und deren Prüfung durch die PK). Würden dort Probleme resp. Abweichungen festgestellt, erfolge eine ordentliche Kontrolle. Wenn eine Firma ein ungenügendes Ergebnis bei einer Kontrolle aufweist, erfolgt eine Nachkontrolle (gemäss Angabe einer PK innerhalb von 1.5 bis 2 Jahren).³¹ Dann kommt sie wieder in den „Pool“. Eine der befragten Kontrollbehörden wird zukünftig eine risikobasierte Auswahl vornehmen. Als Kriterien werden berücksichtigt: Gründung (neue Firmen werden nach einer gewissen Zeit kontrolliert) sowie Art der Tätigkeit („kritische Branche“, diese wird aufgrund des Resultats der letzten Kontrolle festgelegt).

Lebensmittelrecht

Gemäss Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV) sind die Kontrollen risikobasiert und orientieren sich an folgenden Grundsätzen (vgl. Art. 3, Abs. 3):

- den Risiken der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände,
- dem bisherigen Verhalten der verantwortlichen Personen resp. Betriebe,
- der Verlässlichkeit der bereits durchgeführten Selbstkontrollen,

³¹ Anmerkung: Die Abgrenzung zwischen einer Nachkontrolle und einem verkürzten Kontrollintervall ist nicht ganz einfach. Die paritätische Kommission bezeichnet das Vorgehen als Nachkontrolle. Allerdings kann dies u.E. auch als verkürztes Kontrollintervall für den betroffenen Betrieb betrachtet werden, d.h. das Ergebnis der letzten Kontrolle wird entsprechend berücksichtigt.

- der Grösse des Betriebs,
- Informationen, die auf einen Verstoss hinweisen könnten,
- allfälliger Garantien für das Ursprungsland,
- dem Täuschungspotenzial.

Die Verordnung über den nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (NKPV) gibt eine (Mindest-)Frequenz für verschiedene Kategorien von Betrieben vor. Die Kontrollhäufigkeiten liegen zwischen 1 und 8 Jahren.

Beispielsweise:

- Metzgereien, Fischhandlungen, Käsereien, Bäckereien: 2 Jahre
- Supermärkte: 2 Jahre
- Trinkwasserversorgung: 4 Jahre
- Handel / Import von Futtermitteln für Nutztiere: 8 Jahre

Die Kriterien beinhalten somit die Branche resp. Art der Tätigkeit. Teilweise ist auch die Grösse relevant. So ist z.B. festgelegt, dass Detailhandelsbetriebe über 100 m² alle 2 Jahre, Detailhandelsbetriebe unter 100 m² nur alle 4 Jahre kontrolliert werden müssen. Eine häufigere Kontrollfrequenz ist möglich.

Diese wird in einem risikobasierten Kontrollkonzept festgelegt und nach jeder Inspektion bestimmt: Der Verband der Kantonschemiker der Schweiz hat ein Modell zur Bestimmung der Kontrollfrequenzen der einzelnen Betriebe innerhalb der Gruppen erstellt. Im Rahmen sog. dynamischer Kriterien werden Aspekte des einzelnen Betriebs (Selbstkontrollkonzept, Lebensmittel, Prozesse, räumliche Voraussetzungen, Management, Bedeutung des Betriebs) beurteilt. In Bezug auf das Kriterium „Lebensmittel“ werden z.B. 1-4 Punkte vergeben, die auf den Ergebnissen der Inspektion basieren (1=keine Mängel, 4=viel Verdorbenes, gesundheitsgefährdende Zusammensetzung, Täuschung, Grenzwertüberschreitung). Das heisst: Damit wird auch das Ergebnis der letzten Kontrolle berücksichtigt.

Daraus wird ein Multiplikationsfaktor berechnet, der mit der Grundfrequenz multipliziert wird und in der Folge die maximale Kontrollfrist ergibt. Die kantonalen Kontrollbehörden haben sich verpflichtet, dieses Dokument anzuwenden.

Messwesen

Beim Messwesen sind gesetzliche Fristen vorgegeben. Diese unterscheiden sich nach Bereich.

Messmittel:

- Waagen, Volumenmessanlagen, Abgasmessmittel: Bei den Messmitteln prüfen die Kantone die entsprechenden Geräte alle 1-2 Jahre.
- Elektrizitätszähler, Gasmengenmessmittel, Warmwasserzähler: In Bezug auf den Vollzug durch den Bund sind Kontrollen der Elektrizitätszähler die häufigsten. Elektrizitätszähler müssen von Gesetzes wegen alle 5 Jahre geeicht werden. Dabei sind nicht nur Unternehmen relevant, sondern auch private Haushalte. Insgesamt gibt es ca. 5.5 Mio. Zähler in der Schweiz, diese werden mittels eines statistischen Verfahrens überprüft. Dabei werden Gebiete festgelegt und daraus eine Stichprobe gezogen. Beispielsweise erfolgt bei einem Los mit 5000 Elektrizitätszählern bei 40 Zählern eine Überprüfung (Ausbau der Zähler und Prüfung in der Eichstelle). Wenn diese in Ordnung sind, werden alle 5000 „durchgelassen“.

Anmerkung: Bei den Messmitteln sind die Eichfristen gesetzlich genau festgelegt. Dabei steht die Messbeständigkeit der Messmittel im Vordergrund. Da es sich nicht um Stichprobenkontrollen handelt, gibt es in diesem Bereich kein Auswahlverfahren.

Fertigpackungen:

- Bei den Fertigpackungen kontrollieren die Eichmeister die Fertigpackungshersteller jedes Jahr (Produzenten, Importeure) resp. jedes zweite Jahr (gewerbliche Produzenten).³² Innerhalb dieser Kontrolle erfolgt dann eine risikobasierte Überprüfung. Wenn z.B. die Firma bei der letzten Kontrolle ein negatives Ergebnis hatte oder bei den ersten geprüften Verpackungen Mängel aufweist, wird vertiefter geprüft.

Eine gewisse Schwerpunktsetzung auf einzelne Bereiche des Messwesens von Seiten der kantonalen Stellen (Eichmeister) ist dabei möglich. Weiter erfolgt eine Marktüberwachung. Im Rahmen der reaktiven Marktüberwachung wird Meldungen von kantonalen Vollzugsbehörden, Mitbewerbern und privaten Personen nachgegangen. Im Jahr 2017 erfolgten 33 Meldungen. Bei der proaktiven Marktüberwachung werden Schwerpunkte festgelegt. Im Jahr 2017 wurde z.B. der Bereich Tanksäulen genau angeschaut. Dabei wurden zwei Bauarten von Tanksäulen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem zugrundeliegenden Bauartprüfzertifikat geprüft.

³² Anmerkung: Gesetzlich festgelegt sind minimale Kontrollfristen, d.h. häufigere Kontrollen wären bei einem negativen Ergebnis grundsätzlich möglich („Malus“), seltenere Kontrollen bei einem positiven Ergebnis („Bonus“) hingegen nicht.

Brandschutz

Beide der im Rahmen der vorliegenden Analyse befragten Kantone gaben an, eine risikobasierte Auswahl in Bezug auf die periodischen Kontrollen³³ anzuwenden.

Dazu werden Kontrollintervalle für Gebäudearten resp. Gebäudenutzungen festgelegt. Die Einteilung der Gebäude resp. die Definition der Kontrollintervalle erfolgt im Rahmen einer Weisung oder eines Reglements durch die Gebäudeversicherung resp. Feuerpolizei (gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen zum Brandschutz).

Die Unternehmen werden dabei nach Risiko eingeteilt (basierend auf dem Personenaufkommen, der Personengefährdung sowie dem Sach- und Umweltrisiko). Das Ergebnis der letzten Kontrolle ist dabei kein explizites Kriterium.³⁴ Die Gründe dafür sind, dass in der Zwischenzeit bauliche Veränderungen möglich sind, ggf. eine gewisse „Betriebsblindheit“ bei den verantwortlichen Personen auftritt und die Kontrolle nur eine Momentaufnahme darstellt.

In einem Kanton betragen dabei die Fristen 2/4/6 Jahre, im anderen Kanton 2/4/6/8/10 Jahre.

Beispiele für Betriebe, die häufig kontrolliert werden (Kanton A/Kanton B):

- Chemiebetriebe (A: 2 Jahre, B: 2 Jahre)
- grössere Beherbergungsbetriebe (A: 2 Jahre, B: 4 Jahre)
- grössere Verkaufsgeschäfte (A: 2 Jahre, B: 4 Jahre)
- grosse Veranstaltungsorte (z.B. Theater) (A: 2-4 Jahre, B: 4 Jahre)

Beispiele für Betriebe mit längeren Fristen (Kanton A/Kanton B):

- Parkings (A: 6 Jahre, B: nicht erwähnt)
- Schulhäuser (A: 6 Jahre, B: 8 Jahre)
- Gewerbebetrieb mit geringem Brandrisiko (A: nicht erwähnt, B: 10 Jahre)

Die in den Bestimmungen nicht erwähnten Betriebe unterliegen keinen regelmässigen Kontrollen. In Ergänzung dazu werden gemäss Interviewaussagen auch aufgrund von Meldungen Kontrollen durchgeführt (Private und andere Kontrollbehörden wie z.B. Lebensmittelinspektor/innen). Dies sei jedoch selten und macht gemäss Angabe eines befragten Kantons nur 1% der Kontrollen insgesamt aus.

³³ Des Weiteren gibt es fallbezogene Kontrollen bei Neu- und Umbauten oder bei Veranstaltungen; diese werden nachfolgend nicht näher dargestellt.

³⁴ Punktuell ist eine zeitliche Priorisierung innerhalb eines Jahres anhand des Ergebnisses der letzten Kontrolle möglich.

3.2.2. Evaluation und Weiterentwicklung

In allen Bereichen gaben die befragten Personen an, dass eine Evaluation ihrer Kontrollstrategie stattfindet. Wenngleich die Art und Tiefe der Evaluationen unterschiedlich ist, laufen in verschiedenen Bereichen aktuell Bestrebungen, die Kontrollen zu optimieren.

Tabelle 4 Überblick Evaluation

	Evaluation	Anmerkung
Mehrwertsteuer	x	Laufend, z.B. Evaluationen der EFK
Gewinnsteuer	x	10 v. 16 Kontrollbehörden bejahten Evaluation Aktuell: 3 Kantone passen Kontrollkonzept (leicht) an.
Sozialversicherungsbeiträge	x	Laufend Aktuell: kleine Anpassung bei den Kriterien
Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	x	Kantone: 19 v. 21 Kontrollbehörden bejahten Evaluation. SUVA: laufend (Rückmeldungen nach Inspektionen). Aktuell: <ul style="list-style-type: none"> • 1 Kanton führt ein Pilotprojekt durch (ASA-Selbstdeklaration). • SUVA: Pilotprojekt zur Selbstkontrolle. • Verknüpfung der Datenbank • Pilotversuch „Steckerfunktion“ v. EKAS
Schwarzarbeit	x	18 v. 19 Kontrollbehörden bejahten Evaluation Aktuell: 2 Kantone passen Kontrolldichte an.
Lohn- und Arbeitsbedingungen	x	Audit im Rahmen von FlaM, Feedback durch Unternehmen Aktuell: Projekt im Bereich Baubranche, Zusammenarbeit zwischen PK
Lebensmittel	x	Evaluation Lebensmittelrecht Aktuell: Erweiterung Datenbanken
Messwesen	x	alle 5-10 Jahre Überprüfung, zudem Rückmeldung von Unternehmen oder Meldungen. Aktuell: Motion Vitali (Überprüfung Kontrollhäufigkeit)
Brandschutz	x	Laufend, bei Änderungen Aktuell: 1 Kanton prüft Datenbank (Kontrollbehörde, Unternehmen)

Quellen: Befragung Kontrollbehörden, Fachgespräche.

Mehrwertsteuer

Im Bereich der MWST wurden die Evaluationen von Seiten der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK erwähnt. Eine solche Evaluation wurde letztmals im Jahr 2017 durchgeführt.³⁵ Darin hat die EFK die Wirkungen der Reform 2010 auf die Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie auf den administrativen Aufwand der Steuerpflichtigen untersucht. Im Ergebnis kommt die EFK zum Schluss, „dass die administrativen Kosten der Steuerpflichtigen dank der MWST-Reform gesenkt wurden. [...] Das genaue Ausmass ist hingegen nicht bestimmbar. Internationale Vergleiche zeigen, dass die MWST in der Schweiz deutlich einfacher ist und die Steuerpflichtigen vier- bis fünfmal weniger Zeit für sie aufwenden müssen als in anderen Ländern.“ (EFK, 2017, S. 4)

Gewinnsteuer

Im Bereich Gewinnsteuer bejahten 10 von 16 Kontrollbehörden, dass sie regelmässige Evaluationen resp. Verbesserungen durchführen. Konkretisiert wurde die Häufigkeit wie folgt:

- jährlich (3 Nennungen)
- laufend (2 Nennungen)
- punktuell / fallweise (2 Nennungen)
- alle 4-5 Jahre (1 Nennung)

Nach aktuellen Optimierungen befragt gaben drei Kantone an, dass vorgesehen ist, das Kontrollkonzept hinsichtlich der Auswahl der Unternehmen künftig anzupassen resp. zu verfeinern.

Sozialversicherungsbeiträge

Im Bereich Sozialversicherungsbeiträge wurde der regelmässige Austausch zwischen BSV und Ausgleichskassen (ggf. auch SUVA) erwähnt. Im Hinblick auf Änderungen wurden keine grundlegenden Anpassungen genannt, punktuelle Anpassungen finden jedoch statt.

³⁵ Vgl. EFK (2017): Wirkungen der Mehrwertsteuerreform von 2010. Evaluation der Wirkungen auf die Steuerverwaltung und die Steuerpflichtigen

Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz

Von den 21 befragten *Kantonen* bejahten 19 Kontrollbehörden, dass sie regelmässige Evaluationen resp. Verbesserungen durchführen:

- jährlich (5 Nennungen)
- alle 3 Jahre (4 Nennungen)
- laufend (4 Nennungen)
- mehrfach im Jahr (an Teamsitzungen, 3 Nennungen)
- punktuell bei Änderungen (2 Nennungen)
- alle 2 Jahre (1 Nennung)

Anmerkung: Im Jahr 2017 wurden sieben kantonale Arbeitsinspektorate (sowie ein städtisches) vom SECO (Eidgenössische Arbeitsinspektion) einem Systemaudit unterzogen.

Die *SUVA* evaluiert ihre Tätigkeit durch telefonische Befragungen (durch ein externes Büro durchgeführt). Das befragte Fokusthema wird dabei gewechselt. Eine darauf basierende Anpassung war bspw. dass die Kommunikation stärker koordiniert wird (z.B. keine Häufung von Briefen von Seiten der *SUVA*).

In Bezug auf aktuell vorgesehene Anpassungen sind folgende Projekte zu nennen:

- Die *SUVA* führt aktuell ein Pilotprojekt durch, welche die Selbstkontrolle stärkt. In Branchen mit hohem Risiko werden deren Betriebe informiert, dass sie Massnahmen ergreifen müssen. Diese sind anschliessend an die *SUVA* zu melden. In der Folge soll die Anzahl Kontrollen (vor-Ort-Besuche) deutlich sinken. Vorgesehen ist eine Abnahme um etwa 25%. Das Pilotprojekt wird aktuell mit der Branche Maler/Gipser und dem Metallbau durchgeführt.
- Von Seiten eines Kantons wird ein Pilotprojekt bezüglich einer digitalen ASA-Selbstdeklaration für kleine Unternehmen durchgeführt.
- Weiter wurde auf die bereits bestehende Vollzugsdatenbank resp. die EDV-Applikation Code hingewiesen. Die Vollzugsdatenbank enthält Betriebsstammdaten, Unfalldaten und die geplanten sowie durchgeführten Aktivitäten der Kontrollbehörden. Es ist vorgesehen, die Datenbank mit der Datenbank zur Arbeitszeitbewilligung und der Datenbank in Bezug auf die Chemikaliensicherheit künftig zu verknüpfen.
- Schliesslich sei auf das Projekt „Steckerfunktion“ der EKAS hinzuweisen, ein Pilotversuch zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Durchführungsorganen und die Wahrnehmung der EKAS als Vermittlerrolle.

Schwarzarbeit

Im Bereich Gewinnsteuer gaben 18 der 19 befragten Kontrollbehörden an, dass sie regelmässig Evaluationen resp. Verbesserungen durchführen. Konkretisiert wurde die Häufigkeit wie folgt:

- laufend (8 Nennungen)
- jährlich (4 Nennungen)
- punktuell bei Änderungen (4 Nennungen)
- halbjährlich (1 Nennung)
- alle 5 Jahre (Audit SECO, 1 Nennung)

In Bezug auf vorgesehene Anpassungen erwähnten zwei Kantone die Erhöhung der Kontrolldichte.

Lohn- und Arbeitsbedingungen

Im Bereich Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden die Audits des SECO im Bereich der Flankierenden Massnahmen genannt (TPK/PK).

Spezifisch für die *Baubranche* wurde von den Sozialpartnern zudem im Bereich Lohn- und Arbeitsbedingungen das Informationssystem Allianz Bau entwickelt und jüngst eingeführt. Das sog. ISAB ist eine datenbankbasierte elektronische Plattform für das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe. In einem Portal werden die Vollzugsdaten der PK erfasst. Mit dem Zugang können Vollzugsbehörden branchenübergreifend auf die verfügbaren Firmen-, Unterstellungs-, Kontroll- und Bescheinigungsinformationen zugreifen. Weiter können die Unternehmen ISAB-Ausweiskarten für die Mitarbeiter/innen beantragen. Diese vereinfachen die vor-Ort-Kontrollen der Kontrollbehörden im GAV-Vollzug. Schliesslich haben auch die Bauherren Zugriff auf die Daten resp. die Ergebnisse der GAV-Kontrollen.

Es ist zudem eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den PK vorgesehen (einerseits bei Mischbetrieben, d.h. Betrieben, die zwei Branchen angehören (z.B. Personalverleih, der Maler/innen vermittelt) und andererseits im Sinne eines vermehrten Erfahrungsaustauschs).

Lebensmittelrecht

Im Bereich Lebensmittelrecht wird im Rahmen einer Evaluation die Revision des Lebensmittelrechts 2017 geprüft. Diese findet in den nächsten 2-3 Jahren statt. Die Kontrollen und der administrative Aufwand der Betriebe sind Teil der Evaluation.

Weiter ist eine Ausdehnung resp. Anschliessung der Datenbank an andere Bereiche vorgesehen (Veterinärwesen, Landwirtschaft).

Messwesen

Im Bereich Messwesen erfolgt alle 5-10 Jahre eine Überprüfung, zudem werden Rückmeldungen von Seiten der Unternehmen einbezogen. Beispiel: Wenn etwa festgestellt resp. gemeldet wird, dass Messmittel von geringer Qualität auf den Markt kommen, wird dies entsprechend geprüft.

Aktuell wurde zudem eine Motion³⁶ eingereicht, welche eine Erhöhung der Eichfristen verlangt. Begründet wird dies mit der technologischen Entwicklung (Messmittel werden genauer, dadurch sinken die Beanstandungsquoten) und der Reduktion des administrativen Aufwands und der Kosten (Überwälzung des Aufwands an Konsumentinnen und Konsumenten). Die Motion wurde angenommen, die Umsetzung ist aber noch offen. Sollte die Überprüfung ergeben, dass eine Erhöhung der Fristen sinnvoll ist, würde dadurch die Anzahl Kontrollen sinken.

Brandschutz

Im Bereich Brandschutz wurde von den befragten Kontrollbehörden ausgesagt, dass die Kontrollen regelmässig evaluiert und optimiert werden. Einer der Kantone wies beispielsweise darauf hin, dass wenn z.B. Brandschutzvorschriften oder ein internes Reglement angepasst würden, der gesamte Prozess betrachtet werde.

Weiter gibt eine befragte Kontrollbehörde an, dass eine gemeinsame Plattform von Kontrollbehörden und Unternehmen vorgesehen ist resp. diskutiert wird, so dass Betriebe Verbesserungsmassnahmen selbst dokumentieren können – der Aufwand einer Nachkontrolle entfällt und die Unternehmen wären dadurch zeitlich flexibler.

³⁶ Bürokratieabbau. Eichfristen bei Messmitteln anpassen, Motion 16.3670, Albert Vitali, eingereicht am 19.09.2016, am 18.9.2017 vom 2. Rat angenommen.

3.3. Koordination

Gemeinsame Kontrollen finden sowohl innerhalb eines Bereichs (Sozialversicherungsbeiträge) als auch mit anderen Bereichen (Lohn- und Arbeitsbedingungen mit Schwarzarbeit, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz mit Brandschutz) statt. Teilweise erfolgt auch eine zeitliche Koordination (d.h. Abgleich, ob das Unternehmen kürzlich in einem anderen Kontrollbereich geprüft wurde). Ein solcher Abgleich findet innerhalb des Kontrollbereichs Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz statt und punktuell bei weiteren Bereichen.

Table 5 Überblick Koordination

	Gemeinsame Kontrollen		Koordination (zeitlich)
	Innerhalb Bereich	Mit anderen Bereichen	
Mehrwertsteuer	k.A.	k.A.	k.A.
Gewinnsteuer	nein/nicht relevant	(x) Quellensteuer: 4 v. 17 Kantonen	k.A.
Sozialversicherungsbeiträge	x zw. AG-Kontrolleuren von SUVA und Ausgleichskassen bei SUVA-Betrieben, die für UVG der SUVA unterstellt sind	(x) Familienausgleichskasse / Krankenversicherer: 2 v. 8 Befragten	nein
Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz	x Kantone und SUVA: 8 v. 21 Befragten	x / (x) Brandschutz: 10 v. 21 Kantonen Vereinzelt: Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Berufsbildung (je 2-4 Nennungen)	x Kantone und SUVA (bei nicht gemeinsam durchgeführter Kontrolle)
Schwarzarbeit	nein/nicht relevant	x / (x) Lohn- und Arbeitsbedingungen 13 v. 20 Kantonen / Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz 6 v. 20 Kantonen Zudem: teilw. Polizei (6 v. 20 Kantonen) Vereinzelt: Lebensmittel (2 Nennungen) und weitere Bereiche (jeweils 1 Nennung)	(x) (Lohn- und Arbeitsbedingungen bei nicht gemeinsam durchgeführter Kontrolle, Angabe 2 Kantone, zudem: 1 Angabe Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
Lohn- und Arbeitsbedingungen	x teilw. paritätische Kommissionen	x Schwarzarbeit	x teilw. paritätische Kommissionen, zudem: Schwarzarbeit bei nicht gemeinsam durchgeführter Kontrolle
Lebensmittel	nein/nicht relevant	i.d.R. nein (Ausnahme: Veterinärwesen möglich)	nein
Messwesen	nein/nicht relevant	i.d.R. nein (Ausnahmen möglich)	nein
Brandschutz	nein/nicht relevant	x / (x) Heterogene Handhabung, teilweise mit Arbeitssicherheit, Umwelt	nein

Quellen: Befragung Kontrollbehörden, Fachgespräche. x regelmässig / teilweise, (x) vereinzelt.

Mehrwertsteuer

Im Bereich Mehrwertsteuer sind die Informationen vertraulich.

Gewinnsteuer

Im Bereich der Gewinnsteuer wurde von 4 der 17 Kontrollbehörden eine gemeinsame Kontrolle mit der Quellensteuer angegeben. Die anderen Kantone erwähnten dies nicht. Es ist dabei zu beachten, dass diese Frage offen gestellt wurde.

Sozialversicherungsbeiträge

Im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt eine Zusammenarbeit zwischen den Ausgleichskassen und der SUVA. So werden die Kontrollen bei SUVA-Betrieben, die in Bezug auf das UVG der SUVA unterstellt sind, gemeinsam durchgeführt. Es handelt sich somit nicht um eine Koordination der Bereiche Sozialversicherungsbeiträge und Arbeitssicherheit, sondern um eine Koordination *innerhalb* des Bereichs Sozialversicherungsbeiträge. Wer diese Kontrollen durchführt (SUVA/Kanton), ist grundsätzlich nicht festgelegt und wird daher heterogen gehandhabt. Von den 8 befragten Ausgleichskassen gaben 5 an, dass die SUVA die Kontrollen durchführt und beide Bereiche überprüft und bei 1 Ausgleichskasse werden die Kontrollen abwechselnd durchgeführt (2 Ausgleichskassen führen des Weiteren keine gemeinsamen Kontrollen durch, wobei eine Ausgleichskasse keine SUVA-unterstellten Unternehmen aufweist).

Zwei der befragten Ausgleichskassen gaben zudem gemeinsame Kontrollen mit der Familienausgleichskasse resp. mit Krankenversicherern (Krankentaggeld, Unfallversicherer) an.

Weitere gemeinsame Kontrollen finden i.d.R. nicht statt. Auch erfolgt keine *zeitliche* Koordination der Kontrollen ausserhalb des Bereichs.

Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz

In Bezug auf die Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz erfolgt i.d.R. eine Koordination zwischen den kantonalen Vollzugsbehörden und der SUVA. Dies geschieht über eine Datenbank, in welcher eine *zeitliche* Koordination zwischen den kantonalen Kontrolleuren und denjenigen der SUVA vorgenommen wird (wenn ein Kontrolleur der SUVA z.B. sieht, dass ein Kontrolleur des Kantons zur Prüfung der Arbeitszeiten den Betrieb kürzlich besucht hat, verschiebt er seine Kontrolle, wenn es keine Dringlichkeit gibt). In einigen Kantonen gaben die Kontrollbehörden auch eine gemeinsame Durchführung der Kontrollen an (8 von 21 Kontrollbehörden bejahten dies).

In Bezug auf eine bereichsübergreifende Koordination wurde oftmals der Brandschutz genannt (10 von 21 Kontrollbehörden gaben dies an). Die beiden Bereiche würden (teilweise) gemeinsam kontrolliert. Dies sei beispielsweise bei Bauabnahmen meist der Fall.

Vereinzelt erwähnten die Kantone weitere gemeinsame Kontrollbereiche (Arbeitssicherheit mit Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Berufsbildung).

Schwarzarbeit

Im Rahmen der Befragung der Kontrollbehörden gaben 13 von 16 Befragten an, dass die Kontrollen zur Schwarzarbeit gemeinsam mit derjenigen zu Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt werden. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Kontrollen zur Schwarzarbeit teilweise gemeinsam mit der Polizei erfolgen. Auch die Kombination Schwarzarbeit und Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz wurde mehrmals genannt.

Vereinzelt haben die Kantone weitere gemeinsame Kontrollen aufgeführt (Schwarzarbeit mit Bereich Lebensmittel, Veterinärwesen, Grenzwache, Gewerbe-polizei, Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen³⁷).

Lohn- und Arbeitsbedingungen

Die zwei befragten tripartiten Kommissionen bestätigten die gemeinsame Koordination zwischen Schwarzarbeit und Lohn- und Arbeitsbedingungen. Bei den befragten Kantonen erfolgen die Kontrollen der beiden Bereiche regelmässig zusammen. Ein Kanton gibt an, dass dazu eine gemeinsame Geschäftsdatenbank aufgebaut resp. genutzt wird.

Bei den paritätischen Kommissionen wurde primär die Koordination zwischen den PK angesprochen. Dies ist z.B. bei Mischbetrieben relevant, d.h. Betrieben, die zwei Branchen angehören. Dabei werde aktuell eine Datenbank aufgebaut, welche die Koordination verbessere, so dass Kontrollen zukünftig einfacher gemeinsam durchgeführt werden resp. zeitlich koordiniert werden können.

³⁷ Bei letzteren ist möglicherweise eher eine zeitliche Koordination gemeint, da die Kontrollen in Bezug auf Steuern und Sozialversicherungsbeiträge i.d.R. angekündigt werden, dies bei der Schwarzarbeit hingegen nicht der Fall ist.

Lebensmittelrecht

Im Lebensmittelbereich kommen gemeinsame Kontrollen i.d.R. nicht vor. Im Fachgespräch wurde die Kombination einer gemeinsamen Kontrolle im Bereich Veterinärwesen genannt (z.B. bei einem Bauernhof), welche stattfinden könne.

Messwesen

Im Messwesen finden i.d.R. keine gemeinsame Kontrollen und auch kein Abgleich in Bezug auf die *zeitliche* Koordination statt. Ausnahmen in einzelnen Kantonen sind möglich. So wurde der Fall genannt, dass in einem (kleinen) Kanton der Eichmeister mit der Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeiten beauftragt wurde.

Brandschutz

Im Bereich Brandschutz werden die Kontrollen wie eingangs erwähnt teilweise mit dem Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz durchgeführt.

Bei den zwei kantonalen Gesprächen im Bereich Brandschutz gab zudem einer der Kantone gemeinsame Kontrollen mit dem Umweltschutzbereich (Bereich „Störfall“) an. Der andere Kanton sagte aus, dass gemeinsame Inspektionen v.a. bei Meldungen oder bei der Identifikation einer Brandschutzproblematik durch einen Kontrolleur eines anderen Bereichs punktuell vorkommen. In diesem Fall würden die Kontrollen koordiniert, um den Aufwand der Unternehmen zu reduzieren. Es sei jedoch nicht der Standardfall.

3.4. Reduktion der administrativen Belastung

3.4.1. Aktuelle Massnahmen

In Bezug auf die Reduktion des Aufwands wurden verschiedene Massnahmen erwähnt, die aktuell angewendet werden. Diese sind nachfolgend aufgeführt und es ist jeweils dargestellt, in welchen Bereichen die Fachpersonen dies genannt haben. Zu beachten ist, dass es sich hierbei um eine offene Frage handelte und die Anzahl befragter Personen je nach Bereich unterschiedlich war.

Vor der Kontrolle:

- Frühzeitige Information der Betriebe (bei angekündigten Kontrollen) (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
- Vorinformation der Unternehmen (z.B. welche Unterlagen bereit gehalten werden müssen, bei angekündigten Kontrollen) (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
- Vorabklärungen von Seiten der Kontrollbehörden (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen)
- Rücksichtnahme auf Betrieb bei Kontrollzeitpunkt (Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen, z.B. keine Kontrolle zu Hauptbetriebszeiten wie z.B. Mittagsgeschäft bei Restaurants)

Während der Kontrolle:

- Möglichst kurze Kontrolldauer (Gewinnsteuer, Schwarzarbeit)
- Fragekataloge zur Strukturierung (Schwarzarbeit)
- Durchführung der Kontrollen mit 2 Personen zur Erhöhung der Effizienz (Schwarzarbeit)
- Kontrolle wird nur vertieft, wenn sich bei erster Prüfung Mängel zeigen (Messwesen, Lohn- und Arbeitsbedingungen)
- Gemeinsam durchgeführte Kontrollen (Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz, Brandschutz, Sozialversicherungsbeiträge)
- Beratung der Unternehmen (Sozialversicherungsbeiträge, Gewinnsteuer, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
- Nutzung von Tablet bei der Kontrolle (z.B. direktes Einzeichnen möglich) (Lebensmittel, Brandschutz, Lohn- und Arbeitsbedingungen)
- Rücksichtnahme auf Betrieb (Messwesen, z.B. werden teure Produkte restriktiv geöffnet resp. kontrolliert, da Einbusse für Firmen hoch ist)

Einreichung von Unterlagen:

- Elektronische Einreichung von Unterlagen (z.B. Lohnabrechnungen) (Sozialversicherungsbeiträge, MWST, Gewinnsteuer, Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen)
- Prüfung der Unterlagen vor Ort (keine Einreichung von Unterlagen nötig) (Schwarzarbeit, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
- Vorbereitete Rückmeldeformulare (z.B. bezüglich Mängelbehebung) (Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz)
- nur notwendige Dokumente müssen eingereicht werden (Lohn- und Arbeitsbedingungen, Schwarzarbeit)

Von verschiedenen befragten Personen wurde des Weiteren angegeben, dass die Unternehmen den Aufwand ebenfalls beeinflussen können. Wenn die entsprechenden Unterlagen vorbereitet werden und die Dokumentation gut ist, sei die vor Ort-Kontrolle mit substanziell geringerem Aufwand und Unterbrechungen (z.B. Rückfragen von Seiten der Kontrolleure) verbunden.

In Bezug auf spezifische Massnahmen für *kleine Unternehmen* wurde auf die notwendige Gleichbehandlung hingewiesen, weshalb sich das Kontrollausmass nicht grundsätzlich unterscheide. Allerdings sehen in einzelnen Bereichen teilweise die gesetzlichen Grundlagen Unterschiede vor, z.B. wie erwähnt in Bezug auf die Kontrollfrequenz (z.B. Bereich Sozialversicherungsbeiträge oder Lebensmittel) oder auch in Bezug auf die Anforderungen für kleine Unternehmen. Zu letzteren zählen:

- Arbeitssicherheit: vereinfachte Nachweise (z.B. ASA Sicherheitssystem)
- Lebensmittel: einfachere Systeme und weniger Dokumentationspflicht
- MWST: Wahlmöglichkeit der Saldosteuersatzmethode

Damit verbunden reduziere sich auch die Dauer der Kontrolle. Ebenfalls bereichsspezifisch gibt es zudem spezielle Angebote für kleinere Unternehmen:

- Arbeitssicherheit: Grundkurs zum Thema für kleine Unternehmen
- Sozialversicherungsbeiträge: AHVeasy (Onlineportal Ausgleichskassen)

Schliesslich wurde bereichsübergreifend davon gesprochen, dass kleine Unternehmen teilweise höhere Beratungsleistungen in Anspruch nehmen (können), wobei die Beratung resp. der Austausch grundsätzlich allen Unternehmen offen stehe.

Einschub finanzielle Kosten: Kontrollen bedeuten für die Unternehmen primär einen administrativen Aufwand in Form von Personalkosten und Unterbrechung von Betriebsabläufen. Finanzielle Kosten in Form von Gebühren sind die Ausnahme, kommen aber vor (z.B. bei den Messmitteln oder im Umweltbereich). Oftmals resultieren hingegen i.d.R. nur bei Mängeln / Beanstandungen finanzielle Kosten. In gewissen Bereichen müssen diese gravierend sein (Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz, Lohn- und Arbeitsbedingungen), um „Bussen“ zu verursachen. Anmerkung: Im Lebensmittelbereich resultieren Kosten bei Beanstandungen. Neu können diese aber bei geringen Verstößen erlassen werden.

Die Finanzierung der Kontrollen erfolgt i.d.R. über die öffentliche Hand. In einzelnen Bereichen (Brandschutz, SUVA) sind die Aufwände prämienfinanziert und bei den paritätischen Kommissionen (Lohn- und Arbeitsbedingungen) werden die Kontrollen über die Vollzugsbeiträge der unterstellten Arbeitgeber und Arbeitnehmenden finanziert.

3.4.2. Künftige Möglichkeiten

Nachfolgend aufgeführt sind mögliche Vereinfachungsvorschläge, die diskutiert wurden. Dabei wird jeweils eine Synthese dargestellt, wobei angegeben ist, aus welchen Bereichen welche Rückmeldungen gekommen sind. Zu beachten ist, dass die verschiedenen Vereinfachungsmöglichkeiten nur in den Fachgesprächen diskutiert wurden.

Reduktion der Anzahl Kontrollen

Eine Reduktion der Anzahl Kontrollen wird in den Interviews negativ beurteilt. Nachfolgend sind die Gründe gemäss Interviewaussagen aufgeführt.

Auswirkungen auf die Gesellschaft:

- Das Schutzniveau sinkt (Lebensmittel, Umweltschutz, Brandschutz, Sozialversicherungsbeiträge, Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen). Anmerkung: Bei den Sozialversicherungsbeiträgen wurde die Verjährung angesprochen, welche nach 4 Jahren erfolgt. Werden erst z.B. nach 7 oder 9 Jahren fehlende Beiträge festgestellt, können diese nicht mehr zurückgefordert werden, die betroffene Person weist dann Beitragslücken auf. Diese Tatsache führt bereits heute dazu, dass einige Ausgleichskassen eine tiefere Kontrollfrequenz (und damit verbunden eine höhere Anzahl Kontrollen) durchführen als gesetzlich erforderlich. Es wird teilweise sogar gewünscht, die Kontrollfristen wieder zu verkürzen.
- Die hohe Verstossquote ist gemäss Interviewaussagen ein Hinweis auf die Wichtigkeit der Kontrolle. (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen)
- Die direkte und präventive Wirkung der Kontrollen sinkt. (Schwarzarbeit, Lohn- und Arbeitsbedingungen)

Auswirkungen auf die Unternehmen:

- Bereits heute wird die Anzahl Kontrollen von den Interviewpersonen als eher tief eingeschätzt. (MWST, Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen)

In zwei Bereichen steht die Reduktion der Anzahl Kontrollen allerdings zur Diskussion (Messwesen und Arbeitssicherheit (SUVA), vgl. Abschnitt 3.2.2.).³⁸

³⁸ Im Bereich Messwesen werden die aktuell festgelegten Eich- resp. Kontrollfristen überprüft, bei der SUVA wird aktuell ein Pilotprojekt durchgeführt. Das Pilotprojekt würde die Anzahl Kontrol-

Vermehrte Durchführung gemeinsamer Kontrollen

Bei der gemeinsamen Durchführung von Kontrollen sind die Interviewpersonen mehrheitlich der Meinung, dass dies – soweit möglich – bereits umgesetzt wird. Eine weitergehende Koordination wird oftmals nicht als sinnvoll eingeschätzt. Die hauptsächlichsten Argumente sind:

Auswirkungen auf die Gesellschaft:

- geringerer Fokus auf Kontrolle in Bereich A, wenn Kontrolleur aus Bereich B Kontrolle durchführt (Sozialversicherungsbeiträge)

Auswirkungen auf die Unternehmen:

- kein geringerer Aufwand für den Betrieb (unterschiedliche Dokumente, Ansprechpersonen, zu viele Kontrolleure im Betrieb, etc.) (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Lebensmittel)
- Je nach Finanzierung würden die Kosten auf die Betriebe abgewälzt. (Lohn- und Arbeitsbedingungen)

Auswirkungen auf die Kontrollbehörden:

- Datenschutzproblematik (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Schwarzarbeit)
- Kosten für die Vollzugsbehörden steigen (Lohn- und Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungsbeiträge, Brandschutz)
- zu komplex (da unterschiedliche Regelungen), Spezialisierung nötig (Sozialversicherungsbeiträge, Lohn- und Arbeitsbedingungen, Umwelt, Lebensmittel)
- unterschiedliche Kontrollfristen (Lohn- und Arbeitsbedingungen, Brandschutz)
- unterschiedliche Art von Kontrollen, u.a. in Bezug auf die Ankündigung (vgl. nachfolgenden Einschub)

Einschub: Ein Kanton gab an, dass sie Überlegungen angestrengt hätten, die Bereiche Arbeitssicherheit und Schwarzarbeit / Lohn- und Arbeitsbedingungen zu koordinieren (letztere werden bereits gemeinsam durchgeführt). Von dieser Idee sei man aber wieder abgekommen. Die Gründe dafür waren, dass bei der Arbeitssicherheit der Beratungs- und Verbesserungsaspekt im Vordergrund stehe (entsprechend erfolgen die Inspektionen i.d.R. auch angekündigt), bei den anderen

len somit deutlich verringern; ob und inwieweit die administrative Belastung der Unternehmen sich dadurch ebenfalls ändert, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

beiden Bereichen gehe es um eine „Kontrolle“ im eigentlichen Sinn, welche daher auch nicht angekündigt werde.

Trotz dieser insgesamt negativen Rückmeldung gibt es hierbei auch Einzelmeinungen, die eine vermehrte Koordination im entsprechenden Kanton resp. im entsprechenden Bereich als sinnvoll erachten würden.

Datenbank

Als dritte Vereinfachungsmöglichkeit wurde eine gemeinsame, bereichsübergreifende Datenbank thematisiert. Diese kann in verschiedenen Ausführungen ausgestaltet sein: Entweder werden darin „nur“ die Zeitpunkte der Kontrollen erfasst (so dass eine *zeitliche Abstimmung* erfolgen kann) oder es werden darin auch weitere Informationen zu den Betrieben und den Kontrollen aufgeführt (so dass diese Informationen in die *Auswahl der Unternehmen* ebenfalls einfließen können). In den Fachgesprächen wurde von den befragten Personen insbesondere die zweite Form der Ausgestaltung thematisiert.

Von Seiten der Sozialversicherungsbeiträge wurde dabei insbesondere ein Abgleich mit den Zahlen der Steuerverwaltung angesprochen. Aus dem Bereich Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde ein Abgleich mit dem Bereich Sozialversicherungsbeiträge als positiv beurteilt. In beiden Fällen ging es um die Verfügbarkeit von Informationen, die dazu führen könne, die Anzahl Kontrollen zu reduzieren und/oder noch zielgerichteter einzusetzen. Wenn beispielsweise die Zahlen in Bezug auf die Personalkosten bei der Steuerverwaltung und den Sozialversicherungsbeiträgen übereinstimmen, könnte auf eine Kontrolle eher verzichtet werden.

Dagegen spricht – von verschiedenen Seiten ausgesagt – der Datenschutz. Insbesondere die Daten der Steuerverwaltung werden sehr restriktiv behandelt und der Datenschutz wird sehr hoch gewichtet. Entsprechend wäre eine gemeinsame Datenbank resp. ein Datenaustausch wahrscheinlich mit vielen Hürden konfrontiert und würde eine Vielzahl an Gesetzesänderungen mit sich bringen. Die Machbarkeit wurde somit als schwierig eingeschätzt. Teilweise in Frage gestellt wurde von den Interviewpersonen auch, ob dies von den Betrieben erwünscht wäre.

Weiteres

Im Rahmen einer offenen Frage wurden weitere Optimierungsmöglichkeiten erhoben. Insgesamt lässt sich sagen, dass die weiteren Vorschläge insb. in Richtung einer vermehrten Eigeninitiative resp. -verantwortung der Unternehmen, zur Zu-

sammenarbeit mit privaten Akteuren und dem vermehrten Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln gehen:³⁹

- Im Bereich Arbeitssicherheit sowie Lebensmittel und Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde eine verstärkte Zusammenarbeit mit privaten Akteuren vorgeschlagen resp. eine solche wird geprüft. So könnten beispielsweise Informationen zu Zertifizierungen privater Akteure in der Datenbank erfasst und von den Kontrollbehörden gesichtet werden. Das Vorliegen gewisser Zertifizierungen könnte dann als (weiteres) Kriterium zur Auswahl der Unternehmen im Sinne der Risikoorientierung berücksichtigt werden.
- Im Bereich Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde der Vorschlag gemacht, dass die Unternehmen eine Selbstdeklaration einreichen. Darauf basierend würde klar, bei welchen Unternehmen ein Verständnis der Regulierung fehle und eine entsprechende Kontrolle möglicherweise adäquat wäre.
- Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz: Es wurde auf die bereits bestehende Vollzugsdatenbank resp. die EDV-Applikation CodE hingewiesen, welche allenfalls noch besser genutzt werden könne. So müssen die ASA-Kontrollen von den Kantonen zwar verpflichtend erfasst werden, aber die Erfassung der Arbeitszeitkontrollen sei freiwillig.
- Im Bereich Messwesen wird die Möglichkeit einer Erhöhung der Eichfehlergrenze, d.h. die Erhöhung der Toleranzgrenze, diskutiert.
- Bei der Gewinnsteuer wurde der Vorschlag einer Harmonisierung / Standardisierung der Buchhaltung (z.B. Kontenplan) gemacht, der zu einer einfacheren Prüfung und in der Folge zu weniger Nachfragen führen würde.
- Im Bereich Arbeitssicherheit wurden Vereinfachungen für Kleinunternehmen (ASA-light) resp. vermehrte Hilfsmittel (z.B. Zusammenstellung der Anforderungen pro Branche) erwähnt.

³⁹ Bereits umgesetzte Projekte / Pilotprojekte finden sich zudem in Abschnitt 3.2.2. zur Evaluation und Weiterentwicklung der Kontrollstrategie. Die oben aufgeführten Ideen basieren auf den Interviews. Zur Frage, inwieweit diese eine administrative Entlastung bewirken würden, kann an dieser Stelle keine Aussage gemacht werden.

4. Schlussfolgerungen

Die Analyse hat aufgezeigt, dass die Kontrollbehörden in allen betrachteten Kontrollbereichen risikoorientierte Kontrollkonzepte aufweisen. Die dabei berücksichtigten Kriterien sind auf den jeweiligen Bereich spezifisch angepasst. Einige Kriterien werden auch bereichsübergreifend angewandt, das wichtigste davon: das Ergebnis der letzten Kontrolle. Das Kriterium ist jedoch oftmals nicht das einzige. So bestehen die Kontrollkonzepte i.d.R. aus einer Kombination verschiedener Kriterien zur Auswahl der Unternehmen. Es gibt zudem auch Bereiche, die auf das Ergebnis der letzten Kontrolle als Kriterium verzichten (z.B. weil es direktere und umfassendere Indikatoren für das Risiko gibt).

Die Optimierung der Kontrollen und eine möglichst geringe Belastung der Unternehmen durch die Kontrollen ist gemäss unserer Einschätzung ein wichtiges Thema für die Vollzugsbehörden. Dies zeigen einerseits die regelmässigen Evaluationen, Verbesserungen und laufenden Optimierungen. Noch viel mehr wird es jedoch bei den aktuell diskutierten, geplanten oder bereits pilotweise eingeführten künftigen Vorhaben deutlich.

Dabei lassen sich durchaus bereichsübergreifende Schwerpunkte feststellen. So ist der stärkere Einbezug der privaten Akteure ein Thema, das wiederholt auftritt. Dazu zählen etwa die Selbstkontrolle der Unternehmen, gemeinsame Plattformen von Unternehmen und Behörden und Datenaustausch mit nicht-staatlichen Stellen (z.B. Zertifizierungen). Mit dem Projekt der SUVA könnten dadurch die vor Ort-Kontrollen z.B. deutlich reduziert werden – um schätzungsweise 25% oder etwa 5000 Kontrollen pro Jahr.⁴⁰ Die andere gemeinsame Vorgehensweise ist die immer stärkere Nutzung von elektronischen Hilfsmitteln. Ein Beispiel: Durch eine gemeinsame Plattform von Kontrollbehörden und Unternehmen ist in einem Kanton vorgesehen, dass Betriebe allfällige Massnahmen (z.B. im Bereich Brandschutz) selbst dokumentieren und hochladen können – der Aufwand einer Nachkontrolle entfällt und die Unternehmen sind dadurch zeitlich flexibler.

Wenngleich die Bestrebungen somit teilweise ähnliche Ansätze und Richtungen aufweisen, geben die Interviewpersonen dennoch bereichsspezifischen Ausgestaltungen und Lösungen den Vorzug vor einem bereichsübergreifenden Eingriff (wie der Reduktion der Anzahl Kontrollen in allen Bereichen um einen bestimmten Prozentsatz oder der gemeinsamen Durchführung der grössten Kontrollen).

⁴⁰ Zur Frage, wie sich das Pilotprojekt auf den administrativen Aufwand der Unternehmen auswirkt, kann an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden.

Anhang

Anmerkung: Schriftliche Befragungen erfolgten in den Bereichen Gewinnsteuer, Schwarzarbeit, Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz.

Fragebogen

Kanton: [Klicken Sie hier, um einen Wert einzugeben.](#)

Bitte berücksichtigen Sie bei Ihren Antworten nachfolgend nur Kontrollen vor Ort (d.h. bei den Unternehmen).

1) Wie viele Kontrollen führen Sie pro Jahr in etwa durch?

Anzahl Kontrollen: [Klicken Sie hier, um einen Wert einzugeben.](#)

Anzahl kontrollierter Unternehmen: [Klicken Sie hier, um einen Wert einzugeben.](#)

Anteil kontrollierter Unternehmen*: [Klicken Sie hier, um einen Wert einzugeben.](#)

* Anteil kontrollierter Unternehmen = Anzahl kontrollierter Unternehmen / alle Unternehmen, die grundsätzlich kontrolliert werden könnten.

2) Wie hat sich die Anzahl Kontrollen in den letzten 5 Jahren verändert?

Abnahme der Anzahl Kontrollen

Keine Veränderung (z.B. konstant oder schwankend ohne eindeutigen Trend)

Zunahme der Anzahl Kontrollen

3) Wie erfolgt die Auswahl der Unternehmen, die kontrolliert werden?
(Mehrfachantworten möglich)

zufällig

risiko-/kriterienbasiert

nach Meldung (z.B. Privater/anderer Behörden): [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Weiteres: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

4) Falls risiko-/kriterienbasiert: Welche Kriterien wenden Sie an? (Mehrfachantworten möglich)

Ergebnis der letzten Kontrolle (Unternehmen mit ungenügendem Ergebnis werden eher kontrolliert)

Gründung des Unternehmens (neu gegründete Unternehmen werden eher kontrolliert)

Grösse des Unternehmens (grosse Unternehmen werden eher kontrolliert)

Branche des Unternehmens

Art der Tätigkeit des Unternehmens

Weiteres: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Weiteres: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Weiteres: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

5) Berücksichtigen Sie bei der Auswahl der Unternehmen, ob diese bereits kürzlich kontrolliert wurden? (Mehrfachantworten möglich)

Ja, in Bezug auf unseren Kontrollbereich

Ja, in Bezug auf andere Kontrollbereiche: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Nein

Falls Ja:

Welcher Zeitraum wird berücksichtigt? [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Welche Datenbank wird verwendet? [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

6) Führen Sie die Kontrolle gemeinsam mit einem anderen Bereich durch?

Ja, mit den folgenden Kontrollbereichen: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Nein

7) Setzen Sie besondere Massnahmen um, um den Aufwand der Unternehmen zu minimieren?

Ja

Nein

Falls ja: Welche Massnahmen?

[Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

8) Gibt es besondere Massnahmen für kleine Unternehmen (z.B. zur Reduktion des Aufwands oder auch spezifische Dienstleistungen wie Beratung)?

[Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

9) Werden Kontrollkonzept und Kontrollpraxis regelmässig evaluiert / verbessert?

Ja. Wie häufig resp. wann das letzte Mal? [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Nein.

10) Sind Änderungen in Bezug auf Kontrollkonzept und Kontrollpraxis vorgesehen?

Ja. Welche? [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Nein.

11) Gibt es aus Ihrer Sicht Vereinfachungsmöglichkeiten für die kontrollierten Unternehmen in Bezug auf die staatlichen Kontrollen (in Ihrem Bereich oder bereichsübergreifend)? Welche?

[Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Ansprechperson für Rückfragen (Name, Telefonnummer und E-Mail-Adresse):

[Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung.

Interviewleitfaden

Vorbemerkung: Die gesetzlichen Grundlagen sowie Dokumente (z.B. Informationen von Seiten des SECO, Jahresberichte) werden gesichtet und es werden nur Fragen diskutiert, welche sich nicht bereits aus den Dokumenten klären.

Bitte berücksichtigen Sie bei Ihren Antworten nachfolgend nur Kontrollen vor Ort (d.h. bei den Unternehmen).

1) Allgemeine Angaben

- *Name*
- *Institution*
- *Funktion*
- *Datum Gespräch*

2) Auswahlverfahren

- *Wie erfolgt die Auswahl der Unternehmen, die kontrolliert werden? (zufällig, risiko-/kriterienbasiert, Meldungen)*
- *Falls zufällig: Weshalb erfolgt keine risikobasierte Auswahl? Wäre eine denkbar?*
- *Falls risiko-/kriterienbasiert: Welche Kriterien werden angewandt? Wird das Ergebnis der letzten Kontrolle berücksichtigt? Falls nicht: Weshalb nicht?*
- *Falls Meldungen: Wird bei Meldungen immer kontrolliert?*
- *Bei einer Kombination: Wie häufig sind die einzelnen Auswahlverfahren?*
- *Gibt es Unterschiede im Auswahlverfahren nach Grösse des Unternehmens? (wenn nicht bereits in den oben erhobenen Kriterien aufgeführt)*
- *Wer nimmt die Auswahl der Unternehmen vor?*
- *Gibt es in Bezug auf das Auswahlverfahren kantonale Unterschiede? Best Practices?*
- *Sind aktuell Änderungen des Auswahlverfahrens vorgesehen? Welche?*

3) Anzahl Kontrollen

- *Wie viele Kontrollen werden pro Jahr durchgeführt?*
- *Wie viele Unternehmen werden pro Jahr kontrolliert?*
- *Wie war die Entwicklung in den vergangenen Jahren? (Falls keine Zahlen: Tendenz?)*
- *Haben sich die Ergebnisse der Kontrollen in den vergangenen Jahren verändert („Verstossquote“)?*
- *Sind aktuell Änderungen vorgesehen? Welche?*

4) Koordination

- *Erfolgt ein Abgleich, ob das Unternehmen bereits kontrolliert wurde? (a) in Ihrem Kontrollbereich / b) in anderen Kontrollbereichen (ggf. welche?)*
- *Falls ein Abgleich erfolgt: Welcher Zeitraum wird betrachtet? Was passiert, wenn das Unternehmen bereits kontrolliert wurde? (z.B. zeitliche Verschiebung der Kontrolle) Wird dazu eine Datenbank verwendet? Welche?*
- *Erfolgen die Kontrollen in Ihrem Kontrollbereich gemeinsam mit anderen Kontrollen? Falls ja: Mit welchen? Wie erfolgt diese?*
- *Falls keine Koordination der Bereiche stattfindet: Wäre eine möglich? Welche? [Anmerkung: Im Rahmen des Interviews werden konkrete Kombinationen diskutiert.]*
- *Gibt es in Bezug auf die Koordination kantonale Unterschiede? Welche?*
- *Sind aktuell Änderungen vorgesehen? Welche?*

5) Aufwand

- *Setzen Sie besondere Massnahmen ein, um den Aufwand für die Unternehmen zu reduzieren? Welche?*
- *Gibt es dabei besondere Massnahmen für kleinere Unternehmen? Erfolgt die Kontrolle bei kleineren Unternehmen anders? (z.B. stärkerer Fokus auf die Beratung)*
- *Gibt es neue Technologien (oder andere Änderungen), die den Aufwand für die Unternehmen künftig reduzieren könnten? Fand eine solche Entwicklung in den vergangenen Jahren statt?*
- *Werden die Kontrollen den Unternehmen verrechnet (immer / bei Verstössen)? Welcher Betrag wird verrechnet?*

6) Vereinfachungen

- *Wie beurteilen Sie folgende Vereinfachungsmöglichkeiten?*
 - 1) *Reduktion der Anzahl jährlichen Kontrollen (z.B. um 20%) in Ihrem Bereich*
 - 2) *vermehrte Koordination mit anderen Bereichen (oben diskutierte Kombinationen)*
 - 3) *Datenbank (bereichsübergreifend), welche die Daten der Kontrollen beinhaltet*
 - 4) *Datenbank (bereichsübergreifend), welche auch die Kontrollergebnisse und ggf. weitere Risikofaktoren beinhaltet*

Bitte geben Sie Ihre Einschätzung der Auswirkungen auf a) Unternehmen, b) Kontrollbehörde und c) Gesamtwirtschaft / Gesellschaft an (z.B. in Bezug auf den Aufwand, den Wettbewerb, das Ziel der Regulierung).
- *Wie schätzen Sie die Machbarkeit der aufgeführten Verbesserungsvorschläge ein?*
- *Wo sehen Sie Herausforderungen?*
- *Wer hätte die Kompetenz diese Vereinfachungen festzulegen / umzusetzen?*
- *Gibt es weitere Vereinfachungsmöglichkeiten, die aus Ihrer Sicht zu prüfen sind?*

7) Weiteres

- *Gab es in der Vergangenheit bereits eine Evaluation Ihres Kontrollkonzepts?*
- *Wann? Wie häufig?*
- *Was war der Fokus der Evaluation (interne Abläufe / Auswirkungen Unternehmen)?*
- *Was waren die Ergebnisse?*
- *Welche Anpassungen wurden vorgenommen?*
- *Weitere Anmerkungen?*