

Der KMU-Verträglichkeitstest  
als Element der prospektiven  
Regulierungsfolgenanalyse  
im Gesetzgebungsprozess  
des Bundes



Peter Gautschi

# Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes

Cahier de l'IDHEAP 239/2008

Travail de mémoire  
Rapporteur: Prof. Luzius Mader

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne  
ISBN 978-2-940390-14-4



**Institut de hautes études en administration publique**  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome  
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne  
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09  
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>V</b>
<b>Résumé</b>	<b>VII</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik der vorliegenden Arbeit</b>	<b>7</b>
2.1 Arbeitshypothesen	7
2.2 Vorgehen und eingesetzte Untersuchungsmethodik	8
<b>3 Der KMU-Verträglichkeitstest: Hintergrund und Methode</b>	<b>12</b>
3.1 Hintergrund	12
3.2 Methodik des KMU-Verträglichkeitstests	19
<b>4 Alternativen zur Methodik des KMU-Tests</b>	<b>22</b>
4.1 Regulatory Flexibility Analysis (Analysis)	22
4.2 Das Standardkostenmodell (SKM)	27
<b>5 Der KMU-Test in der Praxis</b>	<b>31</b>
5.1 Zehn Fallbeispiele	31
5.1.1 Rechnungslegungsrecht	31
5.1.2 Gesellschaftsrecht für GmbH	35
5.1.3 Arzneimittelverordnungen	37
5.1.4 Totalrevision der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen	43
5.1.5 Unternehmenssteuerreform II	47
5.1.6 Konkurs- und Liquidationsrecht	51
5.1.7 CO <sub>2</sub> -Abgabe	53
5.1.8 ASA-Richtlinie	55
5.1.9 Neues Lebensmittelrecht	57
5.1.10 Humanforschungsgesetz (HFG)	60
5.2 Einschätzung des KMU-Tests aus Sicht der Wirtschaftsverbände	65
5.2.1 Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)	65
5.2.2 Economiesuisse	67
<b>6 Schlussfolgerungen und Thesen</b>	<b>69</b>

6.1	Schlussfolgerungen	70
6.2	Thesen zur Weiterentwicklung des KMU-Verträglichkeitstests	75
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>80</b>
<b>Anhang:</b>	<b>Bisher durchgeführte KMU-Verträglichkeitstests</b>	<b>86</b>

## Abkürzungsverzeichnis<sup>1</sup>

AB:	Amtliches Bulletin
ADR:	Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse
ASA:	Arbeitsärzte und andere Spezialisten der Arbeitssicherheit
ASTRA:	Bundesamt für Strassen
BAG:	Bundesamt für Gesundheit
BAFU:	Bundesamt für Umwelt
BIA:	Business Impact Analysis
BUR:	Betriebs- und Unternehmensregister
BUWAL:	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWA:	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit
BJ:	Bundesamt für Justiz
BV:	Bundesverfassung
EJPD:	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKAS:	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
EnAW:	Energieagentur der Wirtschaft
EVD:	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FN:	Fussnote
FRFA:	Final Regulatory Flexibility Analysis
GmbH:	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPK-N:	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GV:	Generalversammlung
HFG:	Humanforschungsgesetz
IRFA:	Initial Regulatory Flexibility Analysis
KMU:	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM:	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
LSVA:	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

---

<sup>1</sup> Gängige Abkürzungen (wie z.B., etc. oder Mio.) werden nicht aufgeführt.

OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OR:	Schweizerisches Obligationenrecht
PVK:	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RRG:	Bundesgesetz über die Rechnungslegung und Revision
RIA:	Regulatory Impact Assessment
RFA:	Regulierungsfolgen Abschätzung
RFlexA:	Regulatory Flexibility Act
SAMW:	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
SECO:	Staatssekretariat für Wirtschaft
SDR:	Verordnung über die nationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse
SKM:	Standardkostenmodell (Standard Cost Model)
SR:	Systematische Sammlung des Bundesrechts
U.S.C.:	United States Code
VeVA:	Verordnung über den Verkehr mit Abfällen
VKP-KMU:	Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen
VZA:	Verordnung über die Zulassung von Abschlussprüfern
WEF:	World Economic Forum



## Zusammenfassung

"Death by a thousand cuts" - oder "Ling-Chi" ist eine chinesische Form der langsamen Folter bis zum Tode. Diese im Rahmen der Recherchen zu dieser Arbeit entdeckte, martialische Beschreibung der mitunter letalen Auswirkungen stark steigender Regulierung bringt das Thema auf den Punkt. Letztlich ist es ja nicht ein Gesetz oder eine Verordnung, sondern deren gleichzeitige Vielzahl, die zum unerwünschten Resultat führt. Wenn zudem nur die Quantität und nicht auch die Qualität der Regulierung steigt, resultiert dies in einem veritablen Problem für Unternehmen.

In der Schweiz wird seit 1998 das Instrument des KMU-Verträglichkeitstests (KMU-Tests) eingesetzt, um durch Regulierung verursachte administrative Lasten, aber auch andere Befolgungskosten und unerwünschte Wirkungen auf ein Minimum zu reduzieren. Dieses Instrument wurde vor etwa drei Jahren zusammen mit der Regulierungsfolgenabschätzung und dem KMU-Forum einer Wirkungsanalyse unterzogen. Das Resultat war ernüchternd, denn die Wirkung blieb offenbar kaum spürbar. Dennoch blieb unbestritten, dass es diese Instrumente braucht und dass sie weitergeführt werden sollen. Der Bundesrat hat anfangs 2006 verschiedene Verbesserungsmaßnahmen beschlossen.

Diese Arbeit, die sich auf die vorparlamentarische Phase und auf die Analyse einzelner KMU-Verträglichkeitstests konzentriert, geht der Frage nach, ob die Wirkung tatsächlich so bedenklich ist und ob sie sich in der Zwischenzeit allenfalls schon verbessert hat. Geleitet wird die Analyse durch die Fragen, ob die KMU-Tests die Regulierung überhaupt KMU-freundlicher gemacht haben und ob sie dabei auch die Qualität der Gesetzgebung verbessern konnten. Hierzu wird das Instrument zunächst mit seiner Methodik und institutionellen Einbindung dargelegt.

Der Regulatory Flexibility Act sorgt in den Vereinigten Staaten seit bald 28 Jahren dafür, dass kleine Unternehmen vor unnötigen Bürden bestmöglich verschont werden. In Europa stellt bei der Bekämp-

fung der administrativen Belastung derzeit das Standardkosten-Modell das Mass aller Dinge dar. Beide Vorgehensweisen liefern interessante Hinweise darauf, wie in der Schweiz das Instrument des KMU-Verträglichkeitstests weiter entwickelt werden könnte.

Interviews zu mehr als 10 durchgeführten KMU-Tests ergeben, dass diese Vorgehensweise nicht ganz wirkungslos geblieben ist. Sie zeigen aber auch konkrete Schwächen auf, die es in Zukunft zu vermeiden gilt. Der grösste Mangel liegt - nach Aussage einer Vielzahl von Interviewpartnern - darin, dass der Test erst in der Vernehmlassungsphase des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt wird. Eine Schwäche, die auch durch Aussagen der beiden grossen Wirtschaftsverbände der Schweiz, Economiesuisse und den Schweizerischen Gewerbeverband, bestätigt wird. Auch Erfahrungen und Ansätze in anderen OECD-Mitgliedstaaten zeigen, dass dieser Zeitpunkt zu spät ist.

Umgekehrt ist festzustellen, dass die methodische Vorgehensweise des KMU-Tests grundsätzlich gut ist und das offenbar auch die richtigen Themen aufgegriffen worden sind. Der Test wird in den Interviews dementsprechend auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Aber man sieht Verbesserungspotenzial, das es zu nutzen gilt.

## Résumé

Le "Ling-Chi" ou supplice chinois des mille entailles, condamnait à une mort lente mais certaine ses victimes. La charge administrative menace aujourd'hui, d'une manière un peu analogue, les entreprises. Le danger ne provient pas d'une seule loi ou ordonnance, mais de la multitude des réglementations. Leur qualité doit absolument être améliorée, afin de les rendre moins tranchantes.

Le Test de compatibilité PME a été introduit en Suisse, en 1998, dans cette optique. Il doit permettre de réduire à un minimum les charges administratives et autres coûts induits par les réglementations. Il a fait l'objet, il y a trois ans, d'une évaluation avec l'analyse d'impact et le Forum PME. Les résultats ont montré que ces instruments, dont l'utilité n'a pas été contestée, avaient un impact modeste dans le processus législatif. Le Conseil fédéral a pour cette raison adopté, en janvier 2006, un train de mesures destiné à les améliorer.

La présente étude, qui se concentre principalement sur la phase préparatoire et se penche sur des exemples concrets de tests PME réalisés, a cherché à savoir si leur impact est réellement négligeable et si des progrès ont été réalisés depuis la mise en place des nouvelles mesures. Les analyses ont eu pour objectif de déterminer si les tests ont contribué à rendre les réglementations plus compatibles pour les PME et si la qualité de la législation a pu être améliorée. Dans un premier temps, la méthode et l'encrage institutionnel de l'instrument Test PME ont été exposés.

Aux Etats-Unis, depuis bientôt 28 ans, le "Regulatory Flexibility Act" impose aux organismes publics de prendre en compte l'incidence de leurs réglementations sur les coûts des petites entités et d'étudier des solutions alternatives plus favorables pour elles. En Europe, la méthode du "modèle des coûts standard" est actuellement l'instrument vedette en matière de lutte contre les charges administratives. Ces deux approches donnent des pistes intéressantes sur comment l'instrument test PME pourrait être développé et complété en Suisse.

Des entretiens réalisés à propos de dix tests PME montrent que l'impact de cet instrument n'est pas négligeable. Les résultats mettent cependant en évidence des carences qu'il s'agira de combler à l'avenir. Le problème principal, de l'avis d'une grande partie des personnes interviewées, est que le test est réalisé trop tard, pendant la procédure de consultation. Cette critique est également formulée par les représentants de l'Union suisse des arts et métiers et d'économie-suisse. Les expériences réalisées dans d'autres pays membres de l'OCDE confirment que la réalisation des tests intervient trop tard.

La méthodologie développée pour les tests PME est par contre adaptée et le choix des thèmes examinés pertinent. L'instrument n'a pas été fondamentalement remis en question, mais un potentiel d'amélioration a pu être identifié. Il s'agira maintenant de mettre à profit ces enseignements.

# 1 Einleitung

*"Most regulators are not equipped to assess the hidden costs of regulation nor to ensure that regulatory powers are used cost-effectively and coherently."*<sup>2</sup>

Bereits 1997 ist die OECD zum Schluss gelangt, es fehle an Instrumenten, die Kosten von Regulierung korrekt einzuschätzen. Auch 2002 hält sie diese Erkenntnis noch für genügend aktuell und wichtig, um sie nochmals ausdrücklich festzuhalten. In der Zwischenzeit hat sich die Situation jedoch geändert. In vielen Ländern der OECD sind zum Teil unterschiedliche Schritte eingeleitet worden, um mehr Transparenz bezüglich Regulierungskosten und damit diesbezüglich auch Abhilfe zu schaffen. Die Methoden sind teilweise zwar unterschiedlich, das Ziel ist jedoch immer dasselbe: bessere Regulierung<sup>3</sup>. Diese Arbeit wirft einen vertieften Blick auf eines der Instrumente im Methodenorchester der Regulierungsoptimierung, auf den KMU-Verträglichkeitstest (KMU-Test).

## **Warum Regulierungsqualität wichtig ist**

Ein gutes regulatorisches Umfeld gehört zu den ausschlaggebenden Faktoren für das Wohlbefinden von Unternehmen in einem Land. Diese Unternehmen bilden die ökonomische Basis einer Gesellschaft. Sie sorgen für die benötigten Güter, Dienstleistungen und Infrastrukturen; sie bieten Arbeitsplätze für die Bevölkerung und damit Verdienstmöglichkeiten an; sie sind ein wichtiger Bestandteil der sozialen Strukturen.

Im internationalen Standortwettbewerb buhlen Länder, Regionen und Subregionen um Unternehmen. Sie möchten deren Wertschöpfung, Investitionen und insbesondere die von ihnen angebotenen Arbeitsplätze anziehen. Es geht letztlich darum, mobile Produktionsfaktoren (insbesondere Kapital) an den immobilen Standorten zu

---

<sup>2</sup> OECD (2002), S. 6

<sup>3</sup> OECD (2007), S. 4: "High quality RIA produces more efficient regulation and better regulatory outcomes."

halten oder diese dorthin zu locken. Nur so kann die Wohlfahrt der jeweiligen Bevölkerung gewährleistet werden. Die Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Union drückt es so aus: *"Die Qualität der Rechtsvorschriften ist als wesentliche Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum, die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovation auf dem Binnenmarkt anerkannt."*<sup>4</sup>

Umgekehrt müssen Unternehmen, die sich auf globalen Märkten im Wettbewerb behaupten wollen, ihre Ressourcen effizient einsetzen. Sie versuchen deshalb mehr und mehr und auch immer systematischer, die Orte ihrer Aktivitäten zu optimieren. Dabei gehen sie in der Regel von der Analyse der Standortfaktoren aus. Zu diesen Faktoren gehören immer mehr auch die Qualität der staatlichen Regulierung und die aus der Regulierung entstehenden administrativen Kosten<sup>5</sup>. So hält beispielsweise auch die Europäische Kommission fest, dass unnötige und unverhältnismässig hohe Verwaltungslasten konkrete wirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen können<sup>6</sup>. Auch der Global Competitiveness Report des World Economic Forums (WEF) weist mehrere Dutzend Indikatoren im Zusammenhang mit Regulierung auf.<sup>7</sup>

Durch diesen Wettbewerb entsteht ein Druck, die Rahmenbedingungen zu verbessern, indem unter anderem auch die administrative Last reduziert und Bürokratiekosten abgebaut werden. Bildlich wird dieser Vorgang im anglo-amerikanischen Raum mit "cutting red tape" umschrieben, da im 17. und 18. Jahrhundert in England Verwaltungsakten mit roten Bändern zusammen gehalten wurden.

Gute Rahmenbedingungen tragen letztlich dazu bei, dass Ressourcen effizient eingesetzt und nicht aufgrund unnötiger Bürokratie und Befolgungskosten verschwendet werden.

---

<sup>4</sup> GD Unternehmen, S. 6; vgl. auch EVD, Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung S. 1

<sup>5</sup> vgl. hierzu auch Keyworth (2006:265)

<sup>6</sup> vgl. KOM(2007) 23, S.2. Konkret werden Stör- und Ablenkungsfaktoren für unternehmerische Aktivitäten genannt.

<sup>7</sup> Bundesrat (2006), S. 7

### **Erhöhte Regulierungsdichte**

Problematisch ist die Entwicklung in den vergangenen drei Jahrzehnten. Die Quantität an Bundeserlassen hat in den letzten Jahren massiv zugenommen. Eine Analyse aller Bundesregulierungen im Jahr 1997 ergab, dass 2/3 der damaligen Erlasse weniger als 20 Jahre alt waren<sup>8</sup>. In der Zwischenzeit ist die Gesetzgebungskadenz nicht zurück gegangen. Damals wurden die neuen Bereiche wie Umwelt- und Energiegesetzgebung, der Ausbau des Sozialstaates und die Angleichung an internationale Normen als ausschlaggebend für diese Entwicklung bezeichnet. Die administrative Last für Unternehmen dürfte sich in einem ähnlichen Masse wie die Regulierung selber entwickelt haben. Um nicht die Gefahr des "death by a thousand cuts"<sup>9</sup> zur Realität werden zu lassen, ist die Regulierungsaktivität mit Bedachtheit und Sorgfalt anzugehen.

### **Administrative Lasten**

Unter administrativer Last versteht man in der Regel den Aufwand von Unternehmen, der ihnen durch staatliche Regulierung auferlegt wird<sup>10</sup>. Diese Verpflichtungen reichen von der Steuerabrechnung bis hin zum Nachweis der Einhaltung von Arbeitssicherheitsvorschriften. Sie sind vielfältig und ziehen sich durch sehr viele Regelungsfelder. Sie betreffen entweder direkt das Unternehmen an sich oder indirekt die Ressourcen, mit denen Unternehmen Werte schöp-

---

<sup>8</sup> EVD, S. 1

<sup>9</sup> Holman (2006) beschreibt auf S. 1134 mit dieser Metapher das Problem, dass ein einziges Gesetz einem Unternehmen keinen Schaden zufügen kann. Erst die Masse hätte letale Wirkung. Vgl. oben Zsfsg.

<sup>10</sup> SCM Network, S. 7

fen. Die administrative Last ist für Unternehmen also ein ressourcen-relevanter respektive ein Kostenfaktor<sup>11</sup>.

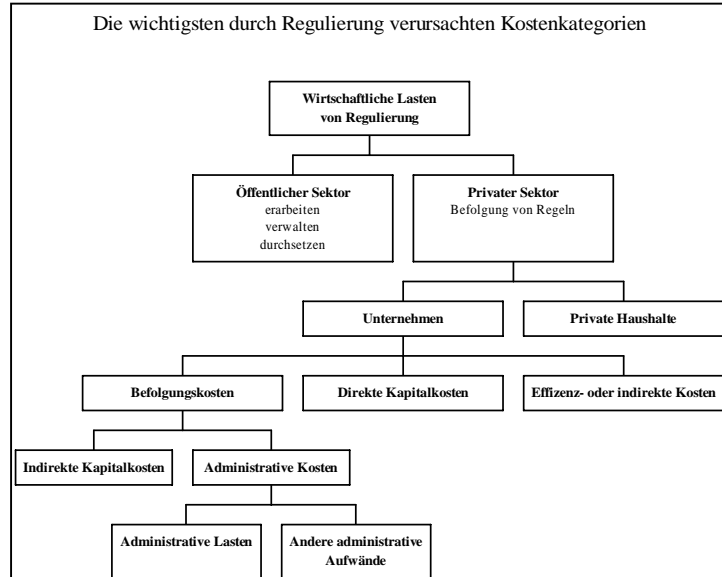


Abbildung 1: adaptierte Übersicht aus OECD (1997 & 2001) und SCM Network (2007)

Abbildung 1 stellt die Kosten von Regulierung im Überblick dar. In dieser Arbeit geht es insbesondere um die **Befolgungskosten**. Diese setzen sich aus den indirekten Kapitalkosten und den administrativen Kosten zusammen. Die **indirekten Kapitalkosten** interpretiert man gemeinhin als den finanziellen Aufwand, der dadurch entsteht, dass

<sup>11</sup>Die Bewältigung der administrativen Last nimmt entweder Arbeit (bei interner Bearbeitung durch Mitarbeitende) oder Kapital (bei externer Bearbeitung Kosten für Beauftragte, z.B. Treuhandbüro) in Anspruch. Eine Studie, die 1998-1999 in 11 Ländern (ohne die Schweiz) und bei etwa 8000 KMU durchgeführt worden ist, zeigt auf, dass sich in den untersuchten Ländern die Kosten auf 44 % interne und 56 % externe Leistungsträger verteilen (OECD (2001)).



aufgrund der Regulierung Investitionen getätigt werden müssen.<sup>12</sup> Die **administrativen Kosten** bestehen aus den eigentlichen administrativen Lasten und anderen administrativen Aufwänden. Die **administrativen Lasten** resultieren direkt aus der Regulierung und wären ohne diese nicht existent. Die **anderen administrativen Aufwände** hätte das Unternehmen auch ohne Regulierung. Beispielsweise ist die Buchführung ein administrativer Aufwand, der zwar notwendig ist, um gewissen Regulierungen nachzukommen, aber auch ohne diese Regulierung erbracht würde. Die exakte Identifikation des Kostenauslösers ist letztlich eine sehr schwierige Aufgabe.<sup>13</sup> Unter **direkten Kapitalkosten** sind Steuern, Gebühren u.ä. zu verstehen.<sup>14</sup>

Die **Effizienz- oder indirekten Kosten** entstehen durch regulierungsinduzierte Produktivitätsverluste, tiefere Innovationsleistung<sup>15</sup> oder Wettbewerbsverzerrungen.

In der Diskussion um die Unternehmen als Kostenträger der Regulierung gehen andere Betroffene leicht vergessen. Regulierung führt nicht zuletzt auch für den Staat selber zu Kosten. Hier gilt es, falsche bürokratische Anreizsysteme<sup>16</sup>, die unnötige Kosten verursachen, zu verhindern. Immer mehr rücken auch die Kosten für die Bürgerinnen und Bürger in den Fokus des Interesses. In einigen Ländern der OECD werden entsprechende Massnahmen bereits umgesetzt oder angegangen. Diese Arbeit konzentriert sich jedoch weniger auf die Kosten für die Verwaltung und die Bürger, sondern auf die Befolgungskosten, die bei Unternehmen anfallen.

---

<sup>12</sup> vgl. SCM Network, S. 6

<sup>13</sup> SCM Network (2007), S. 7

<sup>14</sup> *ibid.*, S. 7

<sup>15</sup> OECD (2001)

<sup>16</sup> Der "Bürokrat" kann durch die Verursachung von Kosten an Macht und Reputation gewinnen. Diese manifestiert sich in Form von höheren Budgets, mehr Mitarbeitern sowie Verfügungshoheit.

### **Ziel dieser Arbeit**

Diese Arbeit soll die Rolle des KMU-Tests im Gesetzgebungsprozess des Bundes untersuchen. Sie möchte einen Beitrag dazu leisten, Stärken und Schwächen dieses Instruments besser kennen zu lernen. Anhand der Analyse von zehn bisher durchgeführten Tests soll deren Wirkung eingeschätzt werden. Zudem werden auch andernorts eingesetzte Methoden vorgestellt. Diese Erkenntnisse sollen Schlüsse für den zukünftigen Einsatz der Tests und des mit ihnen eng verbundenen KMU-Forums zulassen. Letztlich geht es um die Frage, ob und wie die KMU-Tests und das KMU-Forum zu qualitativen Verbesserungen der Regulierung beitragen konnten<sup>17</sup> und wie deren Wirkung in Zukunft verbessert werden könnte.

---

<sup>17</sup> Eine pauschale Einschätzung der OECD kam zum Schluss, dass die KMU-Tests kaum Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess gehabt haben (OECD (2006), S. 101), sieht aber auch ein gewisses Potenzial, welches auszuschöpfen wäre. Eine weiter unten detaillierter vorgestellte Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis.

## 2 Methodik der vorliegenden Arbeit

### 2.1 Arbeitshypothesen

Die Arbeit geht von zwei Hypothesen aus:

- KMU-Tests machen die Gesetzgebung KMU-freundlicher.
- KMU-Tests steigern die Qualität der getesteten Gesetzgebung.

#### **KMU-Freundlichkeit**

Die erste Hypothese stellt im Prinzip nichts anderes als die Ausgangsfrage einer Wirkungsanalyse der KMU-Tests dar. Schliesslich ist es deren definiertes Ziel<sup>18</sup>, die Gesetzgebung KMU-freundlicher zu machen.

#### **Gesetzgebungsqualität**

Was heisst Qualität der Gesetzgebung, welches sind Qualitätsmerkmale? Zu dieser Frage gibt es wohl so viele Antworten, wie es Betroffene von Regulierung gibt. Eine sehr pragmatische Definition von Gesetzgebungsqualität hat Alt-Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz geprägt:

*"(...)gute Gesetze sind Gesetze, die zur Rechtsüberzeugung beitragen."<sup>19</sup>*

Was bedeutet hingegen "Rechtsüberzeugung"? Überzeugt ist man vom Recht, wenn man sich daran hält. Gute Gesetze könnten demnach vielleicht am naheliegendsten und einfachsten als Regeln, an die man sich hält, umschrieben werden.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> vgl. Kapitel 3

<sup>19</sup> Huber-Hotz, S. 399; Die diesbezügliche ("respect for the rule of law") Einschätzung der OECD ist im Übrigen sehr gut, insbesondere aufgrund des partizipativen Entscheidungsprozesses der Schweiz (OECD (2006:a) S. 92 und S. 98 & 99).

<sup>20</sup> Für eine ausführliche und wesentlich konkretere Auflistung möglicher Qualitätsmerkmale vgl. Mader (2007), S. 391 ff.

Tatsächlich kann festgestellt werden, dass sich nicht alle Unternehmen an alle vorhandenen Regeln halten und diese zum Teil auch von den Behörden nicht mit aller Konsequenz durchgesetzt werden<sup>21</sup>. Die Rechtsüberzeugung der Rechtsadressaten scheint demnach in gewissen Fällen tatsächlich nicht oder nur zum Teil vorhanden zu sein.

Gemäss Frau Huber-Hotz<sup>22</sup> misst sich die Qualität der Gesetze weiter auch an den folgenden konkreten Fragen:

- Ist eine gesetzliche Regelung notwendig?
- Ist die Regelung verständlich?
- Ist eine sinnvolle Regelungsstufe gewählt worden?
- Entspricht der Regelungsumfang den Regelungsbedürfnissen?
- Ist der Vollzug zweckmässig geregelt?
- Stehen Kosten und Nutzen der Regelung in einem sinnvollen Verhältnis zueinander?
- Sind die Gesetze zugänglich und transparent?

Gesetzesqualität könnte auch so formuliert werden, dass bei gleichbleibendem Zielerreichungsgrad ein Gesetz dann eine hohe Qualität aufweist, wenn die Kosten (vgl. Abb. 1) für alle Gruppen minimiert werden können.

## 2.2 Vorgehen und eingesetzte Untersuchungsmethodik

In einem ersten Teil der Arbeit wird der KMU-Test als Instrument des Bundes zur spezifischen Verbesserung der Regulierung vorgestellt. Es wird sowohl auf den Rahmen (Entstehung, Veränderung und institutionelle Einbettung) als auch auf die angewandte Methode

---

<sup>21</sup> Ein Beispiel hierfür ist die HACCP-Selbstkontrolle, die in Kapitel 5.1.9 vorgestellt wird.

<sup>22</sup> Huber-Hotz, S. 399. Wie weiter unten zu sehen sein wird, tauchen viele dieser Fragen auch als Kriterien im Rahmen der Anforderungen an Regulierungsprojekte in anderen Ländern auf.

selber eingegangen. Zudem werden zum Vergleich zwei ausgewählte, andernorts eingesetzte Instrumente und Methoden präsentiert.

Ergänzt wird diese Darstellung durch die Beschreibung von 10 KMU-Tests, die als Fallbeispiele aufgearbeitet wurden<sup>23</sup>. Die in der Tabelle im Anhang grau hinterlegten Tests wurden im Rahmen dieser Arbeit näher betrachtet. Die Auswahl der 10 Tests erfolgte aufgrund a) der vorhandenen Materialien; b) der Verfügbarkeit von Interviewpartnern und c) aufgrund ihrer zeitlichen Verteilung in der bisher 10-jährigen Geschichte der KMU-Tests. Die Analyse erfolgte einerseits auf der Basis von Dokumenten (Testberichten, Stellungnahmen des KMU-Forums, amtlichen Dokumenten und Gesetzestexten) und andererseits aufgrund durchgeführter Interviews mit Beteiligten.

Bei den Textanalysen ging es darum, die Vorschläge, welche aus den Tests resultierten und der zuständigen Behörde unterbreitet worden sind, zu identifizieren. Zudem wurde zu erfassen versucht, welche Vorschläge umgesetzt worden sind. Die Vorschläge haben jeweils unterschiedliche Auswirkungen, die nur mit entsprechend hohem Aufwand, der den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, quantifiziert werden können.<sup>24</sup> Deshalb musste darauf verzichtet werden, den "Erfolg" respektive die Wirkung der KMU-Tests in Form der Zahl umgesetzter Vorschläge und der dadurch erzielten konkreten Kostenreduktion zu beurteilen<sup>25</sup>. Die Fallbeispiele folgen vielmehr einer qualitativen Logik und Vorgehensweise, die konkrete

---

<sup>23</sup> Vgl. tabellarische Übersicht über alle bisher durchgeführten KMU-Tests im Anhang.

<sup>24</sup> Eine Methode zur Gewichtung oder Quantifizierung der Vorschläge wäre das im Folgenden noch vorzustellende Standardkosten-Modell.

<sup>25</sup> Da es sich als fast unmöglich herausgestellt hat, eine direkte Kausalität von Vorschlag und Wirkung herzustellen, wäre eine aufwändige quantifizierende Messung der Wirkung immer mit einem gewissen Vorbehalt verknüpft gewesen. Sollte je eine erneute, professionelle Evaluation der KMU-Tests ins Auge gefasst werden, müsste man sich bei der Erwägung einer solchen Methodik die Frage stellen, ob sich dieser Aufwand unter diesen Voraussetzungen lohnt.

Schwächen und Probleme der eingesetzten Methodik aufzeigen soll<sup>26</sup>.

Bei den Interviews wurden immer jeweils der Projektleiter des Tests sowie die Projektleitenden seitens des Regulierungsprojekts befragt. Von den Interviews wurde in der Folge eine Abschrift erstellt, die den Interviewpartnern nochmals zur Verifikation unterbreitet wurde. Die Gespräche wurden mittels eines Fragebogens mit offenen Fragen geführt. Den Gesprächspartnern wurde einleitend der Hintergrund und die Absicht dieser Arbeit erklärt. In einer abschliessenden Frage wurde bewusst nochmals nach anderen Bemerkungen zum Thema gefragt, die durch das Interview bis dahin möglicherweise nicht adäquat abgedeckt worden sind. Im Durchschnitt dauerten die Interviews etwa eine Stunde (in einem Intervall von 20 Minuten bis zu etwa 2 Stunden). Insgesamt wurden 17 Interviews zu den zehn Tests durchgeführt. Bei drei der ausgewählten Tests wollten oder konnten die jeweiligen Leiter der Gesetzgebungsprojekte kein Interview durchführen<sup>27</sup>.

Zwei weitere Interviews wurden mit KMU-Interessenvertretern ausserhalb der Verwaltung durchgeführt. Diese Gespräche zielten darauf ab, eine dritte Sicht auf die Tests im Allgemeinen zu erhalten. Interessant ist eine solche Sicht insbesondere aufgrund der Tatsache, dass sich die beiden Verbände (Schweizerischer Gewerbe Verband (SGV) und Economiesuisse) wie das KMU-Forum (basierend auf den Testergebnissen) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Regulierungsprojekten äussern. Insbesondere der SGV vertritt dabei eine akzentuierte Sicht der KMU. Dies mit dem Ziel, die

---

<sup>26</sup> Sie ist in diesem Sinne vergleichbar mit derjenigen der KMU-Tests, die in Kapitel 3.2 vorgestellt wird.

<sup>27</sup> Dabei handelte es sich um die Tests zum Rechnungslegungsrecht, zum GmbH-Recht sowie zur Thematik des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts. Die zuständigen Mitarbeiter konnten sich aus unterschiedlichen Gründen keine Zeit für ein Interview nehmen. Bezüglich des GmbH-Rechts wurde mit einem ebenfalls beteiligten Mitarbeiter ein informelles Telefongespräch geführt, zu welchem keine Transkription angefertigt worden ist. Dieses Gespräch hat Aussagen anderer Projektleitender bestätigt und teilweise akzentuiert, aber keine neuen Erkenntnisse gebracht.

Gesetzgebung KMU-freundlicher zu gestalten. Bei Economiesuisse ist die KMU-Ausrichtung nicht ganz so dominant, aber auch dieser Verband vertritt eine Vielzahl von KMU.

In den Schlussfolgerungen werden aufgrund der Erkenntnisse aus der Methodenanalyse und den Fallbeispielen zunächst die beiden Arbeitshypothesen geprüft und weitere Analyseergebnisse dargelegt. Schliesslich liegt es nahe, aus den Schlussfolgerungen in einem abschliessenden Kapitel Thesen für die zukünftige Entwicklung des KMU-Tests abzuleiten.

Im Gegensatz zur Evaluation des KMU-Tests, des KMU-Forums und der Regulierungsfolgenabschätzung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), die im folgenden Kapitel vorgestellt wird, konzentriert sich diese Arbeit aufgrund der beiden folgenden Überlegungen auf die vorparlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses:

- Grundsätzlich ist der KMU-Test dafür konzipiert, die Verwaltung bei der Ausarbeitung ihrer Vorlagen zu unterstützen.
- Das KMU-Forum, das mit dem KMU-Test arbeitet und oft auf dessen Basis argumentiert, ist in erster Linie ein ständiges Beratungsgremium für die Verwaltung (Verwaltungskommission<sup>28</sup>) und nur subsidiär für das Parlament tätig<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> vgl. Art. 5 Abs. 2 der Kommissionenverordnung (SR 172.31) und Art. 9 Abs. 1 Bst. c VKP-KMU (SR 172.091)

<sup>29</sup> vgl. Art. 13 VKP-KMU

## 3 Der KMU-Verträglichkeitstest: Hintergrund und Methode

### 3.1 Hintergrund

Mit den Motionen von Nationalrätin Forster<sup>30</sup> im Jahr 1996 und drei Jahre später derjenigen von Nationalrat Durrer<sup>31</sup> wurden die ersten Anstösse zur Einführung eines KMU-Verträglichkeitstests gegeben. Zur Diskussion stand beispielsweise ein eigenes Botschaftskapitel zu den Auswirkungen auf die KMU. Dazu wollte sich der Bundesrat allerdings nicht verpflichten lassen, da dies dazu führen würde, dass weitere Botschaftskapitel zu Fragen, die bestimmte Gesellschaftsgruppen betreffen, gefordert worden wären<sup>32</sup>. Der Nationalrat hat die Motion trotz dieser Befürchtungen überwiesen.

Interessant an den damaligen Ausführungen des zuständigen Bundesrats ist sicherlich, dass er den Gesetzgebungsprozess und insbesondere das Vernehmlassungsverfahren erwähnt. Dort könnten sich insbesondere auch die Vertreter der KMU äussern, und man könnte sich im Vernehmlassungsbericht ein Bild davon machen, wie eine Vorlage in Wirtschaftskreisen aufgenommen würde. Auch externe Beobachter schätzen die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens in der Schweiz als hoch ein.<sup>33</sup>

Mit der Schaffung von drei Instrumenten hat der Bundesrat schliesslich auf die Forderungen des Parlaments reagiert. Er hat 1998 mittels Bundesratsbeschluss die Durchführung volkswirtschaftlicher Analysen bestehend aus KMU-Tests und Regulierungsfolgenabschätzun-

---

<sup>30</sup> Geschäftsnummer 96.3618; die beiden hier ausdrücklich erwähnten Vorstösse und andere, die in eine ähnliche Richtung zielen, finden sich zusammengefasst auf der Website: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00466/> des Bundes. Sie sind dort auch direkt mit den entsprechenden Protokollen des Parlaments verknüpft.

<sup>31</sup> Geschäftsnummer 99.3284

<sup>32</sup> AB 1997 S. 414 und 415

<sup>33</sup> Diese Ansicht teilt auch die OECD (2006:a) S. 97 ff., wenn sie das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz als "a major Swiss strength" bezeichnet. Vgl. hierzu auch Kölliker/Wallart (2006), Kasten 1.



gen (RFA) sowie die Schaffung des KMU-Forums, einer ausserparlamentarischen Expertenkommission, beschlossen.

Die in der Schweiz eingesetzten Instrumente der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse können sich letztlich auch auf Art. 170 der Bundesverfassung<sup>34</sup>, der die Überprüfung der Wirksamkeit von Gesetzen regelt, stützen. Diese Prüfung muss nicht zwingend nach deren Erlass und Einführung erfolgen<sup>35</sup>, sondern kann auch ex-ante stattfinden<sup>36</sup>. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (BJ)<sup>37</sup> wird das Vorgehen für eine prospektive Evaluation von Gesetzgebungsprojekten grob beschrieben. Ein Hinweis auf die Regulierungsfolgenabschätzung durch das SECO erfolgt in der Angabe der Hilfsmittel des entsprechenden Kapitels im Gesetzgebungsleitfaden.<sup>38</sup>

### Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

1999 wurde mit einem Bundesratsbeschluss und einer bundesrätlichen Richtlinie die Basis für dieses Analyseinstrument gelegt<sup>39</sup>. Die RFA verfolgt gemäss dieser Richtlinie und dem zugehörigen Handbuch<sup>40</sup> einen breiten, gesamtgesellschaftlichen Ansatz in der Analyse von Gesetzgebungsprojekten. Damit hat der Gesamtbundesrat die oben erwähnten Befürchtungen des zuständigen Bundesrats vorweg-

---

<sup>34</sup> SR 101

<sup>35</sup> Viele neuere Gesetze sehen heute explizit eine Evaluation ihrer Wirkung vor. Vgl. Mader (2006), S. 180

<sup>36</sup> *ibid.*, S. 180; Mader (2005), S. 30; Art. 141 Abs. 2 Bst. g des Parlamentsgesetzes (SR 171.10)

<sup>37</sup> Bundesamt für Justiz (2007), RZ 322 ff.

<sup>38</sup> Der KMU-Test findet darin keine Erwähnung. Die Thematik, um die es im KMU-Test aus der Perspektive des "Normadressaten KMU" geht, wird hingegen in RZ 340 sehr gut umschrieben: *"Es besteht die Gefahr, dass das Wirkungsmodell mehr von den Wunschvorstellungen der gesetzgebenden Behörde als von der sozialen Wirklichkeit geprägt ist. Deshalb ist es in der Regel angezeigt, das Wirkungsmodell auch aus der Sicht der Umsetzungsbehörden sowie der Normadressaten und anderer beteiligter Akteure zu gestalten."*

<sup>39</sup> Mit einem Bundesratsbeschluss vom 18. Januar 2006 wurde das Instrument bestätigt und weiter verankert.

<sup>40</sup> Bundesrat (1999); SECO (2000). S. 2

genommen und diverse gesellschaftliche Anliegen in die Prüfung eingebunden, konnte aber entgegen dessen Befürchtungen weitere Begehrlichkeiten vermeiden. Aufgrund der Richtlinie gehören zu den Prüfpunkten einer RFA:

- a) die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns;
- b) Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen;
- c) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft;
- d) alternative Regelungen;
- e) Zweckmässigkeit im Vollzug.

Erwähnenswert ist Punkt 4 der Richtlinie. Darin wird Gehalt und Umfang der RFA relativiert:

*"Der Verzicht auf Aussagen zu einzelnen Prüfpunkten, Ergänzungen sowie Pauschal- und Tendenzaussagen ohne Quantifizierung ist zulässig, soweit diese genügend plausibel und nachvollziehbar erscheinen."*

Interessant ist zudem, dass im Handbuch des SECO zur Durchführung der RFA die Auswirkungen auf die KMU in der Beschreibung einzelner Prüfpunkte zwar ausdrücklich erwähnt sind<sup>41</sup>, umgekehrt wird weiter hinten eine klare Trennung von RFA und KMU-Test sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Hinsicht dargelegt.

### **Der KMU-Verträglichkeitstest**

Die KMU sind von einem Grossteil der wirtschaftsrechtlichen Regulierung direkt betroffen<sup>42</sup>, und dies in einem - im Verhältnis zu Grossunternehmen - hohen Ausmass<sup>43</sup>. Dies ist insbesondere auf Skaleneffekte zurück zu führen, die Grossunternehmen bei der Be-

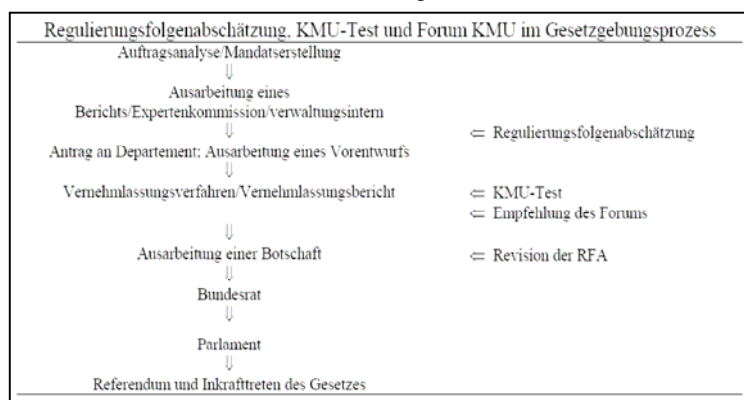
---

<sup>41</sup> Bei den Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen und der Zweckmässigkeit im Vollzug.

<sup>42</sup> SECO (2005), S. 1

<sup>43</sup> Die Studie der OECD (vgl. FN 11), die 1998-1999 in 11 Ländern und bei etwa 8000 KMU durchgeführt worden ist, zeigt auf, dass in Unternehmen von 1-19 Angestellten die administrative Belastung bei 4'600 US\$ pro Mitarbeiter, bei Unternehmen mit 20-49 Mitarbeitern bei 1'500 US\$ und bei solchen mit 50-500 Mitarbeitern noch bei 900 US\$ liegen (OECD (2001))

wältigung der Administrativlast nutzen können. Aufgrund dieser stärkeren Betroffenheit und der gesellschaftlichen Bedeutung der KMU<sup>44</sup> sollte ihnen bei der prospektiven Regulierungsanalyse besondere Aufmerksamkeit zukommen. Möglicherweise war dies ein Grund dafür, dass die KMU-Tests und die Regulierungsfolgenabschätzung immer mehr als voneinander unabhängige Instrumente wahrgenommen worden sind. Heute werden sie auch institutionell durch zwei unterschiedliche Direktionen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) durchgeführt.



**Abbildung 3: KMU-Test, KMU-Forum und RFA im Gesetzgebungsprozess (aus SECO (2006); bereinigt)**

Die KMU-Tests werden durch das SECO im Auftrag des KMU-Forums<sup>45</sup> durchgeführt und kommen in der Regel im Stadium des Vernehmlassungsverfahrens zum Einsatz (vgl. Abb. 3). Die KMU-Tests können zudem neben der Prüfung von Gesetzesprojekten auch

<sup>44</sup>99,7 % sämtlicher marktwirtschaftlicher Unternehmen<sup>44</sup> der Schweiz sind KMU. Sie bieten in der Schweiz 66,8 % der Arbeitsplätze an. Die Gruppe der Mikrounternehmen (0-9 MA) ist mit einem Anteil von 26,3 % respektive 842'657 Arbeitsplätzen unter den KMU besonders dominant.

<sup>45</sup>Art. 9 Abs. 1 VKP-KMU (SR 172.091)

zur Analyse bereits bestehender Gesetzgebung<sup>46</sup> eingesetzt werden. Hiervon wurde allerdings eher selten Gebrauch gemacht<sup>47</sup>.

Das KMU-Forum ist eine ausserparlamentarische Expertenkommission, das sich aus mindestens sieben Unternehmerinnen und Unternehmern, einer Vertretung von Gründerzentren (Start-ups) sowie einer Vertretung der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) sowie einem Mitglied der Direktion des SECO zusammensetzt. Es ist dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) als ausserparlamentarische Expertenkommission zugeordnet (vgl. Abb. 4). Die Verordnung über die Koordination der Politik des

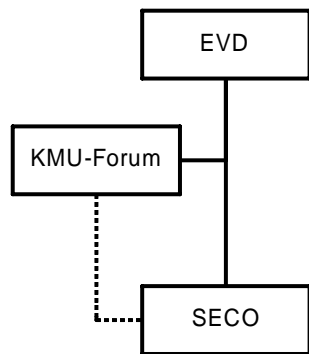


Abbildung 4: organisatorische Einbindung des KMU-Forums

Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (VKP-KMU) beschreibt in Art. 9 die Aufgaben des Forums wie folgt: Das Forum kann im Vernehmlassungsverfahren aus Sicht der KMU Stellung nehmen, diese Stellungnahmen den parlamentarischen Kommissionen zur Kenntnis bringen, auf deren Wunsch hin auch präsentieren sowie Regulierungen (ex-post und ex-ante) analysieren und den zuständigen Stellen Verein-

fachungen und Alternativen vorschlagen. Es hat jedoch keine Verfügungsbefugnisse und auch nicht die Möglichkeit, sich direkt an den Bundesrat zu wenden. Es kann - je nach Thema - Mitglieder von Wirtschaftsorganisationen und Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung an die Sitzungen einladen. Die Tests können insbeson-

<sup>46</sup> Art. 9 Bst. b VKP-KMU

<sup>47</sup> In 6 Fällen von insgesamt 28 KMU-Tests (wobei nur für 26 Tests Unterlagen gefunden werden konnten).

dere über das Forum eine Wirkung entfalten. An sich haben sie keine Konsequenzen, es sei denn, das betroffene Amt würde dessen Resultate von sich aus in seine Überlegungen einfließen lassen. Das Forum muss sich für seine Stellungnahme jedoch nicht immer auf den KMU-Test abstützen. Es kann sowohl auf die Analysen seiner Mitglieder als auch auf diejenigen des vom SECO gestellten Sekretariats zurückgreifen. Diese Funktion des Sekretariats nützt insofern wertvolle Synergien, da das SECO diese Analysen im Rahmen seiner normalen Tätigkeiten ohnehin durchführt<sup>48</sup>.

Den rein formal stärksten Einfluss auf Regulierungsvorhaben kann der KMU-Test grundsätzlich über das SECO selber entwickeln. Dieses kann sich einerseits im Rahmen der Ämterkonsultation einbringen oder im Mitberichtsverfahren über das Departement Einfluss ausüben. Aber auch diese Form der Einflussnahme hat keinen verpflichtenden Charakter für das zuständige Bundesamt oder Departement.

### **Wirkungsanalyse von RFA, KMU-Verträglichkeitstest und KMU-Forum und deren Folgen**

Im Jahr 2005 hat die PVK eine Wirkungsstudie zu den "KMU-Tests des Bundes" vorgelegt<sup>49</sup>. Die Einschätzung dieser Instrumente kam zu einem eher zurückhaltenden Urteil, was deren Wirkung anbelangt. Der Einfluss wurde als "*gering - wenn nicht gar als inexistent* –, *bezeichnet*"<sup>50</sup>. Dies allerdings insbesondere aus Sicht der Parlamentarier. Zum Zeitpunkt der Studie wurden diese noch nicht direkt mit den Ergebnissen der KMU-Tests beliefert. Ein Kritikpunkt betraf auch das Zusammenspiel der drei Instrumente. Der Bericht der PVK mündete schliesslich in diversen Empfehlungen der Geschäftsprü-

---

<sup>48</sup>Der grösste Teil aller Regulierungsprojekte wird ohne KMU-Verträglichkeitstest geprüft.

<sup>49</sup>In diesem Bericht werden die RFA, der KMU-Verträglichkeitstest und das KMU-Forum als die "drei KMU-Tests des Bundes" bezeichnet.

<sup>50</sup>vgl. PVK (2005) & Duperrut, S. 49

fungskommission des Nationalrats (GPK-N)<sup>51</sup>. Der Bundesrat hat in Beantwortung dieses Berichts<sup>52</sup> gewisse Anpassungen vorgenommen:

- Bezüglich des KMU-Verträglichkeitstests und des KMU-Forums wurde in der Folge mit der oben erwähnten VKP-KMU eine institutionelle Stärkung vollzogen. Damit erhielten diese beiden Instrumente eine formell-rechtliche Grundlage. Zudem kann das Forum gemäss Art. 13 Abs. 1 VKP-KMU nun seine Stellungnahmen direkt der interessierten parlamentarischen Kommission zur Kenntnis bringen, und gemäss Abs. 2 stehen die Mitglieder des Forums der jeweiligen Kommission auch für Auskünfte und die Präsentation der Ergebnisse der Tests zur Verfügung. Die RFA wurden zudem in die Jahresziele des Bundesrats integriert, um von diesem künftig besser wahrgenommen zu werden.
- Bezüglich des Zusammenspiels von RFA und KMU-Test und generell zur Verbesserung dieses Instruments wurde seitens der Geschäftsprüfungskommission empfohlen, nach der ersten RFA eine zweite, aktualisierte Fassung zum definitiven Entwurf beizufügen. Diese könnte dann auch die Ergebnisse des KMU-Tests beinhalten. Ein solches Vorgehen wurde vom Bundesrat zumindest für die wichtigsten Gesetzgebungsprojekte begrüsst. Er wies jedoch auf das Ressourcenproblem hin, welches hier zu klaren Einschränkungen führt<sup>53</sup>. Er hat auch auf die Problematik aufmerksam gemacht, dass gewisse Regulierungen der RFA gar nicht unterliegen (namentlich die ASA-Richtlinie und der Lohnausweis). Weiter hält der Bundesrat in Übereinstimmung mit der GPK-N am zeitlichen Ablauf fest (vgl. Abb. 3). Er befürwortet zudem, dass die KMU-Tests in das

---

<sup>51</sup> BBI (2006), S. 3217 ff.

<sup>52</sup> BBI (2006), S. 3311 ff.

<sup>53</sup> *ibid.*

Botschaftskapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen aufgenommen werden sollten. Schliesslich verteidigt er auch die im KMU-Test eingesetzte Methodik.

### 3.2 Methodik des KMU-Verträglichkeitstests

Der Test bezweckt, die Gesamtheit der bei KMU durch die Regulierung verursachten Kosten/Auswirkungen zu erfassen<sup>54</sup>. Er fokussiert sich nicht alleine auf die reinen Befolgungskosten, sondern analysiert die ganze Palette möglicher Wirkungen auf KMU.

Bei der Durchführung von KMU-Tests gelangt eine qualitative Untersuchungsmethodik zum Einsatz. Quantitative Analysemethoden eignen sich für die weiter unten skizzierte spezifische Fragestellung des Tests eher nicht<sup>55</sup>. Den Kern des Tests bilden Interviews mit betroffenen Unternehmen. Diesen Interviews geht in der Praxis ein intensives Studium der Vorlage voraus. Hinzu kommt die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Projektleitern für die Gesetzgebung der jeweiligen Ämter. Diese findet sowohl auf Ebene des Projektleiters des KMU-Tests als auch auf Ebene des Forums statt. Die verantwortliche Person präsentiert in der Regel das Projekt ein erstes Mal im Rahmen einer Forumssitzung und die KMU-Forumsmitglieder haben die Möglichkeit, Fragen zum besseren Verständnis des Projekts zu stellen.

Bevor in der Folge der Fragebogen erstellt wird, wird in ersten Gesprächen mit betroffenen Unternehmern und/oder mit dem Branchenverband deren Sicht und das Verständnis für die zu regulierende Materie vertieft. Zudem wird der Fragebogenentwurf zur Stellungnahme auch noch der für den Regulierungsentwurf zuständigen Dienststelle zur Kenntnis gebracht. In der Regel werden anhand des Fragebogens die folgenden Punkte überprüft<sup>56</sup>:

---

<sup>54</sup> vgl. Abb. 1 unten

<sup>55</sup> Im Sinne des Gesetzgebungsleitfadens des BJ RZ 333.

<sup>56</sup> SECO (2005), S. 2; (<http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00490/>)

- Die verschiedenen durch die Vorlage verursachten Kosten (z.B. zusätzliche Investitionen, um sich dem Gesetz anzupassen, Komplikationen in der Produktion der Unternehmen);
- Die Einschränkung des unternehmerischen Handlungsspielraums, die auferlegten Begrenzungen der Eigeninitiative, die entgangenen Gelegenheiten (oder die neu gewonnenen, im Fall einer Deregulierung);
- Die durch die Vorlage verursachten administrativen Mehrarbeiten;
- Die Wechselwirkungen des Gesetzes- oder Verordnungsentwurfs mit anderen Vorschriften;
- Die Entwicklung des Marktes infolge der Einführung der Vorlage, Ausweichmassnahmen welche die Unternehmen zu ergreifen drohen, um sich dem Gesetz zu entziehen;
- Die praktischen Aspekte des Vollzugs der Vorlage und die möglichen Alternativen.

Damit finden sich auch hier - in leicht anderer Form - die Kostenkategorien gemäss Abbildung 1.

Nun folgt die Auswahl von potenziell zu interviewenden KMU. Diese werden entsprechend der Regulierungsthematik entweder in einer bestimmten Branche oder aus allen KMU ausgewählt. Die Auswahl erfolgt insofern nicht rein zufällig. Den Unternehmen wird daraufhin ein Fragebogen zugesandt, in dem die im strukturierten Interview interessierenden Themen aufgezeigt werden. Dies ermöglicht den KMU einzuschätzen, ob es an einem Interview teilnehmen will resp. kann. In der Folge werden die Betriebe telefonisch kontaktiert und, falls sie dazu bereit sind, ein Gesprächstermin festgelegt. Falls das Unternehmen keine Zeit hat, können anlässlich dieses Telefongesprächs auch oft schon gewisse Fragen ganz kurz besprochen werden. Relevante Informationen können so bereits in diesem Stadium gesammelt werden. Die Interviews werden meistens vor Ort im Unternehmen (bei gut einem Dutzend) geführt. Dies erlaubt den Mitarbeitenden des SECO, sich ein besseres Bild von den jeweiligen



Betrieben und von allfälligen konkreten Problemen, die durch ein Regulierungsvorhaben verursacht werden können, zu machen.

Nach Durchführung der Interviews wird ein Bericht verfasst. Wiederum wird dieser der zuständigen Dienststelle vorgelegt, so dass diese auf mögliche Fehlinterpretationen und andere Punkte hinweisen kann. Danach erfolgt die Präsentation im KMU-Forum. Hierzu werden die Projektverantwortlichen ebenfalls eingeladen, so dass sie direkt zu den Ergebnissen Stellung nehmen können.

Der Testbericht und die Stellungnahme des Forums, die sich in der Regel auf diesen Bericht stützen, werden daraufhin dem zuständigen Amt offiziell zugestellt. Später, nach dem Entscheid des Bundesrats zum Vorhaben, kann diese Stellungnahme zusätzlich direkt den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung zugestellt werden. Weder der Test noch die Stellungnahme des Forums haben bindenden Charakter. Die betroffene Dienststelle ist durch deren Vorliegen zu nichts verpflichtet. Die Erkenntnisse aus dem Bericht und der Stellungnahme des Forums können hingegen in der Stellungnahme des SECO im Rahmen der Ämterkonsultation und allenfalls im Mitberichtsverfahren durch das EVD eingesetzt werden.

Die Befragungstechnik der KMU-Tests ist qualitativ. Das heisst, sie gibt einen Überblick über das Verhalten und die Wahrnehmungen der befragten KMU, und sie erlaubt das Studium ihrer Ansichten zu den vorgelegten Fragestellungen<sup>57</sup>. Sie kann Annahmen erhärten, aber nicht beweisen. Den Ergebnissen fehlt zudem die Repräsentativität. Nicht zu vergessen ist umgekehrt, dass sie durch zwei "Prüfungen" (durch das zuständige Fachamt sowie durch die Expertinnen und Experten des KMU-Forums) plausibilisiert werden.

---

<sup>57</sup> *ibid.* S. 4

## 4 Alternativen zur Methodik des KMU-Tests

Viele Staaten gehen das Problem der wachsenden Regulierung und der damit verbundenen Steigerung der administrativen Lasten heute an<sup>58</sup>. Schon länger sind in den OECD-Mitgliedstaaten sogenannte Regulatory Impact Assessments (RIA) üblich. Ein Bestandteil dieser RIA bildet in der Regel auch eine Abschätzung der Auswirkungen auf KMU. Die Methoden, die weltweit im Rahmen der RIA eingesetzt werden, unterscheiden sich von Land zu Land<sup>59</sup>. Deren Präsentation würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen. Im Folgenden werden zwei Methoden/Vorgehensweisen näher vorgestellt. Die Auswahl erfolgte einerseits in Ergänzung zu den bereits im Methodenpapier des SECO<sup>60</sup> erwähnten Techniken, andererseits wurden bewusst Methoden ausgewählt, die für die Weiterentwicklung des KMU-Tests in der Schweiz interessant sein könnten.

### 4.1 Regulatory Flexibility Analysis (Analysis)

Seit bald 28 Jahren sammeln die Vereinigten Staaten Erfahrungen mit dem Regulatory Flexibility Act (Act)<sup>61</sup>. Es ist damit wohl eines der ältesten Instrumente, das gezielt zur Steigerung der KMU-Freundlichkeit von Regulierung weltweit eingesetzt wird. Es drängt sich insofern auf, von den langjährigen Erfahrungen mit dieser Massnahme auch in der Schweiz zu profitieren.

Dieser Act wurde eingeführt um sicherzustellen, dass Bundesämter bei der Schaffung neuer Regulierung die Bedürfnisse von kleinen

---

<sup>58</sup> Verschiedene OECD Berichte belegen dies. Bspw. OECD (2006)

<sup>59</sup> Einen guten Überblick über verschiedene Methoden bei RIA bietet ein Working Paper der OECD, welches von Rex Deighton-Smith erarbeitet wurde. OECD (2007)

<sup>60</sup> SECO (2005), S. 6 ff.

<sup>61</sup> Public Law No. 96-354, 94 Stat. 1164 (1981). 1996 geändert mit dem Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 5 United States Code (U.S.C.) 801 ff. und den 1996 eingeführten Änderungen: 5 U.S.C. §§ 601 ff.. Später, 2002, wurde der Act nochmals verstärkt, und zwar durch den Executive Order 13272 von Präsident Bush.

Unternehmen und anderen kleinen Einheiten<sup>62</sup> berücksichtigen<sup>63</sup>. Zwei Ziele sollten erreicht werden: Einerseits die Sensibilität der Bundesämter für die Problematik auszubilden, andererseits ging es darum, dass von Beginn weg über weniger belastende gesetzgeberische Alternativen nachgedacht wird. In den Anfängen hat dieses Instrument wenig Wirkung gezeigt<sup>64</sup>. Entweder wurde der Act einfach ignoriert oder Analysen wurden nur sehr oberflächlich durchgeführt. Mit der in Fussnote 61 erwähnten Anpassung des Acts im Jahre 1996 änderte sich dies jedoch. Seit dann ist es möglich, dass kleine Unternehmen und andere kleine Einheiten ein Bundesamt einklagen können, wenn dieses sich nicht an den Act hält (§611). Mit der Executive Order (Order) 13,272 von 2002 hat Präsident Bush den Act nochmals gestärkt, indem er die Bundesämter verpflichtet, sämtliche Regulierungsentwürfe, die signifikante Auswirkungen auf kleine Einheiten haben, der Small Business Advocacy<sup>65</sup> (Advocacy) zu unterbreiten. Die Kommentare dieser Dienststelle seien zu berücksichtigen und in der "Botschaft" (accompanying publication) müsse dazu Stellung genommen werden<sup>66</sup>. Nun erhalte die Advocacy schon sehr früh erste Entwürfe von Regulierungsvorhaben, die es erlauben, rechtzeitig Wirkungen und Alternativen zu erwägen. Ebenfalls hätten sich die Trainings, die von der Advocacy

---

<sup>62</sup> Der Act bezieht sich nicht nur auf Unternehmen, sondern auch andere, kleine Einheiten, z.B. kleinere Gemeinden oder andere Organisationen, die keinen unternehmerischen Zweck verfolgen. Vgl. 5 U.S.C. § 601 (6). In den USA machen gemäss dem Office of Advocacy die kleinen Unternehmen 99.7 % aller Arbeitgeber aus und sind als solche mit weniger als 500 Mitarbeiter definiert. Diese Quote entspricht interessanterweise exakt dem Anteil KMU an allen Unternehmen in der Schweiz.

<sup>63</sup> Holman S. 1119

<sup>64</sup> *ibid.*

<sup>65</sup> Mit Public Law No. 94-305, 90 Stat. 663 (1976) hat der Kongress eine "unabhängige Stimme" in Form des "Office of Advocacy" für kleine Unternehmen ins Leben gerufen. Dieses hat folgende hauptsächlichen Aufgaben: Untersuchung der Rolle kleiner Unternehmen für die amerikanische Wirtschaft und ihre Rolle für das Wachstum, Förderung von Unternehmertum und die Messung von Kosten und Effekten, die Bundesregulierung auf kleine Unternehmen hat. Zudem sollte Advocacy auch dafür sorgen, exzessive und unnötige Regulierung zu vermindern. (vgl. Smith, S. 4)

<sup>66</sup> Executive Order 13272 of August 13, 2002, Sec. 2. (b)&(c)

zur adäquaten Einhaltung des Acts angeboten werden, bewährt. Diese führten dazu, dass sich die betroffenen Ämter früh mit den Mitarbeitern der Advocacy absprechen und damit dem Thema "Auswirkungen auf kleine Einheiten" annehmen. Zusätzlich sei auch festzustellen, dass Bundesämter sich mehr auf informelle Art mit betroffenen kleinen Unternehmen zusammen setzen ("roundtable discussions"), um mehr über mögliche Auswirkungen von Regulierungsprojekten zu erfahren.<sup>67</sup>

Die Gerichte haben in den Vereinigten Staaten entschieden, dass die Bundesämter nur dann eine Analysis durchführen müssen, wenn die entsprechende Regulierung kleine Einheiten direkt betrifft.<sup>68</sup> Indirekte Folgen für diese Normadressaten werden aber noch zu wenig geprüft. Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Act nur gewisse Regulierungsformen betrifft. Dies führt offenbar dazu, dass Ämter mehr und mehr über Richtlinien (Guidance Documents) und andere Formen, um gewisse Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen (Enforcement Initiatives, Consent Agreements), regulieren.<sup>69</sup> Ein weiteres Problem besteht darin, dass unabhängige Bundesinstitutionen offenbar nicht durch die Order betroffen sind und den Act nicht in ausreichendem Masse befolgen.<sup>70</sup>

Neben dem Regulatory Flexibility Act gibt es noch weitere Bestimmungen, welche zu einer Reduktion der Belastung der Normadressaten beitragen. Zu nennen wären der Paperwork Reduction Act<sup>71</sup>, der die Ämter dazu zwingt, alle Regulierungsvorhaben auf diesen Aspekt hin zu prüfen. Vorhaben, die zusätzliche administrative Arbeiten verursachen, müssen dem Office of Management and Budget vorgelegt und durch dieses genehmigt werden. Dieser Act betrifft nicht nur KMU sondern generell alle Normadressaten. 2002 wurde

---

<sup>67</sup> Holman, S. 1129/1130.

<sup>68</sup> Holman, S. 1132

<sup>69</sup> *ibid.*, S. 1133

<sup>70</sup> *ibid.*, S. 1135

<sup>71</sup> 44 U.S.C. §§ 3501 ff.

jedoch zusätzlich der Small Business Paperwork Relief Act, in Ergänzung zum Paperwork Relief Act, erlassen. 2007 wurde dieser Act zusätzlich erweitert. Neu können kleine Unternehmen, die gewisse administrative Pflichten<sup>72</sup> ein erstes Mal nicht erfüllen, unter gewissen Bedingungen von einer entsprechenden Busse ausgenommen werden.

Der Act sieht zwei Analysen vor, eine Initial Regulatory Flexibility Analysis (IRFA) und eine Final Regulatory Flexibility Analysis (FRFA). Die IRFA muss der öffentlichen Diskussion und der Advocacy vorgelegt werden. Section 603 beschreibt deren Inhalt wie folgt:

- 1) Begründung weshalb eine Massnahme notwendig ist;
  - 2) Eine genaue Beschreibung der Ziele und der Rechtsgrundlage;
  - 3) Eine Beschreibung der betroffenen kleinen Einheiten und eine Schätzung der Anzahl, sofern dies machbar ist;
  - 4) Eine Beschreibung der voraussichtlichen Befolgungspflichten (insbesondere Informationspflichten gegenüber der Behörde), eine Abschätzung der Anzahl jeweils von einer Pflicht Betroffener sowie der notwendigen professionellen Voraussetzungen, um die Pflicht zu erfüllen;
  - 5) Die Nennung - soweit als möglich - sämtlicher bundesrechtlicher Regelungen, bei denen es Doppelspurigkeiten, Überschneidungen oder Konflikte mit der vorgeschlagenen Regulierung gibt.
  - 6) Eine Analyse möglicher Alternativen, die ebenfalls zur Erreichung der Ziele führen, aber die Auswirkungen auf die betroffenen kleinen Einheiten minimiert.
- Mögliche Alternativen für kleine Einheiten werden dabei wie folgt beschrieben:

---

<sup>72</sup> Pflichten in Erfüllung des "Paperworks". Diese entsprechen in etwa den administrativen Befolgungskosten (vgl. Abb. 1).

- 1) Differenzierte Befolgungspflichten und unterschiedliche Pflichterfüllungsfrequenzen;
- 2) Klärungen, Zusammenfassungen oder Vereinfachung von Befolgungspflichten;
- 3) Betonung des Inhalts der Pflichterfüllung anstatt formaler Standards;
- 4) Mögliche Ausnahmeregelungen.

Zu den inhaltlichen Erfordernissen der IRFA kommen bei der FRFA folgende Punkte hinzu (Section 604):

- 1) Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zur IRFA, deren Beurteilung durch die Behörde und die Beschreibung von Änderungen, die Aufgrund der Vernehmlassungsergebnissen gemacht worden sind;
- 2) Eine Erklärung, falls keine Schätzung der Anzahl betroffener kleiner Einheiten gemacht werden konnte;
- 3) Eine Beschreibung der Massnahmen, welche das zuständige Amt getroffen hat, um die wirtschaftlichen Auswirkungen auf kleine Einheiten zu vermindern. Zudem eine vertiefte Begründung, weshalb die vorgelegte Lösung gewählt worden ist. Zudem muss für jede mögliche Alternative begründet werden, weshalb sie nicht gewählt worden ist.<sup>73</sup>

Section 605 mahnt zur Vermeidung unnötiger Analysen und Doppelspurigkeiten.

In Section 609 werden Möglichkeiten zum Sammeln von Kommentaren zum Gesetzesprojekt beschrieben.

---

<sup>73</sup> Die Erfüllung all dieser Erfordernisse kann bei der FRFA durch betroffene kleine Einheiten vor Gericht eingeklagt werden. Von diesem Recht wurde tatsächlich auch in einigen Fällen Gebrauch gemacht. Bei der IRFA ist dies nicht möglich, was die Behörde allerdings nicht von der Verpflichtung, eine solche sorgfältig durchzuführen, entbindet. Denn diese ist letztlich die Voraussetzung für eine den Ansprüchen des Act genügende FRFA. (Smith, S. 14)

Zudem wird auch das Vorgehen der Behörde vor einer IRFA dargestellt<sup>74</sup>. Zunächst muss der Vorsteher der Advocacy detailliert über das Vorhaben in Kenntnis gesetzt werden. Dieser soll innerhalb von 15 Tagen Vertreter betroffener kleiner Einheiten vorschlagen, von denen mehr über die möglichen Auswirkungen des Vorhabens erfahren werden soll. Danach soll die regulierende Behörde ein Review Panel zusammenstellen, das sich aus Mitarbeitern der regulierenden Behörde selber, aus Vertretern des "Office of Information and Regulatory Affairs" und des Vorstehers der Advocacy zusammensetzt. Es obliegt diesem Panel, den vorgeschlagenen Regulierungsentwurf und die Analyse der Behörde zu prüfen. Es kann sich zusätzlich durch Vertreter betroffener kleiner Einheiten beraten lassen. 60 Tage später ist der Behörde ein Bericht zu unterbreiten. Die Behörde überprüft ihn, nimmt allfällige Änderungen am Regulierungsentwurf vor und publiziert diesen und den Bericht im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses. Dieses Verfahren soll in einem möglichst frühen Stadium der legislativen Arbeit durchlaufen werden.

#### 4.2 Das Standardkostenmodell (SKM)<sup>75</sup>

In Europa steht derzeit das sogenannte Standardkostenmodell (SKM) im Vordergrund des Interesses. Diese - wie es der Name sagt - stark standardisierte Vorgehensweise, um administrative Kosten zu bemessen, wurde in den Niederlanden entwickelt und auch bereits eingesetzt. Diese Methodik ist zwar nicht direkt eine Alternative zum KMU-Test, weil sie eine Regulierung nicht so umfassend betrachtet wie dieser, aber sie stellt ein interessantes Werkzeug dar, das auch im Rahmen von KMU-Tests eingesetzt werden könnte.

---

<sup>74</sup> Dieses spezifische Vorgehen betrifft nota bene nur bestimmte Ämter: die Environmental Protection Agency sowie die Occupational Safety and Health Administration des Department of Labor.

<sup>75</sup> In der Zwischenzeit wurden etliche Variationen des SKM entwickelt (Müller/Nijssen 2006:5/6). Hier soll nur das grobe Prinzip der Vorgehensweise dargestellt werden.

Die Methodik des SKM soll eine möglichst neutrale Bewertung der administrativen Kosten<sup>76</sup> erlauben, die eine bestimmte Informationspflicht<sup>77</sup> bei den Unternehmen auslöst. Das SKM wird sowohl prospektiv als auch retrospektiv eingesetzt. Es wird dabei zusammengefasst folgendermassen vorgegangen<sup>78</sup>:

Zunächst erfolgt eine vertiefte Analyse der Gesetzestexte mit dem Ziel, die einzelnen Informationspflichten zu identifizieren und festzuhalten. Zudem wird in diesem Schritt auch bestimmt, welche und wie viele Unternehmen (Unternehmen mit spezifischen Tätigkeiten etc.) von der Informationspflicht betroffen sind (n) und wann resp. wie oft sie diese Pflichten erfüllen müssen (q).

Dann müssen die konkreten Aktivitäten, die zur Erfüllung der Informationspflicht in Abhängigkeit der jeweiligen Datenanforderung notwendig sind, festgestellt werden. Man versucht hierbei Standards für bestimmte Verrichtungen zu definieren.

Als letzte Grundlage für die Berechnung muss nun ein Marktpreis für die konkret zu leistende Arbeit festgelegt werden. D.h. die notwendige Zeit (t) zur Erfüllung einer bestimmten Informationspflicht wird mit den Stundenkosten für die jeweilige Arbeitskraft (k) multipliziert.

Um zu den notwendigen Informationen zu einzelnen Parameter zu gelangen, werden in der Regel Interviews mit betroffenen Unternehmen geführt. Die Ergebnisse werden in der Folge mit Experten diskutiert und plausibilisiert. Zum Teil wird auf Interviews gänzlich verzichtet und nur mit Expertenpanels gearbeitet.

---

<sup>76</sup> vgl. Abbildung 1 und zugehörige Erklärungen in Kapitel 1. Grundsätzlich möchte sie insbesondere die Administrative Last erfassen und weniger die administrativen Kosten. Dies kann jedoch mit erheblichen Kosten vertiefter Analysen verbunden sein, weshalb in SCM-Network, S. 7, empfohlen wird den Anteil der Administrativen Lasten eher qualitativ einzuschätzen.

<sup>77</sup> Eine Informationspflicht ist bspw. das Zusammenstellen von Daten, das Durchführen von Berechnungen, das Ausfüllen von Formularen oder das Versenden von Daten. (Müller (2006), S. 30)

<sup>78</sup> Zusammenfassung aus verschiedenen Dokumenten, welche diese Methode beschreiben. Ausdrücklich sei hier das International Standard Cost Model Manual des SCM-Networks (SCM-Network) erwähnt.



Nun werden die Kosten für die jeweiligen Aktionen einer Informationspflicht mit dem Produkt aus der Frequenz und der Anzahl Unternehmen, die betroffen sind, multipliziert:

**Standardkosten = Kosten pro Pflicht (k x t) x Quantität (n x q)<sup>79</sup>**

Die Summe all dieser Kosten kann eine beträchtliche Zahl darstellen: Eine Voll(Standard-)kostenerhebung in den Niederlanden ergab die Summe von 16 Milliarden Euro<sup>80</sup>.

Das SKM ist ein Ansatz der Bekämpfung administrativer Hürden, der sich stark auf die möglichst präzise Bezifferung der durch die Erfüllung der Informationspflichten anfallenden Kosten bei den Unternehmen ausrichtet. Als solcher hat er jedoch den Vorteil, einerseits neutral zu sein und andererseits - durch die verhältnismässig eindrücklichen Zahlen - eine gewisse Dringlichkeit entsprechender Massnahmen aufzuzeigen<sup>81</sup>.

In den Niederlanden ist die Zielsetzung des Kabinetts eine Reduktion der administrativen Lasten um 25 % (Basis 2002) bis 2007, oder 4 Milliarden Euro<sup>82</sup> jährlich. Wichtig ist dabei, dass man mit Obergrenzen der administrativen Belastung pro Departement arbeitet. So kann beispielsweise ein neues Gesetz (mit Informationspflichten) in den Niederlanden nur dann eingeführt werden, wenn es gelingt, woanders in äquivalentem Ausmass Informationspflichten respektive administrative Lasten abzubauen. Auf diese Weise wird verhindert, dass aufgrund der Reduktionsverpflichtung, die jedes Kabinettsmit-

---

<sup>79</sup> Cabinet Office – Better Regulation Executive (2006)

<sup>80</sup> Müller (2006), S. 28

<sup>81</sup> Nijland (2006)

<sup>82</sup> Ministry of Finance (2005)

glied unterzeichnet hat, notwendige staatliche Regulierung verhindert oder nur unzureichend reguliert wird.

## 5 Der KMU-Test in der Praxis

Bisher wurden insgesamt 28 Tests durchgeführt<sup>83</sup>. In der Folge werden - wie im Kapitel zur Methodik ausgeführt - ausgewählte Tests im Sinne von Fallbeispielen kurz vorgestellt.<sup>84</sup>

### 5.1 Zehn Fallbeispiele

#### 5.1.1 Rechnungslegungsrecht

##### **Hintergrund**

1993 wurde vom Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement eine Groupe de réflexion zum Gesellschaftsrecht eingesetzt. Sie erachtete die Erarbeitung eines EU-konformen Rechnungslegungsrechts (RRG) und ein Zulassungssystem für besonders befähigte Revisoren (VZA) als wichtiges Gesetzgebungsprojekt. In der Folge wurde eine Expertenkommission eingesetzt, welche 1998 einen Vorentwurf mit Begleitbericht vorgelegt hat. Im November desselben Jahres wurde die Vernehmlassung eröffnet.

Die Rechnungslegung stellt für praktisch alle KMU ein wichtiges Thema dar und macht auch einen hohen Anteil der administrativen Belastung aus. Die Betroffenheit war hoch und ein Handeln des KMU-Forums angezeigt. Es war der erste Fall des damals neu ins Leben gerufenen KMU-Forums. Methodisch sei so vorgegangen worden, dass zunächst ein Mitglied des Forums beauftragt worden

---

<sup>83</sup> Gemäss Auflistung auf der Website des SECO sind es 29. Doch gemäss Auskünften im Rahmen eines der durchgeführten Interviews muss es sich bei einem der Tests (Schuldbetreibung und Konkurs) um eine irrtümliche Doppelaufzählung handeln. Es sind auch keine entsprechenden Unterlagen vorhanden, die auf eine zweifache Durchführung eines Tests in diesem Themenfeld schliessen liessen.

<sup>84</sup> Wenn in den Fallbeispielen der Konjunktiv verwendet oder direkt entweder auf die Projektleitung der Regulierung oder des Tests verwiesen wird, beziehen sich die jeweiligen Aussagen auf die Interviews, deren Transkriptionen sich im Anhang finden. Artikel zu einzelnen Tests und Dokumente, die analysiert worden sind, werden nicht einzeln erwähnt. Sie sind im Literatur- und Dokumentenverzeichnis aufgeführt.

ist, 5 Kunden des eigenen Treuhandbüros bezüglich der vorgeschlagenen Massnahmen zu befragen. Später habe dieses Mitglied in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) noch weitere, unabhängig ausgewählte 4 Unternehmen befragt.

### **Testergebnis und Forderung des KMU-Forums**

Generell wurde durch die befragten KMU ein Gesetzgebungsbedarf bestritten. Insbesondere wurde bemängelt, dass sieben Artikel des OR durch ein neues Gesetz mit 73 Artikeln ersetzt werden müssen. Ein entsprechender Gesetzgebungsbedarf wurde von den Befragten grundsätzlich verneint. Eine mit der Einführung eines Rechnungslegungsgesetzes verbundene Erhöhung der administrativen Vorschriften wird insbesondere durch die kleineren Unternehmen klar abgelehnt. Es wird befürchtet, dass zwei unterschiedliche Abschlüsse erstellt werden müssen: einen für die Steuerbehörden und einen, der den Anforderungen des Rechnungslegungsgesetzes (RLG) genügt. Die Möglichkeit, dass kleine Unternehmen auf ein Revisionsorgan verzichten können, wird insbesondere auch bezüglich kleiner AGs abgelehnt. Dies würde nur die Kosten für das Fremdkapital entsprechend erhöhen. Die Einführung des RLG führe zudem zu erhöhten administrativen Kosten durch die Einführung neuer Buchhaltungssysteme und durch eine notwendig werdende verstärkte Zusammenarbeit mit dem Treuhänder.

Aufgrund dieser Einschätzungen betroffener KMU und der Diskussion im Forum wurde eine Einstellung der Arbeiten am neuen Rechnungslegungsrecht, bis ein allfälliger EU-Beitritt entsprechende Regelungen notwendig macht, gefordert.

### **Folgen**

Tatsächlich hat das EJPD in der Folge die Arbeiten am RRG und an der VZA eingestellt<sup>85</sup>. Der damalige Projektleiter im BWA führt diesen Erfolg auf verschiedene Umstände zurück. Erstens seien die Forumsmitglieder äusserst engagiert gewesen. Sie hätten selber Interviews mit KMU durchgeführt. Zweitens sei es der erste Fall des Forums gewesen und man habe damals das Thema sehr früh, noch vor den grossen Wirtschaftsverbänden, aufgegriffen. Diese wiederum hätten in der Folge die Haltung des Forums übernommen, womit der Druck auf das Vorhaben derart gross geworden ist, dass es schliesslich abgebrochen wurde. Ebenfalls dürfte die Rivalität zwischen den beiden Fachverbänden (Treuhandkammer und Treuhändlerverband) eine gewisse Rolle gespielt haben, wobei der Präsident der Expertenkommission der Treuhandkammer und die Projektleiterin des KMU-Tests dem Treuhändlerverband angehörten. Schliesslich dürfte auch die Tatsache ausschlaggebend gewesen sein, dass es sich beim Vorentwurf grundsätzlich um das Produkt einer Expertenkommission und nicht um einen Vorschlag des EJPD selber gehandelt habe. Dieses konnte den Vorentwurf daher ohne Gesichtverlust zurückziehen.

Unmissverständliche Kritik am Entwurf seitens des KMU-Forums und insbesondere dessen Vorgehen in Zusammenarbeit mit dem BWA wurde seitens des damaligen Direktors des Bundesamts für Justiz geäussert. Dabei hat dieser insbesondere moniert, dass eine ausserparlamentarische Expertenkommission mit Unterstützung eines Bundesamts eine bundesrätliche Vorlage bekämpft. Zu diesem Vorwurf wurde seitens des BWA in dem Sinne Stellung genommen, dass die Kritik durch das Forum erfolgt sei und dieses einen entsprechenden Auftrag habe. Zur Rechtfertigung der Rolle des BWA wurde auf die bereits im Rahmen der Ämterkonsultation vorgebrachte Kritik verwiesen, welche in die selbe Richtung gezielt habe.

---

<sup>85</sup> Im Vernehmlassungsbericht des BJ wurde bei den Hauptkritikpunkten ausdrücklich auf die Probleme aus Sicht der KMU hingewiesen (S. 2 und 3).

2003 wurde aufgrund der Enron und Worldcom-Affären das Thema Aktien- und Rechnungslegungsrecht wieder neu lanciert. Diesmal wurde wesentlich mehr Rücksicht auf die Betriebsgrösse genommen und nicht nur die Rechtsform als Kriterium eingesetzt. Der Grundsatz des "True and Fair View" wurde nicht übertrieben. Aus Sicht des damaligen Projektleiters des BWA hat das BJ diesmal spürbar stärker die Sicht einer Mehrzahl der Normadressaten übernommen und nicht nur diejenige der Experten. Das Forum nahm dennoch erneut Stellung und hat verschiedene Korrekturen angeregt. Es hat diesmal allerdings keinen KMU-Test durchgeführt. Konkret wurde im Rahmen der wieder aufgenommenen Revision vorgeschlagen:

- die Grenzwerte für die zusätzlichen Anforderungen an den Geschäftsbericht zu erhöhen (Art. 961 Entwurf), da diese ja bereits durch die ab 1.1.08 in Kraft tretende OR-Revision zum Revisionsrecht mit einer ordentlichen Revision mehrbelastet sind;
- nur Unternehmen ab einer Bilanzsumme von 20 Millionen Franken, 40 Millionen Franken Umsatzerlös und 200 Vollzeitstellen (zwei der vorgenannten Werte müssen während zwei aufeinanderfolgenden Jahren erreicht werden) zur zusätzlichen Berichterstattung gemäss Art. 961 Entwurf zu verpflichten;
- Abschlüsse nach Regelwerk (Art. 692 Entwurf) nur bei KMU zu verlangen, welche die vorgeschlagenen Grenzwerte erreichen und nur Gesellschafter, die mindestens 20 % des Grundkapitals vereinen (anstatt wie vorgeschlagen 10 %);
- für die Wahrnehmung gewisser Aktionärsrechte (Sonderprüfung verlangen oder Einberufung einer a.o. GV) sollen je nach Grösse des Unternehmens verschiedene Quoren notwendig sein: bei grösseren Unternehmen 5 % und bei kleineren 10 %.

Der Bundesrat hat diese Vorschläge nicht in seinen Entwurf aufgenommen.

## **Fazit**

Der Test und das Forum konnten in einem ersten Anlauf mit viel Aufwand, Rückendeckung grosser Verbände und aufgrund guter Voraussetzungen (nur Expertenentwurf) eine für KMU belastende Vorlage verhindern. Ein neuer Ansatz der Regulierung in diesem Thema ist grundsätzlich wesentlich KMU-freundlicher. Weitere Verbesserungsvorschläge wurden jedoch auf Stufe Bundesrat nicht berücksichtigt.

### **5.1.2 Gesellschaftsrecht für GmbH**

#### **Hintergrund**

Nachdem das GmbH-Recht der Schweiz seit 1936 keine Änderungen erfahren hat, wurde 1995 zwei Experten der Auftrag erteilt, einen Vorentwurf für eine Revision auszuarbeiten. 1999 wurde die Vernehmlassung zu einem in der Zwischenzeit ergänzten Entwurf der entsprechenden Artikel des OR eröffnet. Die Revision bezweckt, die GmbH konsequent als personenbezogene Kapitalgesellschaft auszugestalten sowie Mängel zu verbessern und das Gesetz zu aktualisieren. Im Endeffekt sollte damit eine Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen erreicht werden.<sup>86</sup>

#### **Testergebnis und Forderung des KMU-Forums**

Der Test wurde nach der im Kapitel 3.2 dargelegten Methode durchgeführt. Probleme hat er insbesondere bei der Erhöhung des minimalen Stammkapitals auf 40'000.-- Franken ausgemacht. Gerade diejenigen Personen, die besonders häufig eine selbständige Erwerbstätigkeit ins Auge fassen, verfügen nicht über die entsprechenden Mittel. Auch konnten unnötige Kosten eruiert werden, welche aus unterschiedlichen, im Entwurf eingeführten Verpflichtungen entste-

---

<sup>86</sup> Botschaft zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht), BBl 2001, S. 3148 ff.

hen. Genannt wurde die Revisionspflicht, insbesondere für kleine GmbH, da diese zuviel kostet und ein beabsichtigter Gläubigerschutz dennoch nicht gegeben ist. Unnötige Kosten ergäben sich auch bei der Übertragung von Stammanteilen. Redaktionell ist bemängelt worden, dass nicht überall jeweils generell auf das Aktienrecht verwiesen wird. Schliesslich wurde auch die Wohnsitzpflicht der Geschäftsführer in Frage gestellt, da dies nicht mehr unbedingt den tatsächlichen Verhältnissen (Globalisierung der Märkte, Mobilität der Menschen) entspreche. Viel wichtiger sei, dass die Gesellschaft handlungsfähig und korrekt vertreten ist. Letztlich trage auch das Lugano-Übereinkommen<sup>87</sup> zu einer wesentlich verbesserten Durchsetzbarkeit von Forderungen im Kreis der Signatarstaaten bei.

Diese Feststellungen mündeten in folgendem Forderungskatalog:

- Mindestkapitalanforderung von 20'000.-- Franken;
- Weniger kostenintensive Lösung für die Revision oder eine Revisionspflicht erst ab einer bestimmten Höhe des Umsatzes oder Anzahl der Gesellschafter;
- Keine öffentliche Beurkundung sondern einfaches schriftliches Verfahren zur Übertragung von Stammanteilen;
- Konkrete Angaben über die einschlägigen Artikel des Aktienrechts anstatt generelle Verweise;
- Keine Wohnsitzpflicht für Geschäftsführer.

### **Folgen**

Von den Forderungen des KMU-Forums wurden letztlich zwei, diejenige nach einer Senkung der Mindestkapitalanforderung sowie diejenige nach schriftlicher Übertragung der Stammanteile entsprechen. Bemerkenswert ist sicherlich, dass in der Vernehmlassung die vorgeschlagene Mindestkapitalanforderung auf gleichmässig geteiltes Echo stiess. Bezüglich der Übertragung der Stammanteile waren die Reaktionen in der Vernehmlassung jedoch klarer. Nicht durch-

---

<sup>87</sup> SR 0.275.11



setzen konnte sich die Forderung nach einer Mindestlimite für die Revisionspflicht, wobei das KMU-Forum mit dieser Forderung auch zu einer Minderheit der Vernehmlassenden gehörte. Auch der redaktionellen Forderung des Forums nach konkreten anstatt generellen Verweisen auf das Aktienrecht wurde nicht entsprochen. Schliesslich hielt man auch an der Wohnsitzpflicht des Geschäftsführers oder eines Direktors fest.

Aus Sicht des für den KMU-Verträglichkeitstest verantwortlichen Mitarbeiters des SECO war für den Erfolg bezüglich der wichtigsten Forderungen des Forums insbesondere die engagierte Arbeit der Forumsmitglieder ausschlaggebend. Sie waren wichtige Multiplikatoren für die formulierten Anliegen und - es war eines der ersten Dossiers des Forums - sehr motiviert. Grundsätzlich sei zudem die Ehrlichkeit des Berichterstatters über den KMU-Test wichtig. Auch müsse das Forum durch jemanden unterstützt werden, der in die Tiefe einer Vorlage geht. Schliesslich sei die Qualität des Tests an sich von grosser Bedeutung. Ist diese gegeben, könnten dessen Ergebnisse in der Folge effektiv weiterverwendet werden und zwar in allen Etappen des Gesetzgebungsprozesses.

### **Fazit**

Auch bei diesem Test scheint die Bedeutung des aktiven Engagements der Forumsmitglieder gross gewesen zu sein. Die Dominanz des Tests und des Forums war aber weitaus geringer als beim ersten Test zu den Rechnungslegungsvorschriften. Dennoch wurden die wichtigsten Anliegen erfüllt.

### **5.1.3 Arzneimittelverordnungen**

#### **Hintergrund**

Aufgrund des neuen Heilmittelgesetzes (HMG) wurde die Revision verschiedener Verordnungen, deren Rechtsgrundlage das HMG

bildet, notwendig. Es handelt sich dabei um sehr technische Verordnungen. Insgesamt wurden 14 Verordnungen entweder angepasst oder neu Erlassen<sup>88</sup>.

### **Testergebnis und Forderung des KMU-Forums**

Die Verordnungen verursachen gemäss den Ergebnissen des Tests teilweise erhebliche Befolgungskosten, Handlungseinschränkungen und führen zum Teil auch zu starker Rechtsunsicherheit bei erheblichen Investitionen. Aufgrund der Testergebnisse wurden insgesamt 24 Vorschläge gemacht, wie die Verordnungen verbessert werden könnten. Im Folgenden werden diese Verbesserungsvorschläge, die tatsächlichen Ergebnisse (nach dem Strichpunkt) und die jeweiligen Kommentare (kursiv) des Projektverantwortlichen seitens des BAG/Swissmedic aufgeführt:

1. Erhöhung der Rechtssicherheit durch Zusicherungen bezüglich der IKS Richtlinien; *Die Richtlinien wurden vorerst beibehalten, da man mit der Anpassung der 12 Verordnungen bereits sehr stark gefordert war.*
2. Anpassung von Art. 3 VAM hinsichtlich der Nachbesserungsfrist von 40 Tagen (sollte nur indikativ sein); Die Frist wurde auf 120 Tage festgelegt, *obwohl es aufgrund des Zeitdrucks, unter dem diese Unternehmen stehen ("time to market"), in ihrem Interesse ist, diese Frist möglichst nicht auszunutzen.*
3. Einführung eines Vorabweises in Art. 3 VAM; *Das Institut kann bei Mängeln oder Unvollständigkeit der Zulassungsunterlagen das Eintreten verweigern. Ein Vorabweis ist deshalb nicht nötig. Zudem steht dem Gesuchsteller ein Rückzug des Gesuchs jederzeit offen.*
4. Anpassungen der Regelungen für Neuzulassungen bei Änderungen (Gesprächslösung); Es wurde keine Gesprächslösung eingeführt, weil diese zu Ungleichbehandlungen geführt hätte. Dafür formulierte

---

<sup>88</sup> SR Rubrik 812.2

das Institut die Anforderungen bei "wesentlichen Änderungen" und ein einfaches Verfahren bei unwesentlichen Änderungen. *Streng genommen müsste nämlich bei jeder wichtigen Änderung dafür eine Neuzulassung beantragt werden. Man wollte aber vermeiden, dass ein gänzlich neues Dossier eingereicht werden muss.*

5. Periodischer Bericht nach Art. 31(34) nur bei neuen Wirkstoffen oder Produktänderungen; Definiert wurde in Art. 34, dass dies nur bei neuen Wirkstoffen und Arzneimitteln nach Art. 17 Abs. 2 nötig ist, also nicht bei jeder Änderung. *Das Institut verlangt damit weniger als die Forderung.*

6. Ausnahmen für nicht-harmonisierten Bereich; Gemäss Art. 1 Abs. 2 VAZV werden Komplementärarzneimittel grundsätzlich vereinfacht zugelassen. *Der detaillierte Entwurf für eine Verordnung über die Komplementär- und Phytoarzneimittel (KPAV) wurde zunächst zurückgezogen, zusammen mit Experten der Komplementärverbände umfassend überarbeitet und erst 4 Jahre später in Kraft gesetzt.*

7. Anpassungen der Produkteauszeichnungen erst bei der nächsten Erneuerung; Vorschlag wurde nicht aufgenommen. *Es handelte sich hier vermutlich um ein Missverständnis, da nicht genau definiert ist, was mit dem Begriff „Produkteauszeichnung“ gemeint war. Vom Institut geforderte Anpassungen in der Publikumsinformation und auf der Packung mussten mit Ausnahme von sicherheitsrelevanten Änderungen innerhalb einer 5 jährigen Frist vorgenommen werden und zwar mit der jeweiligen Erneuerung der Zulassung. Schon ursprünglich schlug das Institut genau das vor, was später verlangt wurde.*

8. Keine neue Bewilligungen für die Ein- und Ausfuhr von nicht verwendungsfertigen Arzneimittel; Bewilligungspflicht nur für verwendungsfertige Arzneimittel. Art. 18 HMG sieht vor, dass es nur für den gewerbsmässigen Import von verwendungsfertigen Arzneimitteln eine Bewilligung braucht. *Die „Kann-Formel“ für nicht verwendungsfertige Arzneimittel wurde nicht umgesetzt. Sie bleibt in Reserve für Fälle von Missbrauch.*

9. Anerkennung von EU-Diplomen für fachtechnische Leitung; Das Institut hat einen Handlungsspielraum bezüglich der Anerkennung von Fachausweisen. *Es aber war auf Grund der bilateralen Verträge immer klar, dass analoge EU-Diplome anerkannt werden.*

10. Einzelne Bewilligungsinhaber sollen gewisse Dokumente selber ausstellen können (Art.33 (34) AMBV); Dieser Forderung wurde nicht entsprochen. *Hier handelt es sich um Bewilligungen für die Einfuhr von Blut, Blutprodukten und immunbiologischen Arzneimitteln, also um sicherheitsmässig gesehen kritische Arzneimittel. Eine Ermächtigung für Bewilligungsinhaber zur Ausstellung der Dokumente wäre hier auch in Anbetracht massiver Missbrauchsfälle in der Vergangenheit nicht zu verantworten.*

11. Art. 10 VKlin: Ethikkommissionen an Nebenstandorten sollen Fristen erhalten (Ablauf = Zustimmung); Allgemein gilt die Frist von 30 Tagen nach Zustellung aller Dokumente für alle EKs (Art. 11).

12. Zulassung mit Bezugnahme auf ausländische Monografien soll möglich sein; ---. *Diese Forderung wurde seitens der Projektleitung inhaltlich nicht verstanden. Monographien sind Stoffbeschreibungen im offiziellen Arzneibuch (Pharmakopöe). Vermutlich waren hier „ausländische Zulassungen“ gemeint. Diese sind längst berücksichtigt - ein weiteres Problem der schlechten Kommunikation.*

13. Frühzeitige Behördenauskunft, wann keine Registrierung als Arzneimittel verlangt wird; Das Institut gibt auf Anfrage und gestützt auf Gesetz und Verordnungen jederzeit Auskunft, ob ein Produkt zulassungspflichtig ist oder nicht.

14. 6. Abschnitt der MepV soll BR gesondert mit RFA vorgelegt werden; Ist nicht gemacht worden. *Rezeptpflichtige Medizinprodukte sind sehr selten. Von insgesamt 2-400'000 Medizinalprodukten entsprechen weniger als 5 den in Artikel 16 der MepV ausgeführten Bedingungen für eine Verschreibungspflicht. Diskutiert waren im 6. Abschnitt zusätzlich die Wiederaufbereitung und die Instandhaltung von Medizinprodukten. Hier ist zu erwähnen, dass die Schweizer*

*Normen im Medizinproduktebereich auf Grund der bilateralen Verträge mit den europäischen praktisch identisch sein müssen.*

15. Konnex zwischen Tarifen und Stundenaufwand soll bei Gebühren öffentlich dokumentiert werden; Es wird kein direkter Konnex zwischen Stundenaufwand und Tarif aufgezeigt. *Es gab bundesrätliche Vorgaben bezüglich der Finanzierung des Instituts. Dieses finanziert sich über Gebühren für Leistungen wie Zulassungen oder Inspektionen, eine kleine Abgabe auf jeder verkauften Packung Arzneimittel (Verkaufsgebühr, und über einen Beitrag des Staates für den Leistungsauftrag). Die Gebührenverordnung verrechnet demzufolge nicht einzelne Stunden, sondern Leistungen. Ein Konnex mit dem Stundenaufwand wäre höchstens bei voller Verrechnung entsprechender Leistungen sinnvoll. Es ist mehr als zweifelhaft, dass dies die KMU wollen.*

16. Ergänzung VAM: Begrenzung der Verpackungen auf 10'000 Dossierung ist zurückzunehmen; Wurde nicht aufgenommen. *Hier machte Frau Bundesrätin Dreifuss bereits bei der Gesetzesdebatte in den Räten und Kommissionen entsprechende Aussagen.*

17. Keine Begrenzung auf 1000 Packungen bei Hausspezialitäten; Diese Zahl wurde von Frau Dreifuss in den Räten genannt und blieb unwidersprochen.

18. Kein Passus "Institut" in Art. 2 der VAZV; ---. *Auch hier ist nicht klar, was gemeint ist...*

19. Einsetzen einer komplementärmedizinischen Fachkommission; Es gibt keine komplementärmedizinischen Fachkommissionen. *Das Institut hat zur Erarbeitung der KPAV aber komplementärmedizinische Experten der Verbände beigezogen.*

20. Anerkennung komplementärmedizinischer Pharmakopöen; Keine Anerkennung komplementärmedizinischer Pharmakopöen. *Eine Pharmakopöe ist ein von einem Staat oder dem Europarat anerkanntes Arzneibuch. Bei einem von gleichwertigen Behörden anerkannten Arzneibuch kann sich der Gesuchsteller darauf abstützen (z.B. HAB, das homöopathische Arzneibuch Deutschlands).*

21. Aufarbeitung von Zulassungsvorschriften der G7-Staaten für Produkte auf Kräuterbasis; Wurde nicht gemacht. Nicht die G7-Staaten sind für internationale Vorschriften im Arzneimittelbereich zuständig, sondern die International Conference on Harmonisation (ICH). Was die Vorschriften einzelner Staaten betrifft: *Hierzu ist anzumerken, dass die speziell genannte Food and Drug Administration (FDA) der USA zwar Weltspitze für rezeptpflichtige Medikamente ist, aber für die Zulassung und Kontrolle der restlichen Arzneimittel eine bei weitem schlechtere Reputation hat.*

22. Angemessene Anforderungen an die Produktion für Produkte der Liste E der VAZV; Was heisst das und was heisst hier VAZV? *Die Anforderungen an die Produktion sind etwa gleich wie bei den Lebensmitteln.*

23. Homöopathischen Erzeugnissen (Diversität) ist allgemein besser Rechnung zu tragen; Wurde in der späteren KPAV gemacht. *Man muss allerdings darauf hinweisen, dass gewisse Kreise fordern, dass man die hochverdünnten homöopathischen Arzneimittel überhaupt nicht zulassen muss. (!!)*

24. Anstrengungen der Behörden sinnvoll auf Zulassungsverfahren und Überwachung Graumarkt aufteilen; *Hier lag das Problem am Anfang bei den nicht vorhandenen Ressourcen im Bereich Marktüberwachung aufgrund des Personaldaches. Später war das Institut europaweit eine der aktivsten Behörden in den Bereichen Internethandel und Fälschungen. Zusammen mit dem Zoll wurde eine Stelle Zollkontrolle für Heilmittel geschaffen.*

### **Folgen**

Die Auswirkungen des Tests waren, wenn überhaupt, marginal. Der Projektleiter der Regulierung geht davon aus, dass der Test letztlich gar keine Wirkung zeitigte. Dies lag unter anderem an der enormen Komplexität dieser grösstenteils höchst technischen Vorschriften. Aufgrund der Tatsache, dass auch keine grössere Zahl von KMU betroffen war, habe das Forum letztlich auch keine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Wegen des fehlenden Fachwissens hätte das Forum letztlich auch kaum eine substantielle Meinung äussern kön-

nen. Der Test sei in erster Linie aus formalen Gründen durchgeführt worden, weil aufgrund des Bundesratsbeschlusses von 1999 bei grösseren Verordnungsänderungen, zu denen ein formelles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird und die eine gewisse wirtschaftliche Tragweite aufweisen, ein KMU-Test vorgenommen werden muss. Aus heutiger Sicht würde in der Einschätzung des Projektleiters des Tests wegen des geringen Betroffenheitsgrades von KMU auf einen Test verzichtet werden.

### **Fazit**

Die Schwäche des ursprünglichen Konzepts, möglichst unabhängig von der Regulierungsbehörde vorzugehen, wird bei diesem Fallbeispiel deutlich. Aufgrund der komplexen Regulierungsmaterie und der verhältnismässig kurzen Frist während der Vernehmlassung wurde ein enormer Aufwand betrieben, um einen sehr detaillierten Bericht zu verfassen. Die Unabhängigkeit des Tests hat dazu geführt, dass weder der Bericht noch der Fragebogen mit der betroffenen Behörde diskutiert worden sind. Hinzu kamen der enorme Zeitdruck und die mangelnden Ressourcen seitens der Behörde. Das Zusammenkommen all dieser Umstände führte im Endeffekt zu einem beiderseitig als sehr unbefriedigend empfundenen Prozess und Resultat.

#### ***5.1.4 Totalrevision der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen***

### **Hintergrund**

Die Totalrevision der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen resultierte in einer neuen Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA)<sup>89</sup> und einer Verordnung über Listen zum Verkehr

---

<sup>89</sup>SR 814.610

mit Abfällen<sup>90</sup>. Das SECO hat in diesem Zusammenhang mit 7 Produktionsbetrieben und 5 Unternehmen aus dem Abfallsektor einen KMU-Test zur Behandlung verschiedener Abfallkategorien durchgeführt.

### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums; Folgen**

Der Test hat insgesamt 14 Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht<sup>91</sup>, die im Folgenden kurz beschrieben werden. Wie beim vorangehenden Fallbeispiel zu den Arzneimittelverordnungen werden der Übersichtlichkeit halber auch hier die 14 Verbesserungsvorschläge, die feststellbaren Ergebnisse (nach dem Strichpunkt) sowie die Bemerkungen seitens des für die Regulierung zuständigen Projektleiters (kursiv) einzeln aufgeführt:

1. Harmonisierung der Kontrollen in den verschiedenen Kantonen; Eine Harmonisierung hat noch nicht stattgefunden. *Der unterschiedliche Vollzug in den Kantonen macht die Spiesse ungleich lang. Hier Abhilfe zu schaffen ist ein grosses Anliegen des BAFU, wir sehen hier ein grosses Problem. Wir führen deshalb regelmässige Treffen mit den kantonalen Vollzugsbehörden der VeVA durch und versuchen, dadurch eine Vollzugsharmonisierung anzustreben.*
2. Einfacher elektronischer Begleitschein mit statistischem Modul als vollständiger Ersatz; Informatiklösungen wurden eingeführt, sowohl für Begleitschein als auch für die Erstellung von Statistiken (aber auch für andere Anwendungen); *Diese Lösung wurde insbesondere im Rahmen und dank der Arbeitsgruppe bestehend aus 26 Personen (Kantone, Abfallwirtschaft, produzierende Wirtschaft) erarbeitet.*
3. UID (Unternehmensidentifikation); Langjährige Arbeiten an einer UID werden derzeit anhand der BUR-Nummer und als prioritäres

---

<sup>90</sup>SR 814.610.1

<sup>91</sup>Wallart (2002); diese Vorschläge wurden in teilweise leicht angepasster Form auch in die Stellungnahme des KMU-Forums aufgenommen.



Element der Arbeiten im Rahmen verschiedener Vorhaben bezüglich der administrativen Entlastung vorangetrieben.<sup>92</sup>

4. Erleichterter Export von anderen kontrollpflichtigen Abfällen (AK); - *Auf Wunsch der Wirtschaft wurde die EU-Liste übernommen, welche allerdings zum Teil intransparent ist. Bei den Ausfuhrbewilligungen soll die Struktur des europäischen Begleitscheins übernommen werden, der auf internationalen Regelungen (ADR), die dauernd geändert werden, beruht. Die diesbezügliche Federführung liegt beim ASTRA. Der administrative Aufwand im Inland konnte verringert werden.*

5. Aufhebung der Kartellisierung im Markt für elektronische Abfälle; Mit dem Fall SWICO hat die Wettbewerbskommission entsprechende Massnahmen ergriffen.

6. Verringerung der Anzahl Bewilligungen durch Zusammenfassung; Zusammenlegung der Audits bei den Entsorgern erfolgt. *Es braucht zur Behandlung von Elektroschrott einerseits eine Bewilligung des Kantons, andererseits gibt es in diesem Markt eine Lösung mit der vorgezogenen Recyclinggebühr. Diese wird durch SWICO und SENS verwaltet, welche eine sachgerechte Entsorgung garantieren. Unternehmen, die E-Schrott entsorgen wollen, müssen auch durch SWICO und SENS akkreditiert sein, weil diese beiden Organisationen für die Qualität der Behandlung garantieren müssen. Wir konnten dann zumindest bewirken, dass die Audits bei den Entsorgern in der Praxis durch Kanton und SWICO gemeinsam durchgeführt werden.*

7. Limite von 1000t/j für Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Stoffaufbereitung vor Ort ist zu erhöhen, UVP schneller und einfacher; *Dieser Vorschlag hat überhaupt nichts mit den in Frage stehenden Verordnungen zu tun.*

8. Infohinweis im Handbuch; Vollzugshilfen wurden eingeführt (Handbuch; Faktenblätter; Brancheninformationen; Schulungsunter-

---

<sup>92</sup> Der Vorschlag hat nicht nur einen Bezug zur Regulierung im Abfallbereich, sondern ist ein generelles Anliegen im Rahmen der administrativen Entlastung.

lagen etc.). *Dieser Vorschlag ist "work in progress" unsere FAQ-Site wird laufend ausgebaut und bearbeitet.*

9. Neue Kategorie AK voll ausnützen; Vgl. Vorschlag 4.

10. Zusammenfassung ähnlicher Abfälle in einer Kategorie; -.

11. Exportbewilligungen auch nach wirtschaftlichen Kriterien erteilen; -. *Dies geht schon alleine aufgrund von Artikel 30 Absatz 3 des Umweltschutzgesetzes nicht. Es wird zudem auch in einem internationalen Abkommen (Basler Übereinkommen) nicht toleriert (Vermeidung von Ökodumping). In der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) haben wir versucht, Export, wo sinnvoll, zu ermöglichen. Sinnvoll sind Exporte dann, wenn die Behandlung im Ausland den Vorschriften der Schweiz entspricht und wenn die Preisdifferenz höher als 30 % ist.*

12. Bei Tests neuer Entsorgungsverfahren Exportbewilligung auch bei mehr als 25 kg.; -. Bei Versuchen muss eine Anlagebewilligung vorliegen. *Es bleibt dennoch ein Export mit allen Gefahren (auch bei kleineren Mengen), weshalb es letztlich dennoch eine Bewilligung braucht, die Kriterien zur Bewilligungserteilung werden aber bei Versuchen etwas weiter ausgelegt.*

13. Abfallbehandlung im Ausland leichter bewilligen; Wurde übernommen.

14. Verkürzung der Fristen mit Parallelbehandlung der Gesuche im In- und Ausland; Wurde entgegengenommen. *Es findet eine Abstimmung mit den ausländischen Behörden statt.*

### **Folgen**

Einige der Vorschläge, die durch den Test erarbeitet worden sind, wurden tatsächlich übernommen. Die Frage muss jedoch offen bleiben, ob dies nun aufgrund des Tests geschah oder weil die Testergebnisse offene Türen einrannten. Besonders hervorzuheben ist in diesem Fallbeispiel, dass das federführende Amt die Arbeiten an der VeVA mit einer breit abgestützten Arbeitsgruppe, in der auch Unternehmen vertreten waren, begleitet hat. Gemäss den Aussagen des Projektleiters hat diese die meisten durch den Test aufgeworfenen,

relevanten Fragen bereits gekannt. Der Nutzen des Tests ist aus seiner Sicht in erster Linie darin zu sehen, dass der Test gewisse Absichten und Einsichten unterstützt respektive bestätigt hat.

Ähnlich wie im vorangehenden Fallbeispiel wurde seitens des Projektleiters der Regulierung ein Befremden darüber geäussert, dass der Test ohne sein Wissen durchgeführt worden sei. Aufgrund bereits zahlreicher anderer Kontrollmechanismen in der verwaltungsinernen Phase des Gesetzgebungsprozesses sei ihm nicht klar gewesen, was dieser Test zusätzlich noch bringen soll. Der Test wird in diesem Fall jedoch nicht als so dramatisch beurteilt, da er schliesslich durchaus auch positive Effekte gehabt hätte, da er gewisse Einschätzungen bestätigt habe. Auch die Diskussion im KMU-Forum wurde positiv bewertet, da man die Gelegenheit gehabt hätte, auch die Einzelheiten zu präsentieren und zu erklären.

### **Fazit**

Wiederum hat die starke Unabhängigkeit des KMU-Tests zu einem eher ineffizienten Prozess geführt. Wäre bereits vorgängig und zu einem früheren Zeitpunkt der Kontakt mit der zuständigen Behörde gesucht worden, hätte man den Test möglicherweise ganz anders und sehr viel spezifischer durchgeführt, dies alleine schon aufgrund der Tatsache, dass betroffene Unternehmen (auch KMU) im Erarbeitungsprozess bereits eingebunden waren.

### **5.1.5 Unternehmenssteuerreform II**

#### **Hintergrund**

Im Zentrum der Reform stehen die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, die Anrechnung der kantonalen Gewinn- an die Kapitalsteuer sowie gezielte Massnahmen zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben (KMU), insbesondere für die Personenunternehmen. Als weiteres Element werden mit der Reform Ärgernisse wie die indirekte Teilliquidation rechtssicher geregelt. Die Reform richtet sich somit an über 300'000 KMU mit über zwei Millionen beschäftigten Personen.

### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums**

Der KMU-Test hat insbesondere die folgenden Probleme aufgezeigt:

1. Nachteile der legalen Umgehung der Doppelbesteuerung von Dividenden durch aufwändige Holdingstrukturen;
2. Verharren in betriebswirtschaftlich suboptimalen Verhältnissen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (zu hohe Liquiditäten; Unternehmen aufgrund der potenziellen Steuern kaum verkäuflich/übertragbar);
3. Unterschiedliche Systeme in den Kantonen (progressive vs. proportionale Steuersätze)

Das KMU-Forum hat neben diesen konkreten Forderungen im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II auch die generelle Bedeutung von Steuerreformen herausgestrichen. Heute benötigen fast alle KMU zur Bewältigung ihrer Steuerabrechnung ein Treuhandbüro. Viele zusätzlich auch noch einen Steuerexperten. Grundsätzlich sollte aber davon ausgegangen werden, dass der Unternehmer respektive dessen Buchhalter eine Steuererklärung auch ohne fremde Hilfe erstellen kann. Aus diesem Grunde sei der grundsätzliche Reformwille der Steuerverwaltung sehr zu begrüßen.

Das Forum hat sich von den 3 zur Diskussion gestellten Reformmodellen klar für das Modell 1 ausgesprochen. Dieses Modell sei im Endeffekt das Modell, welches am ehesten die Probleme lösen könnte, welche durch den Test aufgeworfen worden seien. Dennoch seien die Möglichkeiten zur echten administrativen Erleichterung bei der Besteuerung von KMU noch lange nicht voll ausgeschöpft worden.

### **Folgen**

Der Bundesrat wollte in seiner Vorlage schliesslich alle Beteiligungen (nicht nur wie mit dem Test angeregt, die qualifizierten) reduziert besteuern. Das Parlament ging dann aber wieder zurück zum vorgeschlagenen Modell 1 und wollte nur qualifizierte Beteiligungen von der Doppelbesteuerung ausnehmen, was wiederum dem Vorschlag des Tests/Forums entspricht. Obwohl damit die Umsetzung der Vorschläge des Tests/Forums als relativ hoch bezeichnet werden

kann, ist festzuhalten, dass wohl nur sehr begrenzt der "offiziellen" Hauptforderung des Forums, nämlich einer administrativen Erleichterung, nachgekommen wurde. Es sei letztlich auch nicht das Ziel des Bundesrats gewesen, das System zu vereinfachen, sondern die steuerlichen Rahmenbedingungen für Personengesellschaften zu verbessern. Es ging weiter auch um die Behebung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, um die Einführung des Kapitaleinlageprinzips sowie um ergänzende steuerliche Massnahmen zugunsten von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften.<sup>93</sup> Auch eine tabellarische Darstellung der Massnahmen zugunsten von KMU des EFD zeigt, dass der administrativen Entlastung keinen besonderen Stellenwert eingeräumt worden ist<sup>94</sup>:

Massnahmen	Vorteil für KMU
<i>I Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung</i>	
Teilbesteuerung der Dividende für qualifizierte Beteiligungen, bei der direkten Bundessteuer zu 60 % im Privatvermögen und zu 50 % im Geschäftsvermögen	Mildert die wirtschaftliche Doppelbelastung des ausgeschütteten Unternehmensgewinns und stellt anderen Unternehmen Kapital für wirtschaftlich sinnvolle Investitionen zur Verfügung.
Ausweitung des Beteiligungsabzugs	Weitere Milderung der wirtschaftlichen Dreifachbelastung auf Stufe Unternehmen.
<i>II Abbau von substanzzehrenden Steuern</i>	
Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer bei den Kantonen	Reduziert die Steuerlast bei der Kapitalsteuer.

<sup>93</sup> vgl. Ausführungen des Bundesrats in der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II, BBl (2005) S.4733

<sup>94</sup> <http://www.efd.admin.ch/themen/00796/00800/01133/index.html?lang=de>

Einführung des Kapitaleinlageprinzips	Ermöglicht die steuerfreie Rückzahlung der von Anteilseignern erbrachten offenen Kapitaleinlagen einschliesslich des bisher steuerbaren Agios.
Entlastungen bei der Emissionsabgabe	Verbilligt die Beschaffung von Eigenkapital für Genossenschaften durch Erhöhung des Freibetrags.
<i>III Entlastung von Personenunternehmen in Übergangsphasen</i>	
Ausweitung der Ersatzbeschaffung	Erleichtert die steuerfreie Übertragung von stillen Reserven bei der Neuausrichtung des Betriebs.
Vorteilhaftere Bewertung von Wertpapieren im Geschäftsvermögen	Reduziert die Vermögensteuer und den administrativen Aufwand bei der Steuererklärung.
Steueraufschub bei Übertragung von Liegenschaften vom Geschäfts- ins Privatvermögen	Die Besteuerung von Gewinnen kann aufgeschoben werden, bis sie tatsächlich realisiert wird.
Aufschub der Besteuerung stiller Reserven bei Erbteilung	Unterstützt die Weiterführung des Unternehmens durch Erben.
Entlastung der Liquidationsgewinne	Entlastet Selbständigerwerbende bei definitiver Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit durch steuerliche Milderung der Liquidationsgewinne.

**Tabelle 2: Unternehmenssteuerreform II****Fazit**

Bei diesem Test standen mehr die "direkten Kapitalkosten"<sup>95</sup> als die eigentlichen Befolgungskosten im Vordergrund.

---

<sup>95</sup> vgl. Abbildung 1

### 5.1.6 Konkurs- und Liquidationsrecht

#### **Hintergrund**

Dieser KMU-Verträglichkeitstest sei nicht aus Anlass einer Gesetzes- oder Verordnungsrevision gemacht worden, sondern aus dem allgemeinen Bedürfnis heraus, mehr über die besondere Situation von KMU im Konkurs- und Liquidationsfall zu verstehen. Im Zentrum der Überlegungen sei der Ausgleich zwischen Interessen der Gläubiger und Schuldner gestanden, um weiteres Unternehmertum nach einem Konkursfall nicht zu verunmöglichen.

Eigentlicher Auslöser sei eine internationale Studie der OECD gewesen, die aufgezeigt habe, dass die Schweiz bezüglich der Laufzeit von Schuldscheinen einen hinteren Rang im Vergleich mit anderen Ländern einnimmt. Jemand der auch als Privatperson Konkurs mache, könne aufgrund der rechtlichen Situation in der Schweiz de facto lebenslänglich mit den Schuldscheinen verfolgt werden (vor Ablauf der Verjährungsfrist wird einfach aufgrund des Schuldscheins auf neues Vermögen betrieben). Zusätzlich hat die Weltbank auch festgestellt, dass die Liquidationsdividende in der Schweiz unterdurchschnittlich ist (40 % im Gegensatz zu 60 % im OECD-Durchschnitt).

Schliesslich hat der Swissair-Zusammenbruch und dessen Folgen dazu geführt, dass das SchKG einer Revision unterzogen worden ist. Somit konnte der Test eingesetzt werden, um oben erwähnte Probleme in die Vorbereitungsarbeiten einfliessen zu lassen.

#### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums**

Der Test hat

1. die Verkürzung der Verjährungsfrist von Verlustscheinen auf das Niveau der übrigen OECD-Länder und
2. die Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber leitenden Organen in Kapitalgesellschaften  
als Verbesserungsmassnahmen postuliert.

Das KMU-Forum hat diese beiden Vorschläge allerdings nicht angenommen und hielt fest, dass die Möglichkeiten der Haftbeschrän-

kung bei einer GmbH gut und die Voraussetzung zur Gründung einer solchen tief seien. Es hat eher weiche Massnahmen vorgeschlagen wie die Verbesserung des Internetangebots (Infos über Verfahren und wichtige Fragen), den Einbau eines Konkurs- und Betreibungsmoduls in Kursen für Unternehmensgründungen und Handouts zum Verfahren, die von den Betreibungsbeamten verteilt werden sollen.

### **Folgen**

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprojekts habe sich aufgrund der Vorgehensweise, die bei der Revision angewandt worden ist, ein typisches Problem ergeben: Das Bundesamt für Justiz hat in einem ersten Schritt Gutachter eingeladen, ihre Ansicht zur Problematik darzulegen. In der Regel würden dabei Professoren beigezogen. Diese wiederum hätten oftmals Praxiserfahrungen aus dem Einsitz in Verwaltungsräten von grösseren, respektive multinationalen Unternehmen. Sie beurteilten die Sachlage und den Handlungsbedarf aus der Sicht eines Konzernkonkurses. Diese Sichtweise sei durch den Swissair-Zusammenbruch noch verstärkt worden. Dies sei problematisch, da der häufigste Normadressat KMU sind und nicht solche Grossunternehmen.<sup>96</sup>

### **Fazit**

Dieser Test und die weitere Entwicklung im Aktien- und Rechnungslegungsrecht demonstrieren die Notwendigkeit der Sensibilisierung gewisser Ämter hinsichtlich der Bedürfnisse der KMU. Diese Beispiele zeigen zudem, dass in den ersten Vorbereitungsarbeiten zu den Vorlagen offenbar nur in unzureichendem Masse eine Analyse der zukünftigen Normadressaten durchgeführt worden ist. Dies hätte bei einem Anteil von 99,7 % KMU sicherlich zu einer anderen Beurteilung der Wirkungen geführt.

---

<sup>96</sup> Eine ähnliche Problematik hat sich auch im Aktien- und Rechnungslegungsrecht gezeigt.



### 5.1.7 CO<sub>2</sub>-Abgabe

#### Hintergrund

Aufgrund der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahre 1998 hat sich die Schweiz verpflichtet, die sogenannten Treibhausgase zu reduzieren. Kohlendioxyd (CO<sub>2</sub>) müsste gemäss Protokoll bis 2010 um 10 % gesenkt werden. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz<sup>97</sup> ist am 1. Mai 2000 in Kraft getreten. Da die zunächst vorgesehenen freiwilligen Massnahmen gemäss Modellrechnungen nicht zur Erreichung des Ziels führten, hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Massnahmen zur Zielerreichung vorgeschlagen. Zu diesen Varianten hat es im Herbst 2004 eine Vernehmlassung durchgeführt.

Der KMU-Test hatte zum Ziel, die Auswirkungen der verschiedenen Varianten zu analysieren. Dabei standen die Fragen nach der Belastung in finanzieller und administrativer Hinsicht, nach einer allfälligen Benachteiligung einer bestimmten Branche sowie eine mögliche Reduktionsverpflichtung der EnAW im Vordergrund.

#### Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums

Im Wesentlichen ergab der Test eine Unterstützung für eine bestimmte Umsetzungsvariante<sup>98</sup>, die in der Vernehmlassung vorgeschlagen wurde. Er hat sich insofern mehr mit materiellen Umverteilungsfragen dieser staatlichen Massnahme als mit der Art und Weise der Umsetzung und des Vollzugs befasst. Der Test hat insofern keine konkreten Hinweise darauf hervorgebracht, wie die administrativen Lasten durch dieses klimapolitische Instrument hätten vermieden werden können. Dennoch wurde in der Stellungnahme des Forums mehrmals betont, dass es wichtig sei, die administrative Belastung möglichst tief zu halten. Bemerkenswert ist, dass sich das Fo-

---

<sup>97</sup> SR 641.71

<sup>98</sup> CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen von 9 Rp./l in Kombination mit Klimarappen auf Treibstoffen

rum mehrheitlich für eine andere Variante als der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) ausgesprochen hat. In der Diskussion mit Vertretern des BAFU im Forum konnte offenbar ein Verständnis für die Massnahmen entwickelt werden. Dies entspricht auch den Eindrücken des zuständigen Projektleiters seitens des BAFU.

### **Folgen**

Schliesslich hat sich der Bundesrat in einer ersten Umsetzungsphase auch für die vom Forum favorisierte Variante ausgesprochen, dies mit einem Vorbehalt, falls die Ziele dennoch nicht erreicht werden können. Dieser Vorbehalt ermöglicht es, allenfalls auch auf Treibstoffen eine Abgabe zu erheben, allerdings wird der Diesel dabei ausgenommen. Dies entlastet insbesondere das Transportgewerbe, welches schon durch die LSVA stark unter Druck sei, eine Ausnahme, die auch durch das Forum gefordert worden ist.

Aus Sicht des Projektleiters seitens des BAFU habe das KMU-Forum nicht unbedingt eine ausschlaggebende, aber dennoch eine wichtige Rolle gespielt. Der Test hätte gewisse Einschätzungen seitens des BAFU bestätigt und die Diskussionen im Forum hätten aufgezeigt, wo die politische Grenze sei, insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass die grösseren wirtschaftspolitischen Akteure wie beispielsweise Economiesuisse, grosse Branchenverbände aber auch das Finanzdepartement sich klar gegen eine Abgabe auf Treibstoffen ausgesprochen hätten. Die produzierende und damit direkt betroffene Wirtschaft habe sich ohnehin klar für eine rein freiwillige Lösung im Sinne des Klimarappens ausgesprochen.

### **Fazit**

Dieser Test war ähnlich wie derjenige zur Unternehmenssteuerreform II durch eine Fokussierung auf die "Direkten Kapitalkosten" geprägt. Er hat nur allgemeine Hinweise bezüglich der Befolgungskosten gemacht. Er ist im Übrigen eines der eher raren Beispiele, in denen sich die Behörde im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses der Ergebnisse des Tests in ihrem Argumentarium bedient

hat. Das andere Beispiel ist die Abfallverordnung. Beide Beispiele entstammen dem BAFU.

#### 5.1.8 ASA-Richtlinie

##### **Hintergrund**

Seit einigen Jahren hat sich das KMU-Forum mit der sogenannten ASA<sup>99</sup>-Richtlinie beschäftigt. Es handelt sich dabei um eine etwas besondere Form von Regulierung, da sie durch eine Kommission erlassen wird. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) basiert auf dem Unfallversicherungsgesetz (UVG)<sup>100</sup> und hat die ASA-Richtlinie zur Konkretisierung von Art. 11a Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten<sup>101</sup> erlassen.

Immer wieder hätten die Mitglieder des Forums und das SECO Beschwerden über diese Richtlinie entgegen nehmen müssen. Das KMU-Forum liess aus diesem Grunde einen KMU-Verträglichkeitstest durchführen, der Aufschluss über die Ursachen der immer wiederkehrenden Probleme geben sollte.

##### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums**

Der Test hat ergeben, dass insbesondere drei Problemfelder zu unnötigen administrativen Lasten führen:

- Die Informationen sind unzureichend und schwer auffindbar;

---

<sup>99</sup> Arbeitsärzte und andere Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA)

<sup>100</sup> Art. 85, Abs. 3 UVG (SR 832.20): Die Koordinationskommission stimmt die einzelnen Durchführungsbereiche aufeinander ab, soweit der Bundesrat hierüber keine Bestimmungen erlassen hat; sie sorgt für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben. Sie kann dem Bundesrat Anregungen zum Erlass solcher Vorschriften unterbreiten und die SUVA ermächtigen, mit geeigneten Organisationen Verträge über besondere Durchführungsaufgaben auf dem Gebiete der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten abzuschliessen.

<sup>101</sup> SR 832.30

- Die Angebote für eine kollektive Umsetzung sind in mehreren Fällen ungeeignet und zu kompliziert;
- Die Dokumentationsaufgaben sind sehr aufwändig und häufig nutzlos.

Die Probleme waren in erster Linie darauf zurück zu führen, dass die alte Richtlinie nicht primär auf Dienstleistungsbetriebe sondern eher auf den 2. Sektor, auf produzierende Unternehmen ausgerichtet war. Das Problem war offenbar, dass die Kritik, die jeweils an die EKAS heran getragen wurde, zu diffus war. So hat man zwar gewusst, dass Probleme bestehen, aber konnte diese nicht präzise lokalisieren.

Aufgrund des Drucks, den insbesondere das Forum letztlich auch Mittels des Tests auf die EKAS ausgeübt hat, hat sich diese dann entschlossen, die Richtlinie zu revidieren. Vertreter der EKAS wurden mehrere Male in das Forum eingeladen und zu den Problemen befragt. Schliesslich lenkte die EKAS ein und wollte selber nach 10 Jahren die Richtlinie überarbeiten. Parallel zur Überarbeitung der Richtlinie sollte eine RFA durchgeführt werden.

Damit entsprach die EKAS der Hauptforderung des Forums, nämlich die ASA-Richtlinie gestützt auf eine RFA zu revidieren. Zudem sollte auch ein Hilfsmittel für KMU erstellt werden. Dieses soll den kleineren Unternehmen, insbesondere des Dienstleistungssektors, erlauben, ihre Pflichten einfach und rasch zu erfüllen, ohne Kostenfolge für die Unterstützung durch Dritte.

### **Folgen**

Die Richtlinie wurde revidiert. Sie wurde klarer und knapper. Die Pflichten werden risikogerechter und im Verhältnis zur Anzahl der Mitarbeitenden unterschieden und abgestuft. Der Formalismus wurde reduziert. Die Dokumentationsaufgaben wurden so vereinfacht, dass nach Schätzung der Regulierungsfolgenabschätzung bei KMU Einsparungen von rund 45 Millionen Franken möglich sind. Zudem wurde auch ein informatikgestütztes Hilfsmittel erarbeitet, das es KMU des dritten Sektors erlaubt, ihren Pflichten auf wesentlich einfachere Weise und mit erheblichen Zeiteinsparungen nachzu-

kommen. Mit diesem Massnahmenpaket wurde ein Grossteil der Forderungen des KMU-Forums erfüllt.

Von Seiten der EKAS wird betont, dass die eher unbequeme "Konfrontation" mit der Wirklichkeit, wie sie von KMU wahrgenommen wird, hilfreich war. So habe das Problem der eher unklaren allgemeinen Kritik an der Richtlinie behoben werden können. Auch wird seitens des Projektleiters bei der EKAS erwähnt, dass die "Hartnäckigkeit" des Forums letztlich den Ausschlag für eine Revision gegeben habe. Die Schreiben des Forums und der Test waren denn auch wichtige Argumente für die Revision. Erwähnt wird auch der trotz harten Diskussionen immer von Respekt geprägte Umgangston. Umgekehrt wird die Methodik des Tests kritisch hinterfragt. So wird beispielsweise bemängelt, dass die Zahl der Interviews zu klein sei und viele davon in Genf, einem eher atypischen Kanton, durchgeführt worden seien. Der Weg vom Interview über die Auswertung bis hin zu den Schlussfolgerungen sollte transparenter gemacht werden. Auch die Qualität der Interviews selber wird bemängelt, besonders wenn der Interviewte beispielsweise in Eile ist. Die Versuchung sei dann gross, mit Suggestivfragen das Gespräch zu verkürzen.

### **Fazit**

Besonders ist in diesem Fall sicherlich, dass hier eine Kommission mit dem Test zum Handeln gebracht worden ist. Die Rolle des Forums, das hartnäckig sein Ziel verfolgt hat, ist ebenfalls zu betonen. Zudem ist dieser Test beispielhaft für eine ex-post Evaluation, die letztlich zu einer erfolgreichen Verminderung der administrativen Last geführt hat. Weiter ist hier in der Überarbeitungsphase eine RFA ins Spiel gekommen, die von den Beteiligten als äusserst hilfreich und interessant beurteilt worden ist. Sie konnte den Nutzen der Massnahmen quantifizieren und damit wohl auch die Motivation bei der zunächst nur widerwillig handelnden EKAS steigern.

### **5.1.9 Neues Lebensmittelrecht**

#### **Hintergrund**

Insbesondere aufgrund einer umfassenden Revision des Lebensmittelhygienerechts<sup>102</sup> in der EU wurde es notwendig, die hiesigen Bestimmungen ebenfalls zu revidieren. Diese Notwendigkeit beruht auf der Tatsache, dass die Schweiz Lebensmittel in die EU exportieren will und dies nur dann tun kann, wenn die Regulierung im Inland von der EU anerkannt wird. Das Bundesamt für Veterinärwesen hat selber eine detaillierte Analyse der Auswirkungen einer allfälligen Übernahme von EU-Recht gemacht<sup>103</sup>. Dieser Test ist zudem in eine ausführliche Regulierungsfolgenabschätzung eingeflossen, die zur neuen Regulierung durchgeführt worden ist. Der Test hat sich in Ergänzung zur RFA auf Auswirkungen auf die nachgelagerten Betriebe der Nahrungsmittelherstellung konzentriert und dabei insbesondere die Bäckereibranche untersucht. Thematisch hat sich der Test auf die Themen Selbstkontrolle und Kennzeichnung der Lebensmittel beschränkt. Diese Verpflichtungen sind diejenigen mit den schwerwiegendsten Auswirkungen auf die Branche.

Das Verfahren zur Selbstkontrolle ist nach einer durch die NASA entwickelten Methode, der Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP), der sogenannten HACCP-Methode durchzuführen. Dieses Verfahren ist bereits seit 1995 in Kraft. Es wird durch eine Verpflichtung zur Rückverfolgung ergänzt, die direkt dem europäischen Recht entnommen worden sei.

### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums**

Bezüglich des Verfahrens zur Selbstkontrolle hat der Test festgestellt, dass nur wenige der befragten KMU sich überhaupt an diese Methode halten. Zu hoch seien die Kosten, welche durch diese administrative Last verursacht würden. Auch die kantonalen Lebens-

---

<sup>102</sup> SR 817.0

<sup>103</sup> Die Analyse betraf landwirtschaftliche Betriebe, Schlachthanlagen und Betriebe, in denen Lebensmittel mit tierischer Herkunft verarbeitet werden. Sie kommt zum Schluss, dass die Auswirkungen der Revision relativ gering sind. Teilweise finden sogar Entlastungen statt, da gewisse Kontrollen in andere integriert werden sollen. Zudem wurden auch die möglichen Ausnahmen genutzt, um Unternehmen vor administrativen Lasten zu schützen.

mittelinspektorate tolerierten die Situation. Zudem seien die Informationen von Bund und Kantonen ungenügend. Sie würden den Unternehmen kaum helfen, sich an die Regulierung zu halten. Für Mikrounternehmen und kleine KMU sei der Aufwand klar zu gross. Grösseren Unternehmen erlaube das Verfahren hingegen, die Kontrolle der betrieblichen Abläufe sicherzustellen.

Die Rückverfolgbarkeit wird als machbar eingeschätzt, solange sie sich darauf beschränkt, dass gegebenenfalls Dokumentationen der Lieferanten und der internen Buchhaltung vorgelegt werden müssen. Je grösser hingegen die Zahl der Zulieferer, desto höher würde auch der administrative Aufwand.

Auch die Verpflichtung, vorverpackte handwerkliche Produkte zu kennzeichnen, ist aus der Sicht der KMU eine überflüssige administrative Belastung.

Aufgrund dieser Erkenntnisse hat das Forum in der Vernehmlassung verlangt, dass grundsätzlich spezielle und differenzierte Regeln für KMU aufgestellt werden sollen. Weiter soll es auch möglich sein, Branchenlösungen im Sinne von Leitfäden mit guten Praktiken zu entwickeln, anstatt jedes Unternehmen einzeln zu verpflichten. Die Ansprüche an die Rückverfolgbarkeit müssten im Sinne der Dokumentierung auf Verlangen präzisiert werden. Schliesslich sollte bei handwerklich hergestellten Nahrungsmitteln die Inhaltsangabe auch mündlich erfolgen können.

### **Folgen**

Die Forderungen des Tests und des Forums bezüglich Branchenlösungen bei der Umsetzung der Selbstkontrolle gemäss HACCP wurde in der Folge aufgenommen. Hierbei war insofern ausschlaggebend, dass auch in Frankreich eine solche Lösung eingeführt worden ist<sup>104</sup>. Aufgrund dieser Tatsache sei es möglich geworden, in der

---

<sup>104</sup> Bemerkenswert ist die Tatsache, dass eine Sofortmassnahme der EU zur Verwaltungskostensenkung darin besteht, kleine Verkaufsbetriebe wie Metzger, Bäcker etc. von den HACCP-Erfordernissen auszunehmen. Vgl. KOM(2007) 23, S. 24.

Schweiz eine ähnliche Lösung vorzusehen und das Ziel der Anerkennung durch die EU dennoch zu erreichen. Eine Zielsetzung, die den Handlungsspielraum stark einschränkt.

Die anderen Vorschläge des Forums aufgrund des Tests wurden hingegen nicht umgesetzt. Dennoch wurde das Erreichte als Erfolg des KMU-Tests gewertet.

### **Fazit**

In diesem Fall handelt es sich um ein Beispiel, wie die GPK-N und der Bundesrat das Zusammenspiel von RFA und KMU-Test gerne gestaltet wissen möchten<sup>105</sup>. In einer zuvor bereits durch die betroffenen Ämter durchgeführten RFA wurden diverse Aspekte abgeklärt. Der Test konnte sich in der Folge auf spezifische zusätzliche Aspekte konzentrieren (Bäckerei-Branche). Damit bildete er ein Element der zweiten RFA, die schliesslich auch in die Botschaft einfluss. Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Ämtern war auch entsprechend kooperativ und zielführend, aber dennoch blieben Test und Forum unabhängig.

#### *5.1.10 Humanforschungsgesetz (HFG)*

### **Hintergrund**

2003 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats im Kontext der Beratungen über das Stammzellenforschungsgesetz eine Motion zur Schaffung einer Verfassungsgrundlage zur Forschung am Menschen verabschiedet<sup>106</sup>. Dieser Verfassungsartikel soll die Grundlage für den Bund bilden, die Forschung

---

<sup>105</sup> vgl. BBl 2006, S. 3317 ff.

<sup>106</sup> vgl. Botschaft zum Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen (BBl 2007 S. 6713 ff.)



am Menschen umfassend gesetzlich zu Regeln<sup>107</sup>. Bis anhin wurde insbesondere die in diesem Beispiel durch den Test aufgeworfene Thematik durch die Richtlinie der Schweizerischen Akademie für Medizinische Wissenschaften (SAMW)<sup>108</sup> rechtlich nicht bindend geregelt. Das Forum sei durch eines seiner Mitglieder auf diese neue Regulierung aufmerksam gemacht worden, die beträchtliche Auswirkungen auf die im Biotechnologiesektor forschenden Unternehmen haben könnte. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Verfassungsartikel und zum Bundesgesetz über die Forschung am Menschen hat das SECO im Auftrag des Forums einen KMU-Verträglichkeitstest durchgeführt.

### **Testergebnisse und Forderungen des KMU-Forums**

Der Test hat im Wesentlichen ein grosses Problem bei der "in vitro" Forschung<sup>109</sup> ergeben. Mit der Stossrichtung der Vorlage bezüglich der Forschung "in vivo" waren die befragten KMU hingegen einverstanden.

Die grössten Probleme ergaben sich aufgrund der hohen Informations- und Abklärungsanforderungen sowie eines Einwilligungserfordernisses bei der "in vitro" Forschung mit anonymisiertem Material. Dieses Material wird in der Regel vom Arzt bei der Diagnose oder

---

<sup>107</sup>ibid. S. 6714: "Diese Vorlage soll dem Bund die umfassende Zuständigkeit geben, die Forschung am Menschen gesetzlich zu regeln. Ihr primäres Ziel ist der Schutz von Würde und Persönlichkeit des Menschen in der Forschung. Dabei gilt es aber auch, die Forschungsfreiheit zu wahren und der Bedeutung der Forschung für Gesundheit und Gesellschaft Rechnung zu tragen."

<sup>108</sup>Richtlinie 23.5.07 zum Thema: Biobanken: Gewinnung, Aufbewahrung und Nutzung von menschlichem biologischem Material (S. 3): "Die vorliegenden Richtlinien sollen bis zum Inkrafttreten einer umfassenden eidgenössischen Regelung als Orientierungshilfe dienen. Sie berücksichtigen sowohl den derzeit gültigen nationalen und internationalen Rahmen als auch die wesentlichen Prinzipien der Bioethik, namentlich das Autonomieprinzip, das Fürsorgeprinzip sowie das Prinzip der Gerechtigkeit. Sie beschränken sich auf Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde und der Persönlichkeit der Spender sowie auf Bestimmungen zur Gewährleistung der Qualität und Sicherheit von Biobanken."

<sup>109</sup>Forschung im "Reagenzglas" im Gegensatz zur Forschung am lebenden Menschen/Tier.

Behandlung entnommen und - anstatt dieses zu vernichten - später an Forschende weiter gegeben. Die Vorlage wollte für jede derartige Materialprobe die Gewähr, dass die Person, von der sie stammt, sich dieser Wiederverwendung nicht widersetzt hat. Bei verschlüsseltem Material, bei dem man grundsätzlich wieder auf den Spender zurückschliessen kann, muss eine Einwilligung dieser Person vorliegen. Hieraus ergeben sich beträchtliche administrative Lasten.

Bei bereits bestehendem anonymisiertem Material besteht zwar die Möglichkeit, dieses für ein bestimmtes Forschungsprojekt durch die Expertenkommission zur Aufhebung des Berufsgeheimnisses<sup>110</sup> bewilligen zu lassen. Es können auch keine Proben aus dem Ausland eingeführt werden, die nicht den Bestimmungen der Schweiz entsprechen. Des weiteren wird auch ein neues Bewilligungssystem für "in vitro" Forschungsprojekte als problematisch erachtet. Diese Bewilligungspflicht erstreckt sich auch auf andere Tätigkeiten als die Forschung, namentlich auf die Kalibrierung, die Qualitätskontrolle, Maschinentests und die Ausbildung. Für all diese Tätigkeiten müsste neu ebenfalls eine Bewilligung eingeholt werden, was zu grossen Belastungen führen kann. Diese Erkenntnisse aus den Interviews führten zu folgenden Vorschlägen des Forums:

- Es muss weiterhin möglich sein, mit anonymisiertem, wiederverwendetem Material ohne Bewilligung im Labor arbeiten zu können;
- Anonymisierte oder verschlüsselte Proben müssen für die Forschung wiederverwendet werden können, wenn die Patienten keine Einwände dagegen erhoben haben;
- Biobanken, d.h. Proben, die in Sammlungen gelagert sind, müssen für Forschungsprojekte ohne jegliche Formalitäten wiederverwendet werden können;

---

<sup>110</sup> Strafgesetzbuch Art. 321<sup>bis</sup>

- Auch die erwähnten Tätigkeiten mit dem Material, das nicht direkt zur Forschung zu rechnen ist, muss ohne Bewilligung möglich sein;
- Import und Export von biologischem Material menschlichen Ursprungs muss frei bleiben.

### **Folgen**

Nach der Vernehmlassung wurden umfangreiche Überarbeitungsarbeiten am HFG in Angriff genommen, die bis dato noch nicht abgeschlossen worden sind. Hingegen wurde die Vorlage für den Verfassungsartikel zur Entscheidung gebracht und der Bundesrat hat die zugehörige Botschaft verabschiedet. In dieser findet sich ein entscheidender Abschnitt, der viele der aufgeworfenen Probleme löst:

*"Allerdings gilt dies (Anm.: Gefährdung der physischen und psychischen Integrität oder der Privatsphäre von Menschen; Würde- oder Persönlichkeitsverletzung) nur dann, wenn überhaupt eine Verbindung zwischen den Materialien bzw. Daten und der betreffenden Person hergestellt werden kann. Bei anonymen bzw. vollständig anonymisierten Materialien oder Daten kann die Person nicht bzw. nur mit unverhältnismässigem Aufwand identifiziert werden, sodass die Gefahr einer Verletzung von Würde oder Persönlichkeit wegfällt. Forschung mit anonymen oder vollständig anonymisierten Materialien oder Daten fällt somit nicht unter den Anwendungsbereich des Verfassungsartikels. Der Erlass von Vorschriften zur korrekten Anonymisierung von Materialien oder Daten bleibt aber möglich."<sup>111</sup>*

Mit dieser Feststellung bezüglich anonymisierten Materialien wird dieses aus dem Anwendungsbereich des HFG ausgenommen und damit ein grosser Teil der aufgeworfenen Probleme gelöst.

Die Stellungnahme des Forums hat bei der Erarbeitung dieser Vorlage auch gemäss der Projektleitung des Gesetzgebungsprojekts eine Rolle gespielt. Zwar waren die Probleme mit anonymisiertem Mate-

---

<sup>111</sup> Botschaft zum Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen (BBl 2007 S. 6722)

rial bekannt, dennoch hat man sich zunächst entschlossen, dieses in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen und die Verwendung mit einem Widerspruchsrecht zu verknüpfen. Das Forum war jedoch diesbezüglich auch nur eine von mehreren Stimmen. Ähnlich haben sich auch andere Organisationen in der Vernehmlassung geäußert. Der Nutzen des Tests lag offenbar darin, dass der Projektleitung des Bundesamts für Gesundheit bewusst wurde, dass gewisse Elemente nicht so klar kommuniziert wurden. Man sei davon ausgegangen, dass der Aufwand für die Unternehmen nicht erheblich grösser sei als zuvor, dies zumal die Grundsätze des Entwurfs bereits heute gelten. Es sei nur festgeschrieben worden, was ohnehin bereits heute aufgrund des Patientenschutzes und des Persönlichkeitsrechts gelte.

Aus Sicht der Regulierungsprojektleitung seien die Testergebnisse insofern auch wichtig gewesen, als dass sie direkt die Meinung der betroffenen KMU widerspiegeln. Ein direkter Kontakt mit den Unternehmen sei kaum möglich, man habe meist nur mit Branchenvertretern zu tun. Dieses Praxisfeedback konnte dann im weiteren Verlauf der Arbeiten auch glaubwürdig in das Argumentarium aufgenommen werden. Der Projektleiter des Tests schätzt die Wirkung letztlich relativ hoch ein. Sowohl von Seiten des BAG als auch des SECO wurde der Austausch als gut angesehen. Seitens des BAG wurden die Gespräche als intensiv, aufwändig aber auch interessant empfunden. Die Distanz des SECO wurde hingegen eher kritisiert. Man hätte es geschätzt, wenn beispielsweise der Fragebogen vorgängig besprochen worden wäre. Auf diese Weise hätten gewisse Fragen, die nicht sinnvoll erschienen, vor den Interviews geklärt werden können. Der Bericht wäre zudem gehaltvoller geworden. Der harsche Vorwurf, die Vorlage führe zu einem Massenexodus von forschenden Biotech-Unternehmen, wurde vor diesem Hintergrund nicht geschätzt. Eine vorgängige Diskussion des Fragebogens und des Berichtes hätten zu einer weniger negativen Einschätzung des

Vorhabens geführt. Dem Bericht<sup>112</sup> selber ist umgekehrt zu entnehmen, dass er mit den zuständigen Personen des BAG besprochen und wo nötig angepasst worden sei.

### **Fazit**

Dieses Beispiel zeigt einen anderen Nutzen des KMU-Forums auf: Der Anstoss zu einem KMU-Test kam von einem Mitglied des Forums, das als Unternehmer direkt durch die Regulierung betroffen ist. Eher schwierig gestaltete sich in der Folge die Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Behörde und den Verantwortlichen für den KMU-Test. Es gab offenbar verschiedene Kommunikationsprobleme. Trotz des starken Betroffenheitsgrades unterschiedlichster KMU (Arztpraxen, Kliniken, forschende Unternehmen etc.) wurde diesem Aspekt eine eher untergeordnete Rolle beigemessen. Im Vordergrund standen ethische Fragen, die schliesslich auch den Anstoss für das Regulierungsprojekt gegeben haben<sup>113</sup>. Der KMU-Test hat hier massgeblich zur nötigen Sensibilisierung des Amtes in einem verhältnismässig frühen Stadium des Projekts beigetragen. Auf diese Weise konnte ein wesentliches Problem der Vorlage bereits in der vorgängig zu schaffenden Verfassungsgrundlage vorweg gelöst werden.

## **5.2 Einschätzung des KMU-Tests aus Sicht der Wirtschaftsverbände**

### **5.2.1 Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)**

Der SGV betrachtet den KMU-Test als Querschnittsaufgabe einer Dienststelle. Dieser Aufgabe werde von den jeweils für die Regulierungsvorhaben zuständigen Ämtern nur tiefe Priorität eingeräumt, da

---

<sup>112</sup> Muller/Läderach 2006, S. 18

<sup>113</sup> Deshalb wohl auch die Bemerkung seitens der Projektleitung im Interview, dass aus ihrer Sicht die Anliegen des Forums nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Vorlage betroffen hätten.

sie nicht in das Kerngeschäft des Amts gehöre. Aufgrund der Menge an Geschäften müsse man sich bei der Auswahl einzelner Projekte für einen KMU-Test zudem eher nach dem Zufallsprinzip richten. Vor diesem Hintergrund wird die Wirkung als eher beschränkt eingeschätzt.

Eine Verstärkung der Wirkung wird durch die Einführung einer Checkliste (Flyer oder Leitfaden), anhand derer das jeweils zuständige Amt die Verträglichkeit prüfen kann, gesehen. Zudem sollte man sich auf gewisse Themen fokussieren. Dies müsse auch der SGV tun. Weiter solle man auch möglichst früh im Gesetzgebungsprozess die KMU-Anliegen einbringen, um entsprechende Resultate erzielen zu können. Wenn das Projekt zu weit fortgeschritten sei, würde das Amt eher die Gesichtswahrung bevorzugen, als eine pragmatische, KMU-freundliche Lösung anstreben. Man könne dann nur noch Marginalien ändern. Alles andere führe zu einem zu grossen Aufwand seitens der Regulierungsbehörde. Generell sei zu beachten, dass Gespräche meistens mehr bringen würden als Briefe. Die Wirkung werde durch einen guten Dialog verstärkt. Möglicherweise sei auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle, die ebenfalls Evaluationen durchführt, erfolgversprechend. Zudem sollten die grossen Verbände, SGV und Economiesuisse, aktiv über die Resultate der Tests und die Stellungnahmen des Forums informiert werden. Es reiche nicht, dass die Informationen als Holschuld auf der Website des SECO abrufbar seien.

Aus Sicht des SGV sind die Instrumente (Test und Forum) grundsätzlich sinnvoll. Es seien auch die richtigen Themen aufgegriffen worden. Man solle sich auf diese Möglichkeiten konzentrieren und nicht neue erfinden. Es gäbe hingegen sicherlich ein Potenzial zur Weiterentwicklung.

Die Methodik wird nicht kritisiert. Im Gegenteil - sie sei auf beiden Seiten (SECO und KMU) ressourcenschonend, dies im Gegensatz zu breit gestreuten, repräsentativen Umfragen. Dennoch ist aus der persönlichen Erfahrung des Vertreters des SGV eine gewisse Skepsis gegenüber prospektiven Evaluationen spürbar. Vertieft konnte

die Methodik und die Stossrichtung der Tests allerdings nicht beurteilt werden, weil man sie im Detail nicht kennt.

### 5.2.2 Economiesuisse

Die Einschätzung von Economiesuisse bleibt auf einer sehr allgemeinen Ebene, da die KMU-Tests nur vom Hörensagen her bekannt sind. Economiesuisse selber gehe immer Fallweise vor und würde schon sehr früh bei den regulierenden Ämtern vorstellig, um die Interessen der Wirtschaft einzubringen. In diesem Stadium seien die Möglichkeiten zur Einflussnahme wesentlich grösser. Für Economiesuisse seien die KMU im Übrigen ein wichtiges Thema und man erkenne die Notwendigkeit, sich für diese Gruppe von Unternehmen aufgrund ihrer proportional stärkeren Betroffenheit einzusetzen.

Man kann bei Economiesuisse aufgrund der fehlenden Kenntnisse über die KMU-Tests keine Angaben dazu machen, inwiefern sie sinnvoll sind. Die Wirkung wird alleine aufgrund der fehlenden Kenntnisse beim Verband als eher gering respektive wenig breit eingestuft.

Aufgrund der Arbeit der Medien und der Verbände seien viele Ämter in der Zwischenzeit gegenüber den Anliegen der Wirtschaft sehr sensibel geworden. Ein gutes Beispiel hierfür sei die Mehrwertsteuer. Auch das Bundesamt für Statistik habe sich positiv entwickelt. Zudem sei auch das Vernehmlassungsverfahren von grundlegender Bedeutung, man könne viele Fehler aufdecken und die meisten würden auch korrigiert werden.

Grundsätzlich sollte man sich darüber bewusst sein, dass bei KMU oft das notwendige Abstraktionsvermögen nicht vorhanden sei, um ein Regulierungsvorhaben ex-ante richtig einzuschätzen. Die Analysen sollten schliesslich auch nicht einfach als "l'art pour l'art" betrieben werden. Letztlich sei wichtig, dass Wirtschaft und Verwaltung einvernehmliche Lösungen fänden. Man mache jedoch in jüngster Zeit eine stärker werdende Politisierung der Departemente aus, die dazu führe, dass pragmatische Lösungen oftmals nur schwer erzielt werden könnten.

Der grösste Nutzen des KMU-Tests liege sicherlich in seinem Querschnittsansatz. Wenn sich alle regulierenden Ämter an gewisse Grundregeln halten müssten, würde dies sicherlich etwas bringen. Das Forum könnte hier möglicherweise eine Rolle als Kontrollinstanz übernehmen. Eine Stossrichtung, die aus Sicht von Economie-suisse sinnvoll wäre.



## 6 Schlussfolgerungen und Thesen

Bevor die Schlussfolgerungen gezogen werden, soll hier nochmals auf den übergeordneten Kontext der KMU-Tests als Element der prospektiven Regulierungsanalyse hingewiesen werden. Die Sichtweise der Interviewpartner ist oft durch das einzelne Beispiel geprägt. Doch - wie einleitend erwähnt - ist in der Regel nicht ein bestimmtes Gesetzgebungsprojekt problematisch, sondern die Gesamtheit der Regulierungen, die KMU beeinflussen. Währenddem die für einen einzelnen Rechtsakt zuständige Behörde kaum ein Problem wahrnimmt, spürt ein einzelnes Unternehmen die Summe einzelner kleiner Schwierigkeiten sehr wohl. Insofern mag der mit einer sorgfältigen prospektiven Evaluation verbundene Aufwand aus Sicht der Behörde nur begrenzt Sinn machen, aus Sicht der Rechtsunterworfenen hingegen erscheint er minimal im Vergleich zu seinem Nutzen.

Die Qualität eines attraktiven Wirtschaftsstandorts ergibt sich letztlich aus der Summe der einzelnen Standortfaktoren. Ein gutes Regulierungsumfeld ist Bestandteil dieser Rahmenbedingungen. Die laufende Optimierung dieser Faktoren gehört deshalb zu den Kernaufgaben einer ganzheitlichen Standortförderung. Das Ziel dieser vergleichsweise jungen Staatsaufgabe besteht darin, mobile Produktionsfaktoren wie Kapital und immer mehr auch Arbeit (insbesondere hochqualifizierte, global nachgefragte Arbeitnehmende) am immobilen Faktor Boden zu halten respektive dorthin anzuziehen. Dies ist auch in der Schweiz eine notwendige Voraussetzung zur Erreichung des Staatszwecks, namentlich zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und der nachhaltigen Entwicklung<sup>114</sup>. Zudem gehört die Sorge um günstige Rahmenbedingungen auch zu den wirtschaftspolitischen Kernaufgaben von Bund und Kantonen<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. 2, Abs 2 BV (SR 101)

<sup>115</sup> BV Art. 94, Abs 3 BV

## 6.1 Schlussfolgerungen

Aus den Fallbeispielen und den Interviews mit den Wirtschaftsverbänden können folgende Schlussfolgerungen abgeleitet werden:

### **Arbeitshypothese 1: KMU-Tests machen die Gesetzgebung KMU-freundlicher**

Grundsätzlich kann man festhalten, dass die Absicht der KMU-Tests tatsächlich darin besteht, die Gesetzgebung KMU-freundlicher zu machen. Dies ergibt sich sowohl aus der Beschreibung der Methode als auch aus der Entstehungsgeschichte des Tests. Die seit dem 1. Februar 2007 geltende VKP-KMU hält diese Absicht in Art. 9 zudem nicht wörtlich, aber inhaltlich fest, ohne sich dabei direkt auf den KMU-Test zu berufen. Diese werden aber in Art. 12 der Verordnung ausdrücklich als Instrument des Forums erwähnt. Der Forderungskatalog vergangener Stellungnahmen des Forums (vgl. Anhang 2) enthält eine Vielzahl Anträge, deren Wirkung als KMU-freundlich bezeichnet werden kann. Da sich diese Forderungen aus Interviews mit direkt betroffenen KMU ableiten, muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie tatsächlich zu einer KMU-freundlicheren Gesetzgebung beitragen würden. Der SGV vertritt zudem die Meinung, die KMU-Tests hätten die richtigen Themen aufgenommen.

In einigen der analysierten Fälle sind die Forderungen des Forums auch tatsächlich erfüllt worden. Die Interviews und die Analyse der Texte und der Ergebnisse lassen diesen Schluss zu. Eine unmittelbare Kausalität kann aber nur in wenigen Fällen hergeleitet werden. Oft kann hingegen davon ausgegangen werden, dass der Test und das Forum die gewünschte Ausrichtung der Regulierung positiv beeinflusst haben. Diese Annahme wird auch durch Aussagen der Interviewpartner bestätigt.

Betrachtet man die Tests einzeln, können bezüglich der Zielerreichung die ersten und die letzten Tests als besonders erfolgreich bezeichnet werden. Bei den ersten Tests (Rechnungslegungs- und GmbH-Recht) ist dies offenbar auf das Engagement des neu eingesetzten Forums zurück zu führen. Bei den letzten Tests (HFG und

ASA-Richtlinie) spielte die Hartnäckigkeit des Forums und des Sekretariats eine ausschlaggebende Rolle. Bei der ASA-Richtlinie war das Forum seit einigen Jahren daran, die Haltung der EKAS in Richtung Revision zu beeinflussen. Beim HFG konnte auf der Basis des Tests und der klaren Haltung des Forums im späteren Verlauf auch innerhalb der Verwaltung, in der Ämterkonsultation und im Mitberichtsverfahren darauf hingewirkt werden, dass die Forschung mit anonymisiertem Material aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wurde.

Der ebenfalls im Endeffekt positiv verlaufene KMU-Test zum revidierten Lebensmittelrecht war durch eine gute Zusammenarbeit mit den zuständigen Ämtern bereits im Rahmen der RFA geprägt. Dem Test gegenüber war eine positive Grundhaltung vorhanden, weshalb man schliesslich auch die Möglichkeit der Erleichterung bezüglich des HACCP-Konzepts aufgenommen, bewusst nach einer Lösung gesucht und diese auch in Form der Regelung in Frankreich gefunden hat.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der KMU-Test und das KMU-Forum die Gesetzgebung tatsächlich KMU-freundlicher gestaltet haben. Das Ausmass der Wirkung hat sich - abgesehen von den Resultaten der anfänglichen Tests zum Rechnungslegungsrecht und zum GmbH-Recht - bei den letzten Tests tendenziell gesteigert. Allerdings muss der Eindruck der PVK und der OECD ebenfalls bestätigt werden: Die Tests haben in vielen Fällen nur eine bescheidene Wirkung entwickelt. Auch die vermeintlichen erfolge bezüglich Unternehmenssteuerreform und die CO<sub>2</sub>-Abgabe sind zu hinterfragen. In beiden Fällen wurde zwar eine hohe Erfolgsquote erzielt, diese bezieht sich hingegen leider nur auf die Reduktion der "Direkten Kapitalkosten"<sup>116</sup> und damit eher auf eine politische Umverteilungsfrage, nicht aber auf die eigentliche Zielsetzung der Reduktion der administrativen Lasten und anderer ungewollter Nebeneffekte.

---

<sup>116</sup> vgl. Abb. 1

## **Arbeitshypothese 2: Der KMU-Test erhöht die Qualität der Gesetzgebung**

Da in dieser Arbeit nur ein einseitiger Blick auf die Beeinflussung der Gesetzgebung zugunsten von KMU geworfen wurde, kann die 2. Hypothese weder klar verworfen, noch klar verifiziert werden. Dies aus der Überlegung heraus, dass zwar möglicherweise eine Steigerung der KMU-Freundlichkeit erreicht wurde, andere gesellschaftliche Gruppen hingegen allenfalls schlechter weggekommen sind. Die Qualität der Gesetzgebung als neutrales Konzept wäre insofern nicht gegeben.

Sicher kann hingegen festgehalten werden, dass der KMU-Test und die Konfrontation der regulierenden Behörde mit dessen Ergebnissen und mit dem Forum zu einer stärkeren Reflexion der Wirkung einer Gesetzgebung führen. Das belegen auch die in den Fallbeispielen gemachten Aussagen der Interviewpartner. Grundsätzlich kann dies als Beitrag zur Steigerung der Gesetzgebungsqualität gewertet werden.

Die Bemühungen im Rahmen der RFA, der KMU-Tests und des Forums haben möglicherweise langsam aber sicher zu einem Mentalitätswechsel in der Verwaltung geführt<sup>117</sup>. Neuere Gesetzgebungsprojekte<sup>118</sup> werden sehr sorgfältig, unter Einbezug der genannten Instrumente, aufgeleitet. Ein weiterer Hinweis auf eine Kulturänderung stellt bspw. auch die Tatsache dar, dass das BAFU von sich aus zwei Studien zur KMU-Verträglichkeit von Umweltauflagen durchgeführt hat.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Der Einfluss des Bundesamts für Justiz über den Gesetzgebungsleitfaden und Unterstützungsleistungen wurde in dieser Arbeit nicht geprüft, er ist jedoch in Anbetracht dieser Entwicklungen sicherlich ebenfalls nicht zu vergessen. Economiesuisse macht ebenfalls einen Mentalitätswechsel zugunsten der Wirtschaft aus, führt dies allerdings mehr auf die eigene Arbeit und den Druck der Medien zurück.

<sup>118</sup> beispielsweise diejenigen im Lebensmittelrecht, das HFG und ganz aktuell auch die Revision des Epidemiengesetzes

<sup>119</sup> [http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?lang=de&action=show\\_publication&id\\_thema=26&series=UW&nr\\_publication=0742](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?lang=de&action=show_publication&id_thema=26&series=UW&nr_publication=0742)

Auch dass der Bundesrat der prospektiven Analyse in Form der RFA durch die Aufnahme wichtiger Vorhaben in seine Jahresziele mehr Beachtung schenkt, spricht für eine Erhöhung der Gesetzgebungsqualität. Dies gilt auch bezogen auf den KMU-Test, da dieser im Idealfall als Bestandteil der RFA betrachtet werden kann. Die noch weiter auszuführende Thematik des Zusammenspiels von RFA und KMU-Test führt jedoch zu einer weiteren, wichtigen Schlussfolgerung aus der Analyse.

### **Der KMU-Test ist im Regulierungsprozess zu spät angesiedelt**

Die Reaktion vieler Interviewpartner seitens der für die Regulierungsprojekte zuständigen Ämter zeigt, dass der Test zu spät erfolgt. Er wird als mühsam und in einer schwierigen Phase als zusätzliche Belastung wahrgenommen. Die Einstellung gegenüber dem Test, dessen Zielsetzung generell als sinnvoll erachtet wird, ist - insbesondere deshalb - negativ. Die Zusammenarbeit mit dem Forum und den SECO-Mitarbeitern wird mehr im Sinne eines Informationsaustauschs beschrieben. Es wird kaum von einer echten Zusammenarbeit im Sinne der Sache gesprochen. Man fühlt sich eher kontrolliert als betreut. Entsprechend stark spürt man in den Interviews auch eine Rechtfertigungshaltung seitens der durch den Test betroffenen Projektverantwortlichen. Dies wiederum bestärkt die Einschätzung des SGV, dass in diesem Stadium des Gesetzgebungsprozesses eher das Gesicht gewahrt wird, als dass pragmatische Änderungen im Projekt vorgenommen werden.

Weitere Hinweise auf die Problematik des Zeitpunkts des Tests liefert auch der Blick in die Vereinigten Staaten. Dort werden die in einem KMU-Test anzustellenden Überlegungen wesentlich früher gemacht. Die Wirkung wäre nachhaltiger. Auch die beiden Wirtschaftsverbände schätzen dies so ein. Zudem wird die Behörde auch

---

und  
[http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show\\_publ&lang=de&id\\_thema=26&series=UW&nr\\_publ=0636](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show_publ&lang=de&id_thema=26&series=UW&nr_publ=0636)

dazu gezwungen, sich viel früher und damit grundsätzlich in der gemäss Leitfaden optimalen Phase detailliertere Gedanken zu den Auswirkungen der vorgesehenen Massnahmen zu machen. Diese erfolgen dann nicht nur aus der Perspektive des primären Regulierungsziels. Der Tendenz, nur oberflächlich und erst im letzten Moment noch das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage zu schreiben, könnte auf diese Weise vorgebeugt werden<sup>120</sup>. Dies gilt natürlich insbesondere für all diejenigen Fälle, in denen auf eine ausführliche RFA verzichtet wird.

### **Die Methodik des KMU-Tests wird bestätigt**

Eine wichtige Schlussfolgerung ist auch, dass die Methodik des KMU-Tests klar bestätigt wird. Die Kritik, Ergebnisse des Tests seien gar nicht repräsentativ, ist ein Einzelfall. Repräsentative Umfragen können schlicht nicht die notwendigen Informationen liefern, um substantielle Kritik und konkrete Verbesserungsvorschläge zu formulieren. Sie verhelfen auch nicht zwingend zu einem besseren Verständnis von allfälligen Wirkungen. In den OECD-Mitgliedstaaten zumindest werden solche Methoden im Kontext der KMU-Verträglichkeit nicht eingesetzt. Auch die neuesten methodischen Entwicklungen im Rahmen des SKM setzen keine repräsentativen Techniken ein. Im Gegenteil, die Befragung weniger KMU-Vertreter steht im Mittelpunkt. Sie dient dem besseren Verständnis der Wirkungen und einzelner Arbeitsschritte bei der Erfüllung der Informationspflichten und wird in der Regel durch Experten plausibilisiert. Im Rahmen der SKM-Methodik wird zwar eine Quantifizierung administrativer Kosten vorgenommen. Diese hat jedoch nichts mit Repräsentativität im hier diskutierten Sinn zu tun.

---

<sup>120</sup> Diese Tendenz ist im Übrigen nicht nur in der Schweiz feststellbar. Auch die Generaldirektion Unternehmen hat in einem Bericht über die Wirkung von Business Impact Analysen (BIA) festgestellt, dass diese "im Nachhinein als "Pflichtübung" für bereits fertig gestellte Vorschläge durchgeführt (werden), was mit erheblichen Nachteilen sowohl für die Qualität der Analysen als auch für die Möglichkeit zur Einbeziehung der Ergebnisse in den Entwurfsprozess verbunden ist." (GD Unternehmen, S. 4).

## 6.2 Thesen zur Weiterentwicklung des KMU-Verträglichkeitstests

### Kein unreflektiertes Nachahmen vermeintlicher Erfolgsrezepte

In die derzeitige "Euphorie"<sup>121</sup> rund um das Standardkosten-Modell sollte nicht blindlings eingestimmt werden. Das Niederländische Kabinett hat auf vorbildliche Weise eine Reduktion der Lasten für Unternehmen um 25 % beschlossen und rein formal auch erfolgreich erreicht. Interessanterweise wurde im späteren Verlauf eine Untersuchung durchgeführt, die gezeigt hat, dass der tatsächliche Effekt für die Unternehmen nicht einer Reduktion der administrativen Lasten um 25 % entsprach. Einer der Gründe hierfür war, dass einigen der reduzierten Regelungen bereits vorher gar nicht nachgelebt worden ist, oder dass es sich um Vorschriften gehandelt hat, die von den Unternehmen im eigenen Interesse auch ohne Regulierung eingehalten wurden.<sup>122</sup>

Die Schweiz hat die Anzahl der Erlasse bei der "Formellen Überprüfung des Bundesrechts" an die Hand genommen und dabei immerhin 10 % (absolut 234) aufgehoben und weitere 131 teilweise aufgehoben oder angepasst. Dabei wurden nur solche Erlasse aufgehoben, die offensichtlich nicht mehr nötig sind. Dies entweder weil sie nicht mehr angewendet, unwirksam, überflüssig, überholt oder gegenstandslos geworden sind.<sup>123</sup> Hinzu kommt der erfolgreiche Abbau diverser Bewilligungen, welche dieselben Bedingungen erfüllen. Würde man diese Massnahmen mit dem SKM quantifizieren, hätte

---

<sup>121</sup> vgl. z.B. Müller (2006), Titel: "...das niederländische Erfolgskonzept"

<sup>122</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, S. 5; bei den Vorschriften, die ohnehin eingehalten worden sind, handelt es sich um "andere administrative Aufwände" im Sinne von Abb. 1.

<sup>123</sup> Huber-Hotz, S. 398. Bei einem mit den Niederlanden vergleichbaren, systematischen Vorgehen (Messung der administrativen Kosten mittels SKM und Bekanntmachung der vermeintlichen Kostenreduktion für die Rechtssubjekte), hätte man mit diesem Projekt im Rahmen der Verwaltungsreform wohl ähnliche Schlagzeilen machen können. Nicht beurteilt werden kann indes, ob der Effekt ähnlich gering gewesen wäre.

man wohl einen ähnlichen primären Wirkungsgrad wie das Niederländische Kabinett erreicht. Es ist zu vermuten, dass der Effekt für die Zielgruppe der Unternehmen ebenfalls kaum spürbar ist.

Ein grosser Vorteil der quantifizierenden Methodik des SKM liegt in der beträchtlichen Mobilisierungswirkung. In den Niederlanden hat sich dies bereits positiv - mit oben erwähntem Vorbehalt - ausgewirkt. In anderen Ländern und in der EU ist die Entwicklung zu verfolgen, da Messungen nun durchgeführt und Reduktionsziele anvisiert werden. In der Schweiz könnte diese mobilisierende Wirkung einer Quantifizierung administrativer Kosten dazu eingesetzt werden, Rechtsbereiche mit Revisionsbedarf zu identifizieren und Revisionen anzustossen. Die Analyse böte zudem bereits erste Anhaltspunkte, wo die Revision konkret ansetzen könnte oder müsste.

Die SKM-Methode könnte aber - in einer möglicherweise etwas vereinfachten und fokussierten Version - auch sinnvoll im Rahmen der KMU-Tests eingesetzt werden. Sie könnte die Argumentation mit quantitativen Aussagen verstärken und so Forderungen des Forums einen grösseren Nachdruck verleihen.

#### **Den getrennten Einsatz von RFA und KMU-Verträglichkeitstest überdenken**

Verschiedene Interviewaussagen, aber auch der Blick auf andere Methoden zeigen, dass die heute verhältnismässig klare Trennung der RFA und der KMU-Tests nicht optimal ist<sup>124</sup>. Wie oben beschrieben, könnte die Wirkung des Tests dadurch verstärkt werden, dass er früher angesetzt wird. Denkbar ist, dass er gleichzeitig mit der ersten RFA respektive als Element dieser RFA durchgeführt

---

<sup>124</sup> Auch die OECD kommt zu einem ähnlichen Schluss. OECD (2006:a), S. 101



wird<sup>125</sup>. Bei Revisionsvorhaben wäre der Test als Element der ex-post Analyse zudem schon früh und sehr konkret einsetzbar.

Die heute übliche Meldung an das SECO bezüglich beabsichtigter Gesetzgebungsprojekte und zugehöriger RFA könnte durch entsprechende Fragen aus Sicht des KMU-Tests ergänzt werden. Dabei müsste insbesondere der Betroffenheitsgrad von KMU plausibel ausgewiesen werden.<sup>126</sup>

### **Die Durchführung der KMU-Tests nicht als alleinige Aufgabe des SECO**

Ähnlich wie bei der RFA oder wie in den Vereinigten Staaten und anderen Mitgliedstaaten der OECD muss der KMU-Test nicht zwingend durch das SECO, respektive im Auftrag des KMU-Forums durchgeführt werden. Es ist gut vorstellbar, dass die zuständigen Ämter selber diese Aufgabe schon früh mittels Checklisten<sup>127</sup> an die Hand nehmen. Dies schliesst jedoch die Hilfestellung durch die Spezialisten des SECO keineswegs aus. Es wäre sogar sinnvoll, diese bereits früh einzubinden. Eine Möglichkeit würde diesbezüglich das Expertenpanel im Sinne des Regulatory Flexibility Acts darstellen. Adaptiert auf die Schweiz könnte sich ein solches "Panel" aus Vertretern des federführenden Amtes, des SECO (RFA und KMU-Test) und möglicherweise aus einer Vertretung des BJ (begleitende Rechtssetzung) zusammen setzen. Dessen Schlussbericht, basierend

---

<sup>125</sup> vgl. hierzu auch die Überlegungen zum Zeitpunkt der KMU-Tests im Gesetzgebungsverfahren in den Schlussfolgerungen. Auch die GD Unternehmen der EU ist in ihrer Evaluation des Pilotprojekts mit BIA zum Schluss gekommen, dass zukünftig eher ein integrierter Ansatz eines Folgenabschätzungssystems (mit wirtschaftlichen, sozial und ökologischen Konsequenzen, wie bei der RFA in der Schweiz) verfolgt werden sollte. vgl. GD Unternehmen, S. 4; Auch die GPK-N (BBI (2006), S. 3321) empfiehlt eine verbesserte Koordination der Instrumente, stellt sich diese aber etwas anders vor (mehr terminliche Koordination).

<sup>126</sup> Etwa im Sinne der IRFA.

<sup>127</sup> Inhalte solcher Factsheets könnten sich beispielsweise aus den in KOM(2007) 23, S. 13 ff., dem Regulatory Flexibility Act und anderen Beispielen ableiten.

a) auf den vorgängigen Analysen, die durch das Amt selber durchgeführt worden sind, und

b) Interviews mit KMU-Vertretern,  
wäre ein wichtiger Bestandteil der RFA.

Die Rolle des Forums könnte sich vermehrt in die Richtung eines Aufsichtsgremiums über diese Prozesse entwickeln und beispielsweise die Berichterstattung des oben erwähnten "Panels" überprüfen. Zudem könnte die heutige Rolle des Forums seitens der Verwaltung auch neu interpretiert werden: Heute lädt das Forum die Mitarbeiter der Verwaltung zur Vorstellung von Projekten ein. Zukünftig könnte es vermehrt als Expertengremium für eine - schon im frühen Stadium des Prozesses - erste Beurteilung des Regulierungsvorhabens aus der Sicht der Praxis dienen.

### **Prioritätensetzung und Revisionsprojekte aufgrund der Entwicklungen in der EU**

In einigen Fallbeispielen hat sich gezeigt, dass dem zuständigen Amt aufgrund der EU-Regulierung wenig Handlungsspielraum bleibt. Der Nutzen, den die EU-kompatible Rechtssetzung für die Exportwirtschaft mit sich bringt, ist dabei von dominanter Bedeutung.

Gerade aus diesem Grunde sind aktuelle Entwicklungen des Aktionsprogramms der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten<sup>128</sup> detailliert zu beobachten. Als Sofortmassnahme sieht das Aktionsprogramm beispielsweise eine Ausnahmeregelung für kleine Unternehmen von gewissen HACCP-Verpflichtungen<sup>129</sup> vor. Es wäre durchaus möglich, dass sich andere Erleichterungsmassnahmen ergeben, die sich in der Folge - ohne Äquivalenzverlust - auch in der Schweiz umsetzen liessen. Generell wäre daran zu denken, hierzulande identifizierte, unnötige Verwaltungslasten, die in der Schweiz aufgrund von EU-Recht eingeführt worden sind, der EU im Rahmen ihres Aktionsprogramms zur Kenntnis zu bringen.

---

<sup>128</sup> vgl. KOM(2007) 23, S. 3 ff.

<sup>129</sup> ibid. S. 24. Vgl. Fallbeispiel zum neuen Lebensmittelrecht, Kap. 5.1.9.

### **Ausweitung der Kompetenzen des Forums**

Sollte die Wirkung der KMU-Tests trotz bereits eingeleiteter und allenfalls hier angedachten Verbesserungsmassnahmen nicht merklich gesteigert werden, wäre daran zu denken, dem KMU-Forum konkrete Kompetenzen einzuräumen<sup>130</sup>. Heute verfügt das Forum lediglich über eine Beratungs- resp. Informationskompetenz. Es wird diesbezüglich - wie einige Interviews gezeigt haben - auch "nur" als einer von vielen unterschiedlichen Vernehmlassungsteilnehmenden wahrgenommen. Eine mögliche moderate Kompetenzerweiterung könnte das Recht auf eine Verpflichtung des zuständigen Departements zur wörtlichen Aufnahme einer Zusammenfassung des Testberichts in die Botschaft sein. Dies unter der Voraussetzung, dass das Forum eine solche Massnahme mit einer qualifizierten Mehrheit verlangt.<sup>131</sup> Der Bundesrat müsste dann die Resultate der Tests zumindest formell zur Kenntnis nehmen, könnte aber immer noch eine Änderung der Botschaft beschliessen.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Ähnlich auch die OECD (2006:a), S. 101. Sie sieht ein Potenzial darin, dass das Forum regelmässig durch parlamentarische Kommissionen angehört wird. Aus den Erkenntnissen dieser Arbeit wäre hingegen eine Kompetenzerhöhung in der vorparlamentarischen Phase vielversprechender.

<sup>131</sup> Dieser Vorschlag geht in eine ähnliche Stossrichtung wie die Empfehlung 1 der GPK-N in BBI (2006), S. 3319

<sup>132</sup> In der Empfehlung 4 der GPK-N (BBI (2006), S. 3322) schlägt sie vor, dass der Bundesrat (und die Departementsleitung) bereits wesentlich früher von den Ergebnissen des Tests Kenntnis nimmt.

## Literaturverzeichnis

**Bundesamt für Justiz (2007):** *Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, 3. Auflage, 2007, Bern.

**Bundesrat (2006):** *Vereinfachung des unternehmerischen Alltags, Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung*; Bericht des Bundesrats, 18.1.2006, Bern.

**Duperrut, Jérôme (2005):** *Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 11-2005, Bern.

**European Commission:** Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, 2005, Brüssel.

**GD Unternehmen (2002):** *Abschätzung der Folgen für Unternehmen - Pilotprojekt, Abschlussbericht, Erkenntnisse und künftige Massnahmen*, März 2002, Brüssel.

**Holman, Keith W. (2006):** *The Regulatory Flexibility Act at 25: Is the Law Achieving Its Goal?*, in The Fordham Urban Law Journal, S. 1119 ff., 2006, Fordham.

**Häusermann, Simon (2005a):** *Neuer Lohnausweis: KMU-Verträglichkeitstest*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 1/2-2005, Bern 2005.

**Häusermann, Simon (2005b):** *Unterschiedliche Beurteilung der CO2-Abgabe*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 7/8-2005, Bern.

**Huber-Hotz, Annemarie:** *Vor lauter Gesetzen das Recht nicht sehen...*, in LeGes - Gesetzgebung und Evaluation, 2007/3, Bern.

**Keyworth, Tim:** *Measuring and Managing the Costs of Red Tape: A Review of Recent Policy Developments*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22, No.2, Oxford University Press, 2006, Oxford.

**Kölliker, Alkuin/Wallart, Nicolas (2006):** *Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation volkswirtschaftlicher Auswirkungen*,

in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik", 1/2-2006, Bern.

**Mader, Luzius (2005):** *Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?*, LeGes 2005/1, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern.

**Mader, Luzius (2006):** *Prospective evaluation and regulatory impact analysis: do they make laws better?*, in *Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação*, Nos 42/43, Instituto Nacional de Administração, 2006, Lissabon.

**Mader, Luzius (2007):** *Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: auf dem Weg zu einer besseren Gesetzgebung*, LeGes 2007/3, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern.

**Müller, Christoph (2006):** *Bürokratiekostenabbau - internationaler Methodenvergleich und das niederländische Erfolgskonzept*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik", 1/2-2006, Bern.

**Muller, Pascal (2007):** *KMU-Verträglichkeitstest zur ASA-Richtlinie*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 4-2007, Bern.

**Muller, Pascal & Läderach, Patrick (2006):** *KMU-Verträglichkeitstest zum Gesetzesentwurf über die Forschung am Menschen*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 7/8-2006, Bern.

**Muller, Pascal & Läderach, Patrick (2006):** *KMU-Verträglichkeitstest, Humanforschungsgesetz, Bericht*, 31.5.2006, Bern

**Nijland, Jeroen (2006):** *The Netherlands' approach to administrative burden reduction: quantitative and qualitative insights*, Beitrag im Rahmen der Conference on administrative simplification, 2006, Paris.

**OECD (1997):** *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, 1997, Paris.

**OECD (2001):** *Businesses' Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises*, 2001, Paris.

**OECD (2002):** *Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA(2002)3, 2002, Paris.

**OECD (2004):** *Revisions to the 1997 Policy Principles on Regulatory Reform*, SG/SGR(2004)/ANN, 2004, Paris.

**OECD (2006:a):** *Reviews of Regulatory Reform: Switzerland - Seizing the Opportunities for Growth*, 2006, Paris.

**OECD (2006:b):** *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, 2006, Paris.

**OECD (2007):** *Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis: Valuation, Risk and Cost-Benefit Analysis*, SG/GRP(2007)6, 2007, Paris.

**Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2005):** *Die drei "KMU-Tests" des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll?*, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 23.2.2005, Bern.

**SCM-Network:** *International Standard Cost Model Manual, Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*, nicht datiert, [www.administrative-burdens.com](http://www.administrative-burdens.com).

**SCM Network (2004):** *The Standard Cost Model; A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, 2004, Den Haag.

**Smith, Jennifer A. (2006):** *Squeezing Back: Making Federal Agencies Measure Their Economic Impact on Small Entities*, in Rocky Mountain Mineral Law Foundation 52<sup>nd</sup> Annual Institute Proceedings, Kapitel 5, 2006/1, Westminster.

**Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006):** *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, Gravenhage.

**Wallart, Nicolas (2003a):** *Revision des Ausländerrechts*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 3-2003, 2003, Bern.

**Wallart, Nicolas (2003b):** *Revision des GmbH-Rechts*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 11-2003, 2003, Bern.

**Wallart, Nicolas (2003c):** *Regelung des Abfallbereichs*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 7-2003, 2003, Bern.

**Wallart, Nicolas (2004):** *Besteuerung der Kapitalgesellschaften*, in "Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik" 10-2004, Bern.

## Diverse Dokumente

**Augsburger-Bucheli, Isabelle:** Révision du droit comptable, Rapports concernant le mandat confié par l'Office fédéral du développement et de l'emploi, 12.3.1999, Biel.

**Balastèr, Peter (2001):** KMU-Test zu den Arzneimittelverordnungen, 3.5.2001, Bern.

**Bundesrat (2000):** Richtlinien des Bundesrats für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes, Bern.

**BJ (2000):** Ergebnisbericht des Vernehmlassungsverfahrens zum RRG und zur VZA, 25.4.2000, Bern.

**BWA (2007):** Antwortschreiben des BWA an das BJ, 30.4.2007, Bern.

**EJPD (1998):** Brief zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu den Vorentwürfen und zum Begleitbericht der Expertenkommission "Rechnungslegungsrecht" zu einem Bundesgesetz über die Rechnungslegung und Revision (RRG) und zu einer Verordnung über die Zulassung von Abschlussprüfern (VZA), 16.11.1998, Bern.

**EJPD (2000):** Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse zum neuen GmbH-Recht, 2000, Bern.

**EVD (2000):** Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung, 8.3.2000, Bern.

**KMU-Forum<sup>133</sup> (2002):** Schreiben an das BUWAL bezüglich der Revision der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen, 12.2002, Bühler.

**KMU-Forum (2003):** Schreiben an die Schweizerische Steuerkonferenz bezüglich des Projekts eines neuen Lohnausweises, 7.2003, Bühler.

---

<sup>133</sup> Sämtliche erwähnten Schreiben des KMU-Forums sind auf folgender Internetseite zu finden: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00489/02008>



**KMU-Forum (2004):** Schreiben an die ESTV bezüglich der Unternehmenssteuerreform II, 5.3.2004, Bühler.

**KMU-Forum (2004):** Schreiben an das BUWAL bezüglich der CO<sub>2</sub>-Abgabe, 12.2004, Stans/Bern.

**KMU-Forum (2005):** Schreiben an die Bundesämter für Gesundheit, Landwirtschaft und Veterinärwesen bezüglich der Revision des Lebensmittelrechts, 15.7.2005, Bern.

**KMU-Forum (2005):** Schreiben an die EKAS bezüglich der ASA-Richtlinie, 21.4.2005, Bern.

**KMU-Forum (2006):** Schreiben bezüglich des Vorprojekts eines Gesetzes über die Forschung am Menschen, 31.5.06, Bern.

**KMU-Forum (2006):** Schreiben bezüglich der Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts, 6.6.2006, Bern.

**KMU-Forum (2007):** Schreiben an Botschafter A. Karrer bezüglich der Umsetzung der GAFI-Empfehlungen, 8.6.2007, Bern.

**KMU-Forum (2007):** Schreiben an die Hauptabteilung Mehrwertsteuer bezüglich der Revision des Mehrwertsteuergesetzes, 30.7.2007, Bern.

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) (2007):** *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union*, 2007, Brüssel.

**SAMW (2006):** Richtlinie zum Thema: Biobanken: Gewinnung, Aufbewahrung und Nutzung von menschlichem biologischem Material, 2006, Basel.

**SECO (2000):** *Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, Anleitung zur Anwendung der Richtlinien des Bundesrats vom 15.9.1999 zur Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes*, 8.3.2000, Bern.

**SECO (2005):** *KMU-Verträglichkeitstests, Angewandte Methode und vergleichende Analyse*, 2005, Bern.

## Anhang: Bisher durchgeführte KMU-Tests<sup>134</sup>

Test	Thema	Zeitpunkt
28	Mehrwertsteuer - Saldosteuersatzmethode	Juli 2007
27	Abwehrdispositiv gegen Geldwäscherei	Mai 2007
26	Humanforschungsgesetz	Mai 2006
25	Neues Lebensmittelrecht	Juli 2005
24	ASA-Richtlinie der EKAS	Februar 2005
23	CO <sub>2</sub> -Abgabe	Oktober 2004
22	Neuer Lohnausweis	September 2004
21	Neues Chemikalrecht (PARCHEM)	Februar 2004
20	Amtliche Statistik	November 2003
19	Konkurs- und Liquidation	August 2003
18	Pensionskassenlösungen	Mai 2003
17	Bildung für Lehrmeister	Januar 2003
16	Behördliche Kontrollen	September 2002
15	Unternehmenssteuerreform	September 2002
14	Abfälle	August 2002
13	Zugang zu Förderinstrumenten des Bundes	Februar 2002
12	Mutterschaftsurlaub	August 2001
11	Anerkennung als selbständig Erwerbender	April 2001
10	Medikamente	Februar 2001
9	Öffentliche Hand	Januar 2001
8	Ausländer	November 2000
7	Zölle	November 2000
6	Strassenverkehr - Bilaterale	November 2000
5	Veterinärwesen	Oktober 2000
4	Gesellschaftsrecht für GmbH	Mai 2000
3	Lohngutschriftverfahren	März 2000
2	MWST-Abrechnung	November 1999
1	Rechnungslegungsrecht	April 1999

<sup>134</sup> Angepasste Tabelle von der Internetseite:  
<http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00490/02012>.