

# Messung der administrativen Kosten des neuen Lohnausweises anhand des Standardkostenmodells

In einer im Herbst 2008 durchgeführten Studie wurden die wiederkehrenden administrativen Kosten des alten und des neuen Lohnausweises gemessen und miteinander verglichen. Als Methode kam das Standardkostenmodell (SKM) zur Anwendung. Die Befürchtungen, welche mit der Einführung des neuen Lohnausweises verbunden waren, lassen sich durch die Ergebnisse der Messung nicht bestätigen. Gemäss diesen Ergebnissen bringt der neue Lohnausweis nicht nur eine administrative Entlastung, sondern bewirkt auch eine bessere Einhaltung der Vorschriften. Wesentlicher Grund für die administrative Entlastung ist die Möglichkeit der Benutzung einer Software für das Erstellen der neuen Lohnausweise.



Dank der Einführung des neuen Lohnausweises sind die jährlichen administrativen Kosten zur Erstellung von Lohnausweisen von 42,9 auf 31,2 Mio. Franken zurückgegangen.  
Bild: Keystone

Die Studie wurde von der Firma KPMG AG im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) durchgeführt. Sie hatte zum Ziel, die administrative Belastung für Schweizer Unternehmen durch den alten und den neuen Lohnausweis zu messen. Die administrativen Kosten, welche beim Erstellen des alten und des neuen Lohnausweises anfallen, wurde anhand des SKM gemessen. Dabei wurden die wiederkehrenden administrativen Kosten ermittelt und verglichen, d.h. die regelmässig anfallenden Kosten, die aus Aktivitäten resultieren, welche zur Erfüllung einer Informationspflicht gegenüber Behörden oder Dritten erforderlich sind.



**Andrea Bonanomi**  
Ressort Regulierungs-  
analyse, Staatssekretariat  
für Wirtschaft SECO, Bern



**Philip Ferber**  
Manager, Restructuring  
and Performance  
Services, KPMG AG, Zürich

## Methodologie des Standardkostenmodells

Die SKM-Methode ist die international anerkannte Methode zur Messung von administrativen Kosten. Sie wurde in den Niederlanden entwickelt und wird mittlerweile in zahlreichen Ländern angewendet. Während in gewissen Ländern eine Basismessung der administrativen Belastung aller Regulierungen vorgenommen wurde, kam sie in der Schweiz bisher erst in einer Studie über die Mehrwertsteuer zur Anwendung.

Die Methodologie des SKM beinhaltet unter anderem folgende Schritte:

- In einem ersten Schritt werden die Rechtsgrundlagen nach Informationspflichten gegenüber Behörden oder Dritten untersucht. Danach werden Standardaktivitäten zur Erfüllung der Informationspflichten identifiziert und zu einem Standardprozess zusammengefasst. Dabei können sich die Prozesse bei den Unternehmen unterscheiden.
- Anhand der Erkenntnisse aus den unterschiedlichen Standardprozessen wird eine Segmentierung vorgenommen. Anschlies-

- send gilt es, für jedes Segment die Unternehmen (Stichprobe) auszuwählen, bei denen die Zeitwerte pro Standardaktivität erhoben werden.
- Parallel dazu werden die benötigten Mengenparameter, d.h. die Frequenz der Aktivitäten und der relevante Stundenansatz, festgelegt.
  - Anhand der aus den Interviews ermittelten Zeitwerte und der Mengenparameter kann der stunden- und frankenmäßige jährliche Aufwand zur Erfüllung dieser Informationspflichten für die Gesamtheit der schweizerischen Unternehmen berechnet werden.

### Messung der administrativen Kosten

#### Standardprozess

Basierend auf einer detaillierten Analyse der Wegleitungen und Formulare des alten und neuen Lohnausweises wurden Informationspflichten und Standardprozesse zu deren Erstellung definiert. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Lohnausweisen besteht im Aufbau. Während im alten Lohnausweis der Bruttolohn der Ausgangspunkt war und nur ausgewählte Bestandteile davon aufgeführt wurden, rechnen sich im neuen Lohnausweis die einzelnen Einkommensbestandteile bzw. Abzüge zum Nettolohn zusammen. Der Standardprozess zur Erstellung sowohl des alten wie auch des neuen Lohnausweises hat sich hingegen nicht verändert und beinhaltet folgende Standardaktivitäten:

- die allfällige Beschaffung der Lohnausweisformulare, wobei dies beim alten Lohnausweis mithilfe eines offiziellen Bestellformulars geschah;
- die Vorbereitungsarbeiten bzw. Testläufe;
- das Ausfüllen;
- die allfällige Überprüfung;
- das Drucken, Kopieren, Versenden und Archivieren;
- die Beantwortung allfälliger Rückfragen.

Die Analyse hat ergeben, dass in der Praxis grundsätzlich folgende drei Prozesstypen zur Erstellung von Lohnausweisen existieren: Es gibt Unternehmen, welche die gesamte Lohnbuchhaltung *manuell* führen und somit auch den Lohnausweis von Hand ausfüllen (Typ A). Ferner gibt es Unternehmen, welche zwar über eine elektronische Lohnbuchhaltung verfügen, aber *keine integrierte Lohnausweisfunktion* haben (Typ B). Solche Unternehmen müssen die Zahlen aus der Lohnbuchhaltung manuell in ein elektronisches Lohnausweisformular übertragen. Somit unterscheidet sich der Typ A vom Typ B lediglich in der Vorbereitung zum Ausfüllen der Lohnausweise. Schliesslich gibt es

Unternehmen, welche eine Lohnbuchhaltung mit *integriertem Lohnausweis* haben (Typ C). In solchen Unternehmen wird der Lohnausweis sozusagen per Knopfdruck erstellt. Unternehmen, welche ihre Lohnbuchhaltung – bzw. die Erstellung der Lohnausweise – ausgelagert haben sowie Unternehmen, welche beim Übergang vom alten zum neuen Lohnausweis den Prozess zur Erstellung der Lohnausweise gewechselt haben, wurden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

#### Segmentierung und Fallzahlen

Während mittlere und grosse Unternehmen über einen hohen Automatisierungsgrad verfügen, trifft man bei kleinen Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenz) alle drei Prozesstypen an. Aufgrund dieser Beobachtung wurden folgende Segmente nach Unternehmensgrösse festgelegt:

- *Segment 1*: Unternehmen mit bis zu 19 Beschäftigten;
- *Segment 2*: Unternehmen mit zwischen 20 und 249 Beschäftigten;
- *Segment 3*: Unternehmen mit über 250 Beschäftigten.

Für die drei oben definierten Segmente wurde die Anzahl Arbeitsstätten und jährlich erstellten Lohnausweise eruiert. Als Basis dafür diente eine Auswertung des Bundesamtes für Statistik (BFS), welche die Anzahl Arbeitsstätten und Beschäftigte in den institutionellen Einheiten im Sekundär- und Tertiärsektor wiedergibt. Diese wurde angepasst, um den Beschäftigten des Primärsektors, den Selbstständigerwerbenden und den Stellenwechselnden Rechnung zu tragen.

Nach Expertenschätzungen haben 65% der Unternehmen im *ersten Segment* keine elektronische Lohnbuchhaltung (Typ A), 20% haben eine Lohnbuchhaltung ohne integrierten Lohnausweis (Typ B) und nur 15% der Unternehmen eine Lohnbuchhaltung mit automatischer Lohnausweiserstellung (Typ C). Im *zweiten* und *dritten Segment* wird davon ausgegangen, dass alle Unternehmen über eine Lohnbuchhaltung mit integrierter Lohnausweisfunktion verfügen. Diese Einschätzungen wurden ebenfalls in den Berechnungen des administrativen Aufwandes berücksichtigt.

#### Erhobene Zeitwerte

Zur Ermittlung der Zeitwerte für die verschiedenen Standardaktivitäten wurden in jedem Segment Unternehmen befragt. Nach der Analyse der erhobenen Zeitaufwände wurde pro Segment für jede Standardaktivität ein repräsentativer Wert – typischerweise der Medianwert – festgelegt. Dabei wurden

Tabelle 2

## Standardisierte Zeitaufwände für die Erstellung von Lohnausweisen (in Min.)

Segment	1 (0–19)						2 (20–249)		3 (250+)	
	A		B		C		C		C	
	alt	neu	alt	neu	alt	neu	alt	neu	alt	neu
Beschaffung	8	2	8	2	8	0	4	0	0	0
Vorbereitung	15	15	3	3	3	3	90	90	240	240
Ausfüllen	6	3	6	3	0	0	0	0	0	0
Überprüfen	5	3	5	3	0	0	0	0	0	0
Drucken, kopieren, usw.	5	2	5	2	3	2	2.5	2	1	1
Rückfragen beantworten	0	0	0	0	0	0	45	45	240	240
Zeit pro Lohnausweis	33.3	23.6	21.3	11.6	8.3	5.0	4.5	4	1.4	1.4
<b>Aufwandveränderung</b>	<b>-9.7</b>		<b>-9.7</b>		<b>-3.3</b>		<b>-0.5</b>		<b>0</b>	

Anmerkung: Grau gefärbte Felder bezeichnen Prozessschritte, welche im jeweiligen Segment pro Unternehmen anfallen.

Quelle: Bonanomi, Ferber / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

## Aufwand in Stunden und in Franken

Segment	Arbeitsstätten	Lohnausweise	Alter Lohnausweis		Neuer Lohnausweis		Veränderung	
			in Stunden	in Mio. CHF	in Stunden	in Mio. CHF	in Stunden	in Mio. CHF
1 (0–19)	301 256	1 070 542	483 549	33,8	327 914	23,0	-155 635	-10,9
2 (20–249)	18 389	1 265 849	95 345	6,7	83 570	5,8	-11 775	-0,8
3 (250+)	1 175	1 463 436	33 791	2,4	33 791	2,4	0	0
<b>Total</b>	<b>320 820</b>	<b>3 799 827</b>	<b>612 685</b>	<b>42,9</b>	<b>445 275</b>	<b>31,2</b>	<b>-167 410</b>	<b>-11,7</b>

Quelle: Bonanomi, Ferber / Die Volkswirtschaft

Spezialfälle und Extremwerte ausgeklammert. Die Ergebnisse wurden anschliessend in einem Expertenworkshop mit Treuhändern und Vertretern des Bundes bzw. der Schweizerischen Steuerkonferenz validiert, wo nötig korrigiert und ergänzt. Die Prozessschritte und die dazu gehörenden Aufwandschätzungen können entweder pro Unternehmen oder pro Lohnausweis anfallen. Die in *Tabelle 1* grau gefärbten Felder weisen auf Prozessschritte hin, welche im jeweiligen Segment pro Unternehmen anfallen und somit auf die einzelnen Lohnausweise zu verteilen sind, um die durchschnittliche Zeit pro Lohnausweis berechnen zu können.

Die Zeitwerte zeigen, dass sich der Aufwand zur Erstellung der Lohnausweise für kleine und mittlere Unternehmen bis zu 250 Beschäftigten zum Teil markant verringert hat. Dieser Minderaufwand ist hauptsächlich auf die Software *eLohnausweis* zurückzuführen, welche die Schweizerische Steuerkonferenz und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) kostenlos zur Verfügung stellen. Die Zwischensummen und Summen werden im *eLohnausweis* automatisch berechnet; zudem kann er elektronisch archiviert werden. Diese Vereinfachungen tragen massgeblich zur Verringerung des Aufwandes bei. Zusätzlich wird mit der Einführung der Software in einigen Kantonen die Verwendung des ein-

heitlichen Lohnmeldeverfahrens (ELM) ermöglicht. Dank diesem Verfahren können Unternehmen per Mausclick ihre Lohnausweise an die Steuerbehörden übermitteln und somit die Druck- und Versandkosten einsparen.

Allgemein wird festgestellt: Je höher der Automatisierungsgrad beim Erstellen des alten und des neuen Lohnausweises ist, desto kleiner fällt der Minderaufwand beim neuen Lohnausweis aus, wobei der Automatisierungsgrad mit der Unternehmensgrösse in der Regel zunimmt. So betragen die Einsparungen innerhalb desselben Prozessstyps bei grossen Unternehmen null, bei kleinen Unternehmen hingegen mehr als drei Minuten pro Lohnausweis.

#### Administrativer Aufwand

Um den Aufwand für die Gesamtheit der schweizerischen Unternehmen zu ermitteln, müssen die Zeitwerte mit der Anzahl erstellter Lohnausweise multipliziert werden. Zur Ermittlung der Kosten müssen die Zeitaufwände ausserdem mit dem entsprechenden Stundenansatz multipliziert werden (siehe *Tabelle 2*). Der in dieser Studie verwendete Stundenansatz von 70 Franken basiert auf der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung und berücksichtigt neben dem Stundenlohn auch die Arbeitgeberbeiträge, die Gemeinko-

## Kasten 1

**Verbesserungsmöglichkeiten bei den Wegleitungen**

Die Verständlichkeit der Wegleitungen für das Ausfüllen des neuen Lohnausweises wird von den Befragten Unternehmen als gut bezeichnet. Bemängelt wurden aber die Formulierungen (Beamtensprache) – vor allem der deutschen Version – in der Wegleitung. Zudem fehlen in den Wegleitungen zusätzliche Antworten zu Spezialfällen. Auf einen Teil dieser Spezialfälle wird jedoch auf der Internetseite der Schweizerischen Steuerkonferenz unter der Rubrik häufig gestellte Fragen («FAQ») eingegangen. Im Weiteren findet man auf dieser Internetseite eine Kurzanleitung, welche für unproblematische Fälle ausreichen sollte.

Bezüglich der Wegleitungen kommen aus der Wirtschaft unterschiedliche Forderungen. Einerseits ist es ein Anliegen von Dachverbänden, solche Wegleitungen so schlank wie möglich zu halten, um zusätzliche administrative Belastungen für Unternehmen zu vermeiden. Andererseits wünschen sich einzelne Unternehmen ausführlichere Informationen zu Spezialfällen, damit sie diese auch selbstständig lösen können. Die Wegleitung, die Kurzanleitung und die FAQ sind eine Kompromisslösung, um diesen verschiedenen Ansprüchen Rechnung zu tragen.

sten (Overhead) und die durch Ferien, Krankheit und Unfall bedingten Abwesenheiten (siehe *Tabelle 2*).

Neben diesen aktivitätsabhängigen Kosten werden üblicherweise auch die Sachkosten berücksichtigt, welche im Zusammenhang mit der Erstellung des Lohnausweises anfallen, d.h. Druck-, Kopier-, Versand- und Archivierungskosten. Diese wurden hier nicht erhoben, da sie beim alten und beim neuen Lohnausweis grundsätzlich identisch sind und somit keinen Einfluss auf den Mehr- oder Minderaufwand haben.

Dank der Einführung des neuen Lohnausweises sind *die jährlichen administrativen Kosten zur Erstellung von Lohnausweisen von 42,9 auf 31,2 Mio. Franken* zurückgegangen. Dies entspricht Einsparungen von 11,7 Mio. Franken *oder einer Reduktion von über einem Viertel der administrativen Belastung* im Zusammenhang mit der Erstellung des Lohnausweises für schweizerische Unternehmen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass diese administrative Entlastung vor allem kleinen und mittleren Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten zugute kommt.

**Vorschrifteneinhaltung**

Bei der Messung administrativer Kosten muss berücksichtigt werden, dass aus verschiedenen Gründen gewisse Positionen des alten Lohnausweises nicht immer vorschriftenkonform ausgefüllt wurden. Mit dem neuen Lohnausweis hat sich die Vorschrifteneinhaltung verbessert.

Anhand einer Stichprobe von je 600 alten und neuen Lohnausweisen aus den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Waadt, Neuenburg und Jura wurde ausgewertet, wie oft eine Lohnausweisposition bei ähnlich oder gleich bleibenden Wegleitungen ausgefüllt worden ist. Dies liefert einen Hinweis auf die Entwicklung der Vorschrifteneinhaltung. Als Beispiel wurden bei unveränderten Vorschriften die Positionen «unentgeltliche Beförderung zwischen Wohn- und Arbeitsort» und «Kantinenverpflegung, Lunch-Checks und Bezahlung von Mahlzeiten» im neuen Lohnausweis bis zu 9-mal öfter ausgefüllt als im alten Lohnausweis. Markant ist auch die Zunahme von über 300% bei der Position «Bemerkungen», wo nur kleine Veränderungen in den Vorschriften vorgenommen wurden. Die Felder «Beiträge für den Einkauf in die berufliche Vorsorge» und «Beteiligungsrechte» wurden mehr als doppelt so häufig benutzt. Bei weiteren Positionen besteht entweder kein auffallender Unterschied, oder der Vergleich wurde durch das Zusammenfügen von mehreren Positionen erschwert. Für vergleichbare Positionen gibt es hingegen keine Felder, die im neuen Lohn-

ausweis deutlich weniger ausgefüllt werden als im alten.

Die Befragungen bei den Unternehmen haben ergeben, dass die bessere Vorschrifteneinhaltung beim neuen Lohnausweis insbesondere auf die transparentere und verständlichere Wegleitung bzw. Formularaufbau zurückzuführen ist. Der Vergleich der administrativen Kosten zwischen altem und neuem Lohnausweis weist – trotz des Aufwandes, den das vorschriftenkonforme Ausfüllen der Lohnausweise auslöst – auf eine administrative Entlastung hin.

**Schlussfolgerungen**

Wegen der politischen Debatte über den neuen Lohnausweis wurde in den Anfängen der Projektstudie viel Zeit auf die Analyse und Messung der einzelnen Positionen im Lohnausweis aufgewendet. Es hat sich aber im Laufe der Studie herausgestellt, dass nicht die einzelnen Positionen der Lohnausweise grosse administrative Kosten verursachen, sondern vor allem die vor- und nachgelagerten Prozesse, wie zum Beispiel die Bestellung des alten Lohnausweisformulars oder das Drucken und Versenden der ausgefüllten Lohnausweise.

Die Befürchtungen, welche mit der Einführung des neuen Lohnausweises verbunden waren, lassen sich durch die Ergebnisse aus der SKM-Messung nicht bestätigen. Die Interviews in den Unternehmen und der Expertenworkshop haben gezeigt, dass der neue Lohnausweis für grössere Transparenz und Klarheit sorgt und vor allem für die kleinen und mittleren Unternehmen eine administrative Entlastung mit sich bringt. Zudem hat eine Stichprobenanalyse von Lohnausweisen ergeben, dass gewisse Positionen im neuen Lohnausweis öfters ausgefüllt werden, als es beim alten Lohnausweis der Fall war. ■

## Kasten 2

**Fehlende Eingabefelder**

Ein Teil der Befragten bedauert, dass gewisse Positionen – z.B. Taggelder aus Versicherungen, Schichttage, Arbeitsort, dem Arbeitgeber belastete Beiträge für Krankenkassen und Kinderzulagen – im neuen Lohnausweis nicht mehr aufgeführt werden. Das Weglassen dieser Positionen wird von den Verantwortlichen damit begründet, dass der neue Lohnausweis in erster Linie die Informationspflichten der Arbeitgeber und deren administrative Entlastung als Ziel hatte. Zum Teil geschah dies allerdings auf Kosten gewisser Informationsbedürfnissen der Arbeitnehmenden. In der Praxis kann das Problem zum Teil umgangen werden, indem die Zusatzangaben unter Ziffer 15 (Bemerkungen) eingetragen werden. Da die Investitionskosten auch bei minimalen Anpassungen des Formulars bei den Unternehmen in der Regel hoch sind, wird hier nicht empfohlen, fehlende Eingabefelder wieder aufzuführen.

## Kasten 3

**Links**

- Neuer Lohnausweis: [www.steuerkonferenz.ch](http://www.steuerkonferenz.ch), «Lohnausweis».
- eLohnausweis: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch), «Dienstleistungen», «Downloads», «eLohnausweis SSK».
- Standardkostenmodell: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), «Themen», «Wirtschaftspolitik», «Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum», «Standardkostenmodell».