



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Bern, 28. April 2021

Einführung einer Regulierungsbremse

**(Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des
Parlamentsgesetzes)**

Erläuternder Bericht

zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Einführung einer Regulierungsbremse

Übersicht

Mit dieser Vorlage soll eine Regulierungsbremse eingeführt werden, die darauf abzielt, die Regulierungskosten für Unternehmen einzudämmen. Dazu sollen neue Erlasse, die Unternehmen stark belasten, im Parlament einem «qualifizierten Mehr» unterstellt werden. Die Einführung dieser zusätzlichen institutionellen Hürde bedingt eine Änderung der Bundesverfassung.

Eine effiziente und massvolle Regulierung ist ein wichtiger Faktor für die Standortattraktivität und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz. Volkswirtschaftlich effizient sind Regulierungen, die sich durch ein optimales Verhältnis zwischen Regulierungsnutzen und Regulierungskosten auszeichnen. Regulierungen können für Unternehmen mit Kosten verbunden sein. Diese sogenannten Regulierungskosten erhöhen die Produktionskosten und entziehen den Unternehmen Ressourcen, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Eine hohe Regulierungsbelastung birgt Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit und das langfristige Produktivitätswachstum der Schweiz.

Die vorliegende Vorlage ist auf die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» zurückzuführen, welche das Parlament am 20. März 2019 an den Bundesrat überwiesen hat. Angelehnt an die Idee der Ausgabenbremse soll dem Parlament für den Beschluss von neuen Vorlagen, die mit erheblichen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, eine zusätzliche institutionelle Hürde in Form eines «qualifiziertes Mehrs» auferlegt werden. Der Bundesrat beantragte damals die Ablehnung der Motion.

In den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse sollen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV fallen. Ob eine Vorlage dem erhöhten Mehrheitserfordernis zu unterstellen ist, soll von der Anzahl betroffenen Unternehmen und von den gesamthaft erwarteten Regulierungskosten für sämtliche Unternehmen abhängen. Der Bundesrat schlägt die folgenden alternativen Schwellenwerte für die Anwendung der Regulierungsbremse vor: (1) mehr als 10 000 Unternehmen, die mit höheren Regulierungskosten belastet werden und (2) eine Erhöhung der Regulierungskosten für Unternehmen von gesamthaft mehr als 100 Mio. Franken, betrachtet über einen Zeitraum von 10 Jahren.

Erfüllt eine neue Vorlage einen dieser beiden Schwellenwerte, dann soll in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte jeweils ein qualifiziertes Mehr im Sinne der «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte» erforderlich sein. Dies entspricht derselben Mehrheitsregel wie bei der Ausgabenbremse, der Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Schuldenbremse) sowie bei dringlichen Bundesgesetzen.

Die Einführung dieser sogenannten Regulierungsbremse bedarf einer Anpassung der Bundesverfassung. Ferner sind Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe notwendig, die allesamt im Parlamentsgesetz Eingang finden sollen.

Die Einführung der vorgeschlagenen Regulierungsbremse stellt eine Novität in der Schweizerischen Rechtsordnung dar, die staatspolitische Implikationen mit sich bringt. Im Grunde genommen werden unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen, wobei die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie z. B. die Umwelt und Gesellschaft leicht höher gewichtet werden. Mit dem erhöhten Mehrheitserfordernis steigt prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass Vorlagen, die mit hohen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, im Parlament scheitern können. Die Vorlagen erhalten durch die Anwendung des qualifizierten Mehrs zudem eine etwas stärkere demokratische Legitimation. Die Regulierungsbremse könnte bei wichtigen Rechtsetzungsvorhaben, die oftmals umstritten sind, aber tendenziell Kompromisse erschweren. Von der Einführung der Regulierungsbremse wird jedoch primär eine Präventivwirkung erhofft. Die Belastungen der Unternehmen würden während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus rücken. Bessere Regulierungskostenschätzungen ermöglichen oftmals frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen und erhöhen die Transparenz über die Auswirkungen. Um gute und ausgewogene Entscheidungsgrundlagen zu gewährleisten, sind die Regulierungskosten in erläuternden Berichten und Botschaften aber jeweils im grösseren Kontext sämtlicher volkswirtschaftlichen Effekte (inkl. des Nutzens einer Regulierung) zu kommunizieren.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Übersicht | 3 |
| 1 Ausgangslage | 5 |
| 1.1 Handlungsbedarf und Ziele | 5 |
| 1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung | 6 |
| 1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates | 7 |
| 1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse | 7 |
| 2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht | 7 |
| 3 Grundzüge der Vorlage | 7 |
| 3.1 Die beantragte Neuregelung | 7 |
| 3.2 Umsetzungsfragen | 9 |
| 3.3 Verfahren | 10 |
| 4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln | 11 |
| 4.1 Bundesverfassung | 11 |
| 4.2 Parlamentsgesetz | 12 |
| 5 Auswirkungen | 14 |
| 5.1 Auswirkungen auf den Bund | 15 |
| 5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete | 16 |
| 5.3 Auswirkungen auf die Unternehmen | 16 |
| 5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 16 |
| 5.5 Auswirkungen auf die Umwelt | 16 |
| 5.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft | 17 |
| 5.7 Staatspolitische Auswirkungen | 17 |
| 6 Rechtliche Aspekte | 17 |
| 6.1 Verfassungsmässigkeit | 17 |
| 6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 17 |
| 6.3 Erlassform | 18 |
| 6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse | 18 |
| 6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 18 |
| Anhang | 19 |

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Einführung einer Regulierungsbremse

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Problematik und Handlungsbedarf

Eine effiziente und massvolle Regulierung ist ein wichtiger Faktor für die Standortattraktivität und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz. Regulierungen können für Unternehmen mit Kosten verbunden sein, die ihnen als Folge von neuen Handlungspflichten (z. B. Informationspflichten oder notwendige Investitionen), Duldungspflichten oder Unterlassungspflichten (z. B. Verbote) auferlegt werden. Diese sogenannten *Regulierungskosten* erhöhen die Produktionskosten und entziehen den Unternehmen Ressourcen, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Eine hohe Regulierungsbelastung birgt Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit und für das langfristige Produktivitätswachstum der Schweiz.

Verlässliche Zahlen zum tatsächlichen Ausmass der *Regulierungsbelastung von Unternehmen* existieren in der Schweiz bisher nur ansatzweise. Hinweise und Tendenzen – insbesondere zur subjektiv wahrgenommenen administrativen Belastung der Unternehmen – liefert der Bürokratiemonitor des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). So hat in der letzten Befragung von 2018 eine grössere Zahl von Unternehmen über eine Zunahme der wahrgenommenen administrativen Belastung berichtet als noch vier Jahre zuvor. Zudem beurteilten 67,5 % der Unternehmen die wahrgenommene Belastung als (eher) hoch.¹ Der Bundesrat hatte bereits im Jahr 2013 eine umfassende einmalige Schätzung der Regulierungskosten durchgeführt.² Die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen wurden damals auf ca. 10 Mrd. Franken jährlich geschätzt. Die Schätzungen berücksichtigten allerdings nur zwölf ausgewählte Bereiche und keine indirekten Regulierungskosten.³ Dies legt die Vermutung nahe, dass die tatsächlichen Kosten für Unternehmen beträchtlich höher sein dürften.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist bei der Interpretation der Regulierungskostenzahlen aber Vorsicht geboten, da der Nutzen der Regulierungen ausser Acht gelassen wird. Verlässliche Aussagen zur volkswirtschaftlichen Effizienz lassen sich nur unter Berücksichtigung des Nutzens machen. Jede staatliche Regulierung verfolgt bestimmte, häufig verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich definierte Ziele und soll daher einen – durchaus auch messbaren – Nutzen stiften. Regulierungen müssen öffentliche Interessen verfolgen (siehe Art. 5 Abs. 2 BV); sie dienen beispielsweise dem Gesundheitsschutz, dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten oder korrigieren Marktversagen (z. B. Regulierung von natürlichen Monopolen). Volkswirtschaftlich effizient ist eine Regulierung, deren Regulierungsnutzen und Regulierungskosten in einem optimalen Verhältnis stehen. Um dem Bundesrat und Parlament gute und ausgewogene Entscheidungsgrundlagen vorzulegen zu können, ist es notwendig, die Regulierungskosten für Unternehmen jeweils im grösseren Kontext sämtlicher volkswirtschaftlichen Effekte zu kommunizieren.

Wichtig ist zudem, ob der Entstehungsprozess der Regulierungen systematische Schwachstellen aufweist, die zu ineffizienten Regulierungen und einer steigenden Regulierungsbelastung der Unternehmen beitragen könnten. Im Rechtsetzungsprozess ist es zentral, dass die Kosten und der Nutzen einer Regulierung von den federführenden Verwaltungseinheiten im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)⁴ eingehend analysiert und objektiv dargestellt werden, damit Bundesrat und Parlament auf fakten-basierten Grundlagen entscheiden können.

Beachten die regulatorischen Interventionen Kosten, die den Unternehmen dadurch erwachsen, zu wenig, besteht die Gefahr eines *Regulierungsversagens*.⁵ Diese wäre beispielsweise dann gegeben, wenn die mit einer Vorlage verbundenen Regulierungskosten oder allfällige belastungsärmere Regulierungsalternativen nur unzureichend aufgezeigt werden, sei es aus Aufwandüberlegungen oder um den Erfolg einer Vorlage nicht zu gefährden. In institutioneller Hinsicht ist ferner relevant, dass in der Schweiz, im Unterschied zu zahlreichen anderen OECD-Staaten⁶, keine unabhängige Stelle existiert, die bei neuen Vorlagen die Regulierungsfolgenabschätzungen der federführenden Verwaltungseinheiten prüft.

Kontext

Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2019 in Erfüllung der Motionen 15.3400 Vogler und 15.3445 FDP-Liberale Fraktion neue Richtlinien für die Regulierungsfolgenabschätzungen bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) verabschiedet⁷. Er hat damit seinen Willen zu mehr Transparenz über die Auswirkungen von neuen Vorlagen klar unterstrichen. Auf die Schaffung einer RFA-Prüfstelle, die von beiden Motionen gefordert wurde, hatte er hingegen bereits mit Entscheid vom 19. Dezember 2018 verzichtet.⁸ Die beiden Motionen wurden am 9. Dezember 2020 vom Parlament als erledigt abgeschrieben.

¹ Vgl. LINK (2019): Bürokratiemonitor 2018.

² Bundesrat (2013): Bericht über die Regulierungskosten.

³ Dazu gehören entgangene Gewinne, die meist aus Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen. Für weitere Informationen wird auf die Ausführungen zu Art. 77a Abs. 3 ParlG verwiesen (vgl. Ziff. 4.2).

⁴ Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes und deren Darstellung (Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung, 2013).

⁵ Vgl. Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, April 2021. Der Schlussbericht ist auf der Website des SECO abrufbar (www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik).

⁶ Vgl. OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

⁷ BBl 2019 8519

⁸ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. Dezember 2018 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html>).

Das Parlament hat nach dem erwähnten Bundesratsentscheid mit verschiedenen Vorstössen zum Ausdruck gebracht, dass es weiterhin einen klaren Handlungsbedarf sieht und zur effektiveren Eindämmung von Regulierungsbelastungen der Unternehmen zusätzliche Massnahmen ergreifen möchte. So wurde am 14. Februar 2019 der parlamentarischen Initiative 19.402 WAK-S «unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung» Folge gegeben, mit welcher das Parlament die Schaffung einer unabhängigen Prüfstelle selbst an die Hand nehmen soll. Am 20. März 2019 wurden ferner die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion, die mit der vorliegenden Vorlage erfüllt wird, und die Motion 16.3388 Sollberger überwiesen, die ein Unternehmensentlastungsgesetz verlangt. Der Vorentwurf des Bundesrates zu diesem Unternehmensentlastungsgesetz wird als separate Vorlage gleichzeitig mit der vorliegenden Vorlage zur Erfüllung der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion in die Vernehmlassung geschickt.

Die Beratung der parlamentarischen Initiative 19.402 wurde am 13. Februar 2020 von der Wirtschafts- und Abgabekommission des Ständerats (WAK-S) sistiert, um die Umsetzung der Motionen 16.3360 FDP-Liberale Fraktion und 16.3388 Sollberger abzuwarten.⁹

Parlamentarischer Auftrag

Die Motion 16.3360 «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» (kurz: Regulierungsbremse) der FDP-Liberalen Fraktion vom 31. Mai 2016 verlangt vom Bundesrat, «die notwendigen Erlasse auszuarbeiten, damit Gesetzesänderungen, neue Gesetze und neue Regulierungen allgemein, welche entweder zu höheren Regulierungskosten für mehr als 10 000 Unternehmen führen oder deren Regulierungskosten über einer noch zu definierenden Kostenschwelle liegen, in den Gesamtabstimmungen im Parlament einem qualifizierten Mehr (z. B. Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte, analog der Ausgabenbremse) zu unterstellen sind.»

Entgegen dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung der Motion wurde sie am 20. März 2019 auch vom Zweitrat angenommen und somit an den Bundesrat überwiesen.

Ziel der Vorlage

Die Regulierungsbremse hat zum Ziel, einen Anstieg der Regulierungskosten für Unternehmen einzudämmen. Zu diesem Zweck sollen Vorlagen, die eine grosse Zahl von Unternehmen belasten oder gesamthaft betrachtet erhebliche Regulierungskosten für Unternehmen verursachen, vom Parlament nur noch verabschiedet werden können, wenn dafür ein qualifiziertes Mehr erzielt wird. Damit wächst prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass diese Vorlagen an der erhöhten Hürde scheitern können. Die Vorlagen erhalten durch die Anwendung des qualifizierten Mehrs ferner auch eine etwas stärkere demokratische Legitimation.

Von der Einführung der Regulierungsbremse wird eine Präventivwirkung erhofft. Die Verankerung der Regulierungsbremse in der Bundesverfassung und die Beratungen im Parlament zur Anwendung der Regulierungsbremse würden mehr Aufmerksamkeit auf die Regulierungsbelastung der Unternehmen lenken. Die Anwendung der Regulierungsbremse erfordert zudem noch konsequentere Regulierungskostenschätzungen als bisher. Die Belastungen der Unternehmen würden damit während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus rücken. Bessere Regulierungskostenschätzungen, ermöglichen oftmals frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen und erhöhen die Transparenz über die Auswirkungen. Zudem können sie die Entscheidungsgrundlagen von Bundesrat und Parlament verbessern, insbesondere, wenn sie gemeinsam mit dem erwarteten Nutzen der Regulierung kommuniziert werden.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion ist sehr konkret formuliert. Entsprechend erscheint der Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung dieses parlamentarischen Auftrags beschränkt. Im Vordergrund steht primär die Festlegung des erforderlichen qualifizierten Mehrs und der Schwellenwerte für die Anwendung der Regulierungsbremse.

Die Motion lässt die Ausgestaltung des qualifizierten Mehrs grundsätzlich offen, nennt aber die bereits etablierte Form «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte»¹⁰ analog der Ausgabenbremse als Vorbild. Qualifizierte Mehrheiten für die parlamentarische Beschlussfassung des Parlaments sind dem schweizerischen Verfassungsrecht eher fremd. Grundsätzlich ist die einfache Mehrheit der stimmenden Mitglieder nötig (Art. 159 Abs. 2 BV); ausnahmsweise ist die Mehrheit der Mitglieder erforderlich und zwar gemäss Artikel 159 Absatz 3 BV für dringliche Bundesgesetze und für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf. Der Bundesrat schlägt vor, für die Regulierungsbremse das gleiche Mehr zu übernehmen. Eine zusätzliche Verschärfung, beispielsweise eine erforderliche 2/3-Mehrheit, könnte zwar die Wirkung der Regulierungsbremse erhöhen, würde aber eine drastische Hürde für die Verabschiedung neuer Erlasse darstellen und wäre mit grösseren Blockaderisiken und potenziellem Reformstau verbunden.¹¹

Die Schwellenwerte zu den Regulierungskosten und zur Anzahl betroffenen Unternehmen haben die Funktion einer «Erheblichkeitsgrenze». Diese soll gewährleisten, dass nicht sämtliche Erlasse, sondern nur diejenigen, welche entweder mit gesamthaft hohen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind oder eine bestimmte Mindestanzahl Unternehmen belasten, der Regulierungsbremse unterstellt werden. Je höher die Schwellenwerte festgelegt werden, desto seltener kommt die Regulierungsbremse zur Anwendung. Sehr tiefe Schwellenwerte würden dazu führen, dass das qualifizierte Mehr nicht die Ausnahme, sondern den Regelfall darstellt. Der Bundesrat übernimmt dabei den im Motionstext als Indiz formulierten Schwellenwert von mehr als 10 000 betroffenen Unternehmen. Ferner schlägt er für die gesamthaft verursachten Regulierungskosten sämtlicher Unternehmen einen Schwellenwert von 100 Mio. Franken über einen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren vor. Diese Schwelle führt dazu, dass auch Erlasse, welche zwar weniger als 10 000 Unternehmen betreffen (z. B. einzelne Branchen), aber gesamthaft betrachtet trotzdem mit sehr hohen Regulierungskosten verbunden sind, ebenfalls der Regulierungsbremse unterstellt werden.

Die beiden Schwellen sollen sich ergänzen, weshalb sie alternativ und nicht kumulativ anzuwenden sind. Eine kumulative Anwendung der beiden Schwellenwerte wurde ebenfalls geprüft und verworfen. Eine solche Ausgestaltung, beide

⁹ Vgl. Medienmitteilung des Parlaments vom 13. Februar 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-02-14.aspx>).

¹⁰ D. h. das zu erreichende Mehr im Nationalrat beläuft sich auf 101, jenes im Ständerat auf 24 Stimmen.

¹¹ Vgl. dazu Stöckli/Joller: Einführung einer Personalbremse, Gutachten zuhanden der EPA vom 28. Januar 2019.

Schwellen gleichzeitig erfüllen zu müssen, stünde dem Motionstext klar entgegen und würde bedeuten, dass nur Vorlagen erfasst werden, welche die meisten Unternehmen oder nur die ganz grossen Branchen betreffen.

Orientiert man sich an den Zielen der Motion, wären weitere alternative Massnahmen vorstellbar. Die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion zielt zum einen darauf ab, die Belastung der Unternehmen aufgrund neuer Regulierungen einzudämmen. Andererseits soll der Rechtsetzungsprozess angepasst werden, um das notwendige Bewusstsein für Regulierungsbelastungen der Unternehmen zu schaffen. Eine höhere Sensibilität für die Anliegen der Unternehmen im Rechtsetzungsprozess liesse sich allenfalls auch mit strikteren Vorgaben an die federführenden Verwaltungseinheiten (z. B. bezüglich Regulierungskostenschätzungen, der RFA oder Prüfpflichten von Vereinfachungsmassnahmen für Unternehmen) oder mit institutionellen Anpassungen erreichen (z. B. die Schaffung einer Prüfstelle für die RFA oder für die Regulierungskostenschätzungen).

- *Unabhängige Prüfstelle*: Eine Alternative (oder auch Ergänzung) zur Regulierungsbremse wäre die Schaffung einer unabhängigen Stelle, welche die zu neuen Vorlagen durchgeführten RFA oder die Regulierungskostenschätzungen systematisch überprüft. Damit könnte die Qualität der Kostenschätzungen effektiver kontrolliert und verbessert werden. Diesem Nutzen stehen aber beträchtliche Kosten gegenüber. Eine solche unabhängige Prüfstelle wurde bereits im Rahmen der Umsetzung der Motionen 15.3400 Vogler und 15.3445 FDP-Liberale Fraktion vom Bundesrat geprüft und aus Effizienzgründen sowie institutionellen Überlegungen verworfen.¹²
- *Unternehmensentlastungsgesetz*: Striktere Vorgaben zu systematischeren Regulierungskostenschätzungen und zur Prüfung von Vereinfachungsmöglichkeiten für Unternehmen bei neuen Vorlagen werden auch in der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Motion 16.3388 Sollberger (Unternehmensentlastungsgesetz) vorgeschlagen.¹³ Würde nur das Unternehmensentlastungsgesetz eingeführt und auf die verlangte Regulierungsbremse verzichtet, entfielen aber ein erheblicher Teil der Wirkung der Regulierungsbremse. Wegfallen würde das qualifizierte Mehr für Vorlagen mit hohen Regulierungskosten und damit insbesondere ein Teil der erhofften Präventivwirkung, die sich dadurch ergibt, dass Vorlagen öfters im Parlament scheitern könnten. Ferner würde die Thematik der administrativen Entlastung nicht in der Verfassung verankert, womit nebst der grösseren Signalwirkung auch zusätzliche Legitimation für den besonderen Fokus auf Unternehmensanliegen im Rechtsetzungsprozess verloren ginge. Das vorgeschlagene Unternehmensentlastungsgesetz verzichtet ausserdem auf Instrumente wie beispielsweise ein Reduktionsziel, die allenfalls auch als «Regulierungsbremse» betrachtet werden könnten.

Weitere Ansätze und Instrumente zur Regulierungskostensenkung werden im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3421 Caroni präsentiert. Die meisten davon sind primär Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen im Vorentwurf zum Unternehmensentlastungsgesetz (Umsetzung der Motion 16.3388 Sollberger) und werden deshalb hier nicht weiter vertieft.

Bei einem Verzicht auf jegliche neuen Massnahmen (*Status Quo*) blieben als Instrumente zur administrativen Entlastung das KMU-Forum und die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), wobei letztere primär der Transparenz über die erwarteten Auswirkungen von neuen Regulierungen dient und einen breit verstandenen volkswirtschaftlichen Fokus hat. Die RFA wurde wie bereits erwähnt mit Inkrafttreten der neuen Richtlinien des Bundesrates am 1. Februar 2020 erheblich gestärkt.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁴ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹⁵ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion wurde aber im Frühling 2019 vom Zweirat angenommen und damit dem Bundesrat zur Umsetzung überwiesen. Die vorgeschlagene Regelung tangiert keine der Strategien des Bundesrates.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage erfüllt die Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion. Später soll deshalb mit der Botschaft zur Vorlage die Abschreibung dieser Motion beantragt werden.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Weder die Nachbarstaaten der Schweiz noch die EU kennen eine vergleichbare Regelung in ihrem Gesetzgebungsverfahren.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Das Parlament verlangt mit der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion die Einführung einer Regulierungsbremse. Diese zielt darauf ab, einen Anstieg der Regulierungskosten für Unternehmen einzudämmen. Angelehnt an die Idee der Ausgabenbremse soll dem Parlament für den Beschluss von neuen Vorlagen, die mit erheblichen Regulierungskosten

¹² Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 19.12.2018 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html>).

¹³ Der Erlassvorentwurf zur Umsetzung der Motion 16.3388 Sollberger umfasst sechs Elemente: (1) Regulierungsgrundsätze, (2) Pflicht zur Prüfung von Vereinfachungsmöglichkeiten, (3) Regulierungskostenschätzungen, (4) Monitoring der Regulierungskosten für Unternehmen, (5) Bereichsstudien zur Identifikation von Entlastungsmöglichkeiten und (6) Stärkung von EasyGov, der elektronischen Behördenplattform für Unternehmen.

¹⁴ BBl 2020 1777

¹⁵ BBl 2020 8385

für Unternehmen verbunden sind, eine zusätzliche institutionelle Hürde in Form eines «qualifiziertes Mehrs» auferlegt werden. Ob eine Vorlage diesem erhöhten Mehrheitserfordernis zu unterstellen ist, soll von der *Anzahl betroffenen Unternehmen* und von den *gesamthaft erwarteten Regulierungskosten für sämtliche Unternehmen* abhängen.

Die Einführung dieser Regulierungsbremse bedarf einer Anpassung der Bundesverfassung. Ferner sind Konkretisierungen im Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002¹⁶ (ParlG) notwendig. Gesetzlich zu verankern sind dabei insbesondere die konkreten Schwellenwerte, die als Anwendungsvoraussetzung für die Regulierungsbremse dienen.

Der Bundesrat schlägt die folgenden alternativen Schwellenwerte für die Anwendung der Regulierungsbremse vor: (1) eine Erhöhung der Regulierungskosten für mehr als 10 000 Unternehmen (2) eine gesamthafte Erhöhung der Regulierungskosten von mehr als 100 Mio. Franken, betrachtet über einen Zeitraum von 10 Jahren (d. h. im Durchschnitt 10 Mio. Franken pro Jahr). Überschreitet eine Vorlage einen dieser beiden Schwellenwerte, dann soll in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte jeweils ein qualifiziertes Mehr im Sinne der «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte» erforderlich sein (d. h. 101 Stimmen von maximal möglichen 200 im Nationalrat und 24 Stimmen von maximal möglichen 46 im Ständerat).

Bei der Anwendung der Regulierungsbremse geht es also im Kern darum, Schätzungen der erwarteten Regulierungskosten von neuen Vorlagen mit den gesetzlich festgelegten zahlenmässigen Schwellenwerten zu vergleichen. Dies setzt voraus, dass die federführenden Verwaltungseinheiten die Regulierungskosten von neuen Vorlagen möglichst konsequent quantitativ schätzen (*Pflicht zu zahlenmässigen Regulierungskostenschätzungen*). Ferner ist es notwendig, Transparenz über nicht zahlenmässig ausweisbare Regulierungskosten zu schaffen (*Begründungspflicht*).

Die Einführung der vorgeschlagenen Regulierungsbremse stellt eine Novität in der schweizerischen Rechtsordnung dar, die auch staatspolitische Implikationen mit sich bringt (vgl. Ziff. 5.7 zu den staatspolitischen Auswirkungen).

Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen Bundesgesetze (sowie deren Änderungen) und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, respektive deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, und die deshalb, wie Bundesgesetze, dem fakultativen Referendum unterstehen.

Zu berücksichtigende Regulierungskosten

Im Unterschied zur Ausgabenbremse soll das qualifizierte Mehr bei der Regulierungsbremse jeweils nicht auf einzelne Gesetzesartikel angewendet werden, sondern auf den Erlass als Ganzes. Diese Absicht geht aus dem Motionstext hervor und erscheint zweckmässig, da sich die Regulierungskosten einer Vorlage häufig aus der Kombination verschiedener Gesetzesartikel ergeben dürften und Mehr- resp. Minderbelastungen addiert beziehungsweise verrechnet werden sollen.¹⁷

Regulierungskosten für Unternehmen: Als Regulierungskosten gelten grundsätzlich alle Kosten, die den Unternehmen aufgrund der Auferlegung von Handlungs-, Unterlassungs- oder Duldungspflichten entstehen. Aus diesen Pflichten entstehen sowohl direkte als auch indirekte Regulierungskosten (siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 77a Abs. 3 ParlG in Ziff. 4.2), welche grundsätzlich beide bei der Anwendung der Regulierungsbremse einzubeziehen sind. Zu quantifizieren sind die «schätzbaren Regulierungskosten», wobei die Schätzbarkeit im Einzelfall zu beurteilen ist. Quantitative Schätzungen der Regulierungskosten sind in manchen Fällen beispielsweise aufgrund fehlender Daten, methodischer Grenzen oder unverhältnismässig hohem Aufwand nicht realisierbar. Für die Beurteilung, ob eine Vorlage den Schwellenwert von 100 Mio. Franken gesamthaften Regulierungskosten überschreitet, können nur die quantifizierten Regulierungskosten berücksichtigt werden. Für den Vergleich mit dem Schwellenwert von 10 000 betroffenen Unternehmen sind hingegen quantitative Angaben zu den verursachten Regulierungskosten nicht in jedem Fall notwendig. Qualitative Angaben können hierzu bereits ausreichen, da einzig massgebend ist, ob die Unternehmen von einer Vorlage zusätzlich belastet oder entlastet werden.

Nettobetrachtung: Da die Vorlage als Ganzes betrachtet wird, sind die verursachten Regulierungskosten zu aggregieren. Dabei wird das Prinzip einer Netto-Betrachtung angewandt, womit auch allfällige Entlastungen der Unternehmen mitberücksichtigt werden. Neue Regulierungskosten und allfällige Entlastungen werden miteinander verrechnet. Für die Anwendung der Regulierungsbremse ist somit die Netto-Erhöhung der Regulierungskosten massgebend. Eine solche Netto-Betrachtung macht auch deshalb Sinn, weil damit der Verwaltung, dem Bundesrat und dem Parlament Anreize gesetzt werden, bei neuen Vorlagen nach Entlastungsmöglichkeiten zu suchen.

Einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten: Bei den Regulierungskostenschätzungen werden sowohl einmalige (z. B. Umstellungs- oder Initialinvestitionen) als auch wiederkehrende Regulierungskosten berücksichtigt und über eine Betrachtungsdauer von 10 Jahren aufsummiert. Für die Unternehmen sind beide Kosten relevant. Mit diesem gemeinsamen Schwellenwert für einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten kann vermieden werden, dass Vorlagen unter die Regulierungsbremse fallen, bei welchen ein Initialaufwand bedeutenden wiederkehrenden Entlastungen gegenübersteht.¹⁸ Mit dem Betrachtungszeitraum von 10 Jahren wird sichergestellt, dass wiederkehrende Regulierungskosten, welche die Unternehmen langfristig belasten, im Vergleich zu einmaligen Regulierungskosten ausreichend gewichtet werden.

Zeitpunkt der Anwendung des qualifizierten Mehrs und Folgen einer Nichterreichung

Das qualifizierte Mehr soll in der Schlussabstimmung zur Anwendung kommen. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe Vorlage abstimmen. Die Inhalte der

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ Der Motionswortlaut sieht die Anwendung der Regulierungsbremse bei der Gesamtabstimmung vor, womit der Betrachtungsgegenstand für die Anwendung des qualifizierten Mehrs eindeutig die Gesamtvorlage sein soll.

¹⁸ Separate Schwellenwerte für einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten – analog der Ausgabenbremse – wären mit der angestrebten Nettobetrachtung der Regulierungskosten für Unternehmen über eine Gesamtvorlage nicht zu vereinbaren.

Vorlage sind zu diesem Zeitpunkt bereinigt und die erwarteten Belastungen der Unternehmen bekannt. Auch die Wirkung ist klar: Wird das qualifizierte Mehr in einem Rat nicht erreicht, ist die Vorlage gescheitert.¹⁹

Wie viele Vorlagen könnten unter die Regulierungsbremse fallen?

Um eine Vorstellung darüber zu erlangen, wie viele Vorlagen von der Regulierungsbremse mutmasslich betroffen sein könnten, wurden alle Botschaften des Bundesrates zwischen dem 1. Dezember 2015 und dem 1. Dezember 2019 veröffentlicht worden sind, nach Angaben zu den durch die Vorlage verursachten Regulierungskosten sowie zur Anzahl betroffenen Unternehmen untersucht. Aus mehreren Gründen sind diese Informationen mit Vorsicht zu geniessen und nur als Annäherung zu verstehen. Erstens sind die in den Botschaften zur Verfügung stehenden Informationen zu den Regulierungskosten zum Teil lückenhaft. Bei der Analyse der Botschaften wurden zweitens allfällige Änderungen aufgrund der Beratung im Parlament nicht berücksichtigt. Drittens muss der untersuchte Zeitraum nicht repräsentativ für die Zukunft sein.

Von den insgesamt 255 geprüften Botschaften wären rund 80 Vorlagen nicht in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse gefallen, darunter unter anderem Volksinitiativen oder Bundesbeschlüsse zu Rahmenkrediten. Rund 100 weitere Vorlagen, die in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse gefallen wären, hätten kaum negative Auswirkungen auf Unternehmen gehabt, wie bspw. die Genehmigung von Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Ländern, oder auch die Änderungen des Asylgesetzes und des Bundesgerichtsgesetzes. Bei den rund 70 verbleibenden Vorlagen waren Regulierungskosten für Unternehmen zu erwarten.

Unter diesen 70 waren rund 20 völkerrechtliche Verträge und 50 Bundesgesetze.

Bei den völkerrechtlichen Verträgen dürften in den allermeisten Fällen die vorgesehenen Schwellenwerte kaum erreicht werden. Es handelt sich dabei beispielsweise um Freihandelsabkommen oder um die Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit anderen Ländern.

Unter den 50 Botschaften zu Bundesgesetzen befinden sich einige Vorlagen, die mutmasslich unter die Regulierungsbremse gefallen wären. Sollte einer der beiden Schwellenwerte bei jeder dritten oder gar zweiten Vorlage erreicht werden, so würden insgesamt 15 bis 25 Vorlagen (von insgesamt 255 Botschaften) über einen Zeitraum von vier Jahren dem qualifizierten Mehr unterstellt.

Der Schwellenwert von 10 000 betroffenen Unternehmen dürfte bei Vorlagen, die alle oder grössere Branchen regulieren, relativ häufig überschritten werden. Als Beispiele wären hier das Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Botschaft 15.077²⁰) oder das Datenschutzgesetz (Botschaft 17.059²¹) zu nennen. Ausserst interessant ist die Änderung des Gleichstellungsgesetzes (Botschaft 17.047²²). Im bundesrätlichen Entwurf war eine Lohnanalysepflicht für Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden vorgesehen. Damit wäre der Schwellenwert von 10 000 betroffenen Unternehmen leicht überschritten worden. Die gesamten Regulierungskosten über 10 Jahre wurden auf 41,5 Mio. Franken geschätzt²³. Das Parlament hat die Vorlage schliesslich dahingehend angepasst, dass eine Lohnanalyse erst ab 100 Mitarbeitenden verlangt wurde, was zur Folge gehabt hätte, dass die Vorlage nach der parlamentarischen Beratung nicht mehr unter der Regulierungsbremse gefallen wäre, da weniger als 10 000 Unternehmen belastet worden wären.

3.2 Umsetzungsfragen

Notwendigkeit von quantitativen Schätzungen von Regulierungskosten für Unternehmen

Um zu beurteilen, ob eine Vorlage den Schwellenwert von 100 Mio. Franken überschreitet und der Regulierungsbremse zu unterstellen ist, sind umfassende zahlenmässige Schätzungen der erwarteten Regulierungskosten der Unternehmen notwendig. Solche Schätzungen sind gemäss den geltenden Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) bereits heute für zahlreiche Vorlagen vorgeschrieben. Bisher dienten sie aber primär dazu, die Transparenz über die mit einem neuen Erlass verbundenen Belastungen für Unternehmen zu erhöhen. Die Regulierungskosten flossen somit als eines von vielen Elementen in die Entscheidungsgrundlagen des Parlaments ein. Neu soll der ausgewiesene Wert auch direkt das im Parlament erforderliche Mehr mitbestimmen. Dies führt dazu, dass die Quantifizierung der Regulierungskosten noch wichtiger wird, da für den Vergleich mit dem Schwellenwert zu den gesamthaften Regulierungskosten grundsätzlich nur quantitative Angaben berücksichtigt werden können.

Für eine korrekte und zielführende Anwendung der Regulierungsbremse ist es unerlässlich, dass die Regulierungskostenschätzungen die tatsächlichen Auswirkungen auf Unternehmen, die mit einer Vorlage einhergehen, verlässlich und möglichst vollständig abbilden. Die Aussagekraft der Schätzwerte ist dann am grössten, wenn sämtliche relevanten Belastungen und Entlastungen der Unternehmen quantitativ geschätzt werden. Dies ist in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht immer möglich. Zu nennen sind beispielsweise ein unverhältnismässiger Aufwand für gewisse Kostenschätzungen, eine zu hohe Komplexität oder ungenügende Datengrundlagen. Folglich erscheint es unumgänglich, dass die Schätzbarkeit der Regulierungskosten von Vorlagen (und Teilen davon) jeweils im Einzelfall beurteilt wird. Für den

¹⁹ Die Anwendung der Regulierungsbremse in der *Gesamtabstimmung*, wie dies die Motion vorsieht, ist mitunter aus den folgenden Gründen wenig sinnvoll. Der Inhalt der Vorlage ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereinigt. Allfällige Änderungen im Rahmen des Differenzbereinigerungsverfahrens würden nur einem einfachen Mehr unterliegen, was die Regulierungsbremse de facto aushebelt. Für den Fall, dass der Zweitrat in seiner Detailberatung Änderungen an der Vorlage vornimmt, würde das qualifizierte Mehr in der Gesamtabstimmung des Zweitrates auf eine inhaltlich unterschiedliche Vorlage angewendet als im Erstat.

²⁰ BBl 2015 8715

²¹ BBl 2017 6941

²² BBl 2017 5507

²³ Gemäss Botschaft belaufen sich die Regulierungskosten bei der ersten Durchführung der Lohnanalyse auf insgesamt 18 Mio. Franken. Bei einer wiederholten Analyse senken sich die Kosten um die Hälfte, also 9 Mio. Franken. Die Revisionskosten von 4 Mio. Franken bleiben hingegen gleich. Über 10 Jahre sind somit Kosten in der Höhe von 41,5 Mio. Franken zu erwarten (=18+4 für die erste Durchführung (4 Jahre) + (9+4) für die zweite Durchführung + (4,5 +2) für die Hälfte der dritten Durchführung (Jahre 8 bis 10)). Somit ist der Schwellenwert zur Anwendung der Regulierungsbremse nicht erreicht. Aus den Schätzungen ging nicht hervor, ob allfällige Kosten, die ohnehin angefallen wären (sogenannte «So-wieso-Kosten»), geschätzt und abgezogen wurden.

Vergleich mit dem Schwellenwert zur gesamthaften Erhöhung der Regulierungskosten sind alle geschätzten Regulierungskosten massgebend. Damit der Ermessensspielraum der Verwaltungseinheiten nicht zu gross wird, braucht es mitunter eine Pflicht, zu begründen, welche weiteren Regulierungskosten als nicht messbar beurteilt werden. Detailliertere Ausführungen zur Definition der einzubeziehenden Regulierungskosten finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 77a Absatz 3 ParlG (vgl. Ziff. 4.2).

Verantwortung für die Regulierungskostenschätzungen

In institutioneller Hinsicht ist für die Schweiz charakteristisch, dass es keine zentrale Stelle (wie z. B. den Normenkontrollrat in Deutschland) gibt, welche Regulierungskostenschätzungen durchführt, anordnet oder prüft. Die Verantwortung für Schätzungen der Regulierungskosten, sowie für das Ausweisen der Auswirkungen der Vorlage im Sinne der Regulierungskostenabschätzung, liegt beim federführenden Bundesamt bzw. Departement und letztendlich beim Bundesrat. Dieser Grundsatz wird bei der vorgeschlagenen Umsetzung der Regulierungsbremse beibehalten. Damit verbundene – oder zumindest nicht vollständig auszuschliessen – ist eine gewisse Gefahr, dass in Einzelfällen relevante Regulierungskosten nicht quantifiziert werden könnten, um die Unterstellung einer Vorlage unter die Regulierungsbremse zu vermeiden. Diesem Risiko kann aber mit bereits bestehenden Mitteln begegnet werden. Mit dem 2020 eingeführten RFA-Quick-Check bestimmt die federführende Verwaltungseinheit (und letztlich der Bundesrat) frühzeitig im Rechtsetzungsprozess, welche Auswirkungen einer Regulierung noch vertiefter zu analysieren sind. Es ist dabei mitunter aufzuzeigen, ob für Unternehmen zusätzliche Regulierungskosten zu erwarten sind, wo diese entstehen, wie viele Unternehmen davon betroffen sind und ob noch zusätzliche Regulierungskostenschätzungen geplant sind. Die Ergebnisse des Quick-Checks können von anderen Ämtern bzw. Departementen – genauso wie die Inhalte der Vorlage und allfällige Regulierungsfolgenabschätzungen – im Rahmen von Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren überprüft werden. Zudem besteht mit der Vernehmlassung für weitere Stakeholder und insbesondere für die betroffenen Branchen, deren Verbände und Unternehmen die Möglichkeit, sich zu ausgewiesenen oder allfälligen fehlenden Schätzungen zu äussern. Letztendlich kann das Parlament jederzeit vom Bundesrat zusätzliche Kostenschätzungen verlangen, sollte es der Meinung sein, dass einzelne Belastungen mangelhaft ausgewiesen wurden.

Umgang mit Unsicherheit

Schätzwerte sind naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet. Bei der Anwendung der Regulierungsbremse auf Gesetzesvorlagen ist zu beachten, dass zum Zeitpunkt, wenn die Regulierungskostenschätzungen durchgeführt werden müssen, oftmals noch nicht abschliessend bekannt ist, wie das Gesetz anschliessend auf tieferer Normstufe (z. B. in Bundesratsverordnungen) konkretisiert wird. Diese Konkretisierungen sind für die Abschätzung der Regulierungskosten jedoch oft von erheblicher Bedeutung. Ein Gesetz kann dem Bundesrat zudem explizit einen grossen Gestaltungsspielraum und die Wahl unter Optionen überlassen. Die erwarteten Auswirkungen eines solchen Gesetzes können nur sehr schwer abgeschätzt werden. Exakte quantitative Punktschätzungen der Regulierungskosten sind oftmals nicht möglich. Folglich ist es in diesen Fällen unerlässlich, dass bei den Kostenschätzungen mit Spannbreiten oder Minimal-/Maximalwerten gearbeitet wird. Dies kann aber dazu führen, dass ein direkter Vergleich mit dem Schwellenwert nicht immer eindeutige Antworten liefert, ob eine Vorlage der Regulierungsbremse zu unterstellen ist.

Für den Umgang mit der Unsicherheit und mit den fehlenden Schätzungen schlägt der Bundesrat ein *Vorsichtsprinzip* vor: Bei Unsicherheit darüber, ob die mit einer Vorlage verbundenen Regulierungskosten oder die Anzahl betroffenen Unternehmen die Schwellenwerte der Regulierungsbremse übersteigen, soll dem Parlament grundsätzlich die Unterstellung unter die Regulierungsbremse beantragt werden. Konkret würde das Vorsichtsprinzip bedeuten, dass bei Unsicherheit über die erwartete Konkretisierung einer Vorlage oder grossem Umsetzungsspielraum für den Bundesrat (z. B. «kann-Bestimmungen») jeweils die für Unternehmen aufwändigste Umsetzungsvariante zu berücksichtigen ist (d. h. die Maximalvariante bezüglich Regulierungskosten und Anzahl betroffener Unternehmen). Beispielsweise wäre bei Regulierungskostenschätzungen mit einer Spannweite von 20–120 Mio. Franken für den Vergleich mit dem Schwellenwert der Betrag von 120 Mio. Franken massgebend. Bei der Schätzung der Anzahl betroffenen Unternehmen soll gleich vorgegangen werden.

Unterstützung bei Regulierungskostenschätzungen

Das SECO, als Fachstelle für die RFA, stellt den anderen Verwaltungseinheiten bereits heute methodische Hilfsmittel zur Schätzung von Regulierungskosten zur Verfügung. Für eine einfache und möglichst standardisierte Anwendung der Regulierungsbremse, wird es unumgänglich sein, diese (evtl. mit Unterstützung weiterer interessierter Ämter) zu überarbeiten und zu erweitern. Dies betrifft insbesondere auch die einzubeziehenden Regulierungskosten, die nicht aus Handlungspflichten, sondern aus Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen, wie dies oftmals bei Verboten der Fall ist (u. a. in Form von Gewinneinbussen).

3.3 Verfahren

Angelehnt an das Vorgehen bei dringlich erklärten Bundesgesetzen soll bei Erlassentwürfen, welche die Voraussetzungen für eine Unterstellung unter die Regulierungsbremse erfüllen und damit dem qualifizierten Mehr zu unterstellen sind, eine sogenannte Regulierungsbremse-Klausel ergänzt werden. Diese Klausel könnte wie folgt lauten: «Dieses Gesetz erfüllt gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV die Voraussetzungen für die Unterstellung unter die Regulierungsbremse.»

Vorparlamentarisches Verfahren

Der Bundesrat prüft bei Vorlagen, ob sie in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen, und ob die erwarteten Regulierungskosten und die Anzahl betroffenen Unternehmen die definierten Schwellenwerte überschreiten. Ist mindestens einer der zwei Schwellenwerte überschritten, so schlägt der Bundesrat in der Botschaft und im Erlassentwurf die Anwendung des qualifizierten Mehrs vor. Sind die Schwellenwerte nicht erreicht, weist der Bundesrat in der Botschaft explizit aus, dass die Vorlage nicht der Regulierungsbremse unterliegt. Zur Beurteilung der Vollständigkeit und Verlässlichkeit der durchgeführten Regulierungskostenschätzungen werden auch nicht-quantifizierbare Regulierungskosten in der Botschaft erwähnt und die Gründe für die Nicht-Quantifizierung kurz erläutert. Dasselbe gilt bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes durch eine parlamentarische Kommission. Für die Schätzungen der Regulierungs-

kosten und der Anzahl betroffenen Unternehmen sind auch in diesem Fall grundsätzlich die federführende Stelle in der Bundesverwaltung zuständig.

Parlamentarisches Verfahren

Die Regulierungsbremse-Klausel ist Gegenstand der normalen Beratung (Erstberatung, Differenzbereinigung und allenfalls gar Einigungskonferenz) des Erlassentwurfes in den Kommissionen und in den Räten. Sie ist Teil der artikelweisen Beratung des Erlasswurfs (Detailberatung). Die vom Bundesrat in der Botschaft präsentierten Schätzungen zu den Regulierungskosten und zur Anzahl betroffenen Unternehmen dürften in die parlamentarischen Diskussionen einfließen und kritisch geprüft werden. Das Parlament hat die Möglichkeit, den Erlassentwurf des Bundesrates betreffend Regulierungsbremse-Klausel (Unterstellung/Nicht-Unterstellung) anzupassen.

Sollte eine Vorlage im Laufe der parlamentarischen Beratung Änderungen erfahren, welche die Regulierungskosten oder die Anzahl betroffenen Unternehmen erheblich beeinflussen, ist die Erforderlichkeit einer Regulierungsbremse-Klausel in den vorberatenden Kommissionen und in den Räten gegebenenfalls erneut zu prüfen. Falls notwendig, aktualisiert der Bundesrat (resp. die federführende Verwaltungseinheit) die Schätzungen zu den Regulierungskosten und zur Anzahl betroffenen Unternehmen. Vorlagen, welche die Regulierungsbremse-Klausel enthalten, unterliegen in der Schlussabstimmung dem qualifizierten Mehr. Wird dieses in einem Rat nicht erreicht, ist die Vorlage gescheitert.

Es lässt sich nicht ausschliessen, dass es bei der parlamentarischen Beratung von Vorlagen aufgrund von erforderlichen Aktualisierungen von Schätzungen in einzelnen Fällen zu Verzögerungen kommen könnte.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bundesverfassung

Art. 159 Abs. 3 Bst. d

Mit dem neuen *Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d* wird die verfassungsrechtliche Grundlage für die Regulierungsbremse geschaffen. Damit werden einzelne Vorlagen dem qualifizierten Mehr unterstellt, welche für eine Mindestanzahl an Unternehmen belastend sind oder gesamthaft eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge haben, die einen im Gesetz festgelegten Betrag überschreitet.

Die Anwendung eines qualifizierten Mehrs führt dazu, dass die Anforderungen für die Beschlussfassung erhöht werden. Für die Regulierungsbremse soll als qualifiziertes Mehr «die Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte» zur Anwendung kommen, wie dies bereits die für dringliche Bundesgesetze sowie für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Schuldenbremse) und für die Ausgabenbremse gilt (Art. 159 Abs. 3 BV). Notwendig für den Beschluss einer Vorlage sind somit 101 Stimmen im Nationalrat und 24 Stimmen im Ständerat.

In den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen Bundesgesetze, inkl. deren Änderung, sowie Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV)²⁴. Da die Regulierungsbremse die erforderlichen Mehrheiten im Parlament für den Beschluss von bestimmten Vorlagen verschärfen will, fallen ausschliesslich Erlasse in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse, die im Parlament beschlossen werden. Ausgeklammert werden zudem Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen - also Änderungen der Bundesverfassung und bestimmte völkerrechtliche Verträge (z. B. den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften). Über diese Erlasse befinden in jedem Fall Volk und Stände, weshalb sich eine zusätzliche institutionelle Hürde im Parlament nicht rechtfertigen lässt. Ferner fallen auch Verordnungen der Bundesversammlung nicht unter die Regulierungsbremse. Diese sollen gleichbehandelt werden wie Verordnungen des Bundesrates, die auch nicht einem qualifizierten Mehr im Parlament unterstellt werden können.

Zur Bestimmung der der Regulierungsbremse zu unterstellenden Vorlagen sind zwei alternativ anwendbare Voraussetzungen von Relevanz: (1) die Anzahl Unternehmen, welche durch die Vorlage mit höheren Regulierungskosten belastet werden oder (2) die gesamthaft, d. h. für sämtliche Unternehmen, durch die Vorlage verursachte Erhöhung der Regulierungskosten. Die beiden Voraussetzungen sind alternativ ausgestaltet, da sie sich ergänzen sollen. So bewirkt der zweite Schwellenwert zu den gesamthaften Regulierungskosten, dass auch Erlasse der Regulierungsbremse unterstellt werden, die zwar nur eine geringere Anzahl Unternehmen belasten, deren gesamthaftige Regulierungskosten aber besonders hoch sind.

Die Festlegung der konkreten Schwellenwerte, ab welcher das qualifizierte Mehr zur Anwendung kommt, wird dem Gesetzgeber überlassen. Mit einer Verankerung der Schwellenwerte auf Gesetzesstufe sind Anpassungen ohne erneute Verfassungsänderung möglich.

Dem qualifizierten Mehr wird eine Vorlage als Ganzes unterstellt. Das heisst, dass die verursachten Regulierungskosten aller Bestimmungen resp. Änderungen einer Vorlage massgebend sind. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass bei der Änderung eines Gesetzes, die durch unveränderte Bestimmungen verursachten Regulierungskosten nicht zu berücksichtigen sind. Im Fall eines totalrevidierten Gesetzes sind nur inhaltlich neue oder veränderte Bestimmungen zu berücksichtigen.

²⁴ Theoretisch wäre es denkbar, dass es bei völkerrechtlichen Verträge, deren Umsetzung ein Bundesgesetz erfordert, zu einer doppelten Anwendung der Regulierungsbremse kommen könnte, sofern der Umsetzungserlass dem Parlament separat vorgelegt wird. In der Praxis ist dies aber eher unwahrscheinlich. Zum einen besteht eine Tendenz, dass Umsetzungserlasse dem Parlament zunehmend gemeinsam mit den völkerrechtlichen Verträgen unterbreitet werden und zum anderen würden die Regulierungskosten in der Regel auch nur einem der beiden Erlasse zugerechnet. Für die Unterstellung eines Genehmigungsbeschlusses zu einem völkerrechtlichen Vertrag unter die Regulierungsbremse ist es grundsätzlich unerheblich, ob der Vertrag direkt oder indirekt anwendbar ist. Entscheidend ist hingegen, ob die erwarteten Regulierungskosten für die Unternehmen, die durch einen völkerrechtlichen Vertrag bewirkt werden, «schätzbar» sind.

Hinsichtlich der Begriffe «Unternehmen» und «Regulierungskosten» wird auf die untenstehenden Erläuterungen zu Art. 77a Absätze 1 und 2 ParlG verwiesen.

4.2 Parlamentsgesetz

Art. 77a

Absatz 1

Im Absatz 1 werden die Schwellenwerte festgelegt, welche die zwei in der Bundesverfassung verankerten Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des qualifizierten Mehrs konkretisieren.

Die erste Voraussetzung bezieht sich auf die Anzahl Unternehmen, für welche eine Vorlage höhere Regulierungskosten verursacht. Zur Anwendung kommt die Regulierungsbremse und damit das qualifizierte Mehr, wenn eine Vorlage für mehr als 10 000 Unternehmen eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge hat. Bei Vorlagen, welche sowohl neue Regulierungskosten, als auch Regulierungskostenenkungen (aufgrund von Vereinfachungen oder wegfallenden Bestimmungen) beinhalten, werden Unternehmen nur dann berücksichtigt, wenn die Vorlage für sie netto eine zusätzliche Belastung darstellt.

Der Begriff «Unternehmen» ist weit zu fassen. Massgebend sind das Ausüben einer wirtschaftlichen Tätigkeit und die Teilnahme am Wirtschaftsprozess. Beim Ausüben einer wirtschaftlichen Tätigkeit geht es darum, Produktionsfaktoren im weiteren Sinne zu kombinieren, um eine materielle oder immaterielle Leistung zu erbringen (Güter oder Dienstleistungen). Unter Teilnahme am Wirtschaftsprozess versteht man das kommerzielle Anbieten von Gütern und Dienstleistungen. Nicht massgebend ist hingegen die Rechts- oder Organisationsform. Dies bedeutet, dass auch öffentlich-rechtlich organisierte und nicht-gewinnstrebige Unternehmen miteinbezogen sind. Im Übrigen sind nur Schweizer Unternehmen zu berücksichtigen. Dabei ist die Präsenz in der Schweiz massgebend (Niederlassung), die Eigentumsverhältnisse bleiben unerheblich. So gilt eine Tochtergesellschaft eines ausländischen Konzerns mit Niederlassung in der Schweiz als Schweizer Unternehmen. Hingegen ist ein ausländisches Unternehmen, das in der Schweiz Güter oder Dienstleistungen anbietet, nicht als Schweizer Unternehmen zu betrachten.

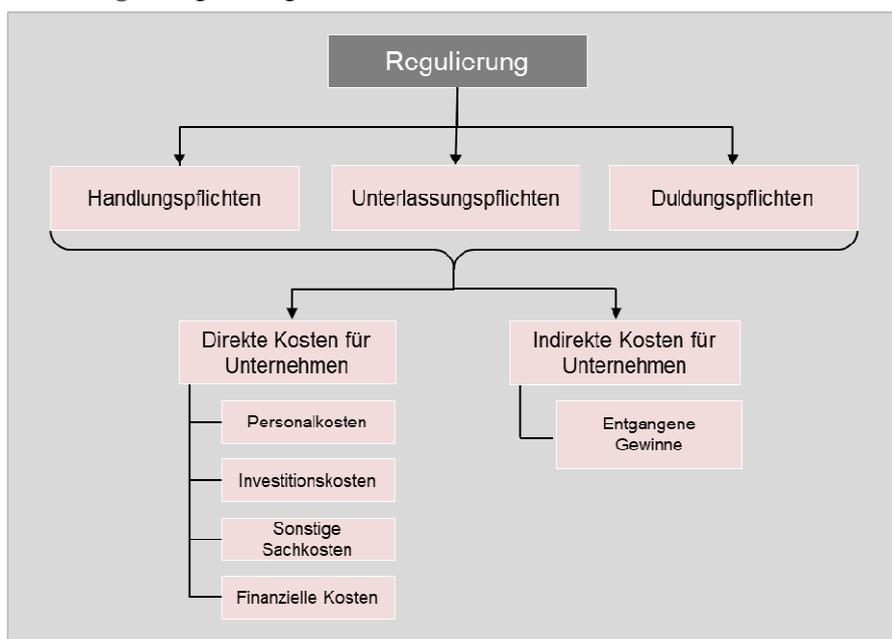
Für die Schätzung der Anzahl von einer bestimmten Vorlage betroffenen Unternehmen dürfte den Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine grosse Bedeutung zukommen. Je nach Vorlage sind aber auch weitere Datenquellen in Betracht zu ziehen. Es muss je nach Vorlage beurteilt werden, welche Daten verfügbar sind und welche sich am besten eignen. Zur Illustration werden nachfolgend zwei Beispiele erwähnt: Wird die Veröffentlichung eines Umweltberichtes für alle Unternehmen einer bestimmten Branche verlangt, so dürfte das BFS über die notwendigen Daten verfügen. Wird die Pflicht zur Veröffentlichung des Umweltberichts hingegen an ein spezifisches Kriterium wie etwa eine bestimmte Umsatzschwelle geknüpft, sind eher Zahlen aus anderen Quellen notwendig (bspw. Mehrwertsteuer).

Die zweite Voraussetzung bezieht sich auf die gesamthaft durch eine Vorlage verursachte Erhöhung der Regulierungskosten. Zur Anwendung kommt die Regulierungsbremse und damit das qualifizierte Mehr, wenn eine Vorlage höhere Regulierungskosten für Unternehmen von gesamthaft mehr als 100 Millionen Franken zur Folge hat. Diese Zahl umfasst die Regulierungskosten, die über einen Zeitraum von zehn Jahren anfallen. Zur genauen Definition der Regulierungskosten sowie zum Umgang mit Entlastungen und einmaligen und wiederkehrenden Regulierungskosten wird auf die Erläuterungen zu Absatz 2 und 3 verwiesen.

Absatz 2

In Absatz 2 werden die Regulierungskosten für Unternehmen definiert. Abbildung 1 stellt eine Übersicht über die Regulierungskosten für Unternehmen dar.

Abbildung 1: Regulierungskosten für Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung (basierend auf dem Handbuch Regulierungs-Checkup des SECO von 2011)

Staatliche Regulierungen können verschiedene Pflichten beinhalten, die bei Unternehmen Kosten zur Folge haben. Als Regulierungskosten für Unternehmen gelten sämtliche Kosten, die bei Unternehmen aufgrund von Handlungs-, Dul-

dungs- oder Unterlassungspflichten anfallen. Die Handlungspflichten umfassen mitunter Informations-, Melde-, Registrierungs- und Bewilligungspflichten. Unterlassungspflichten beinhalten Verbote und Normen mit verbotsähnlicher Wirkung. So haben beispielsweise striktere Emissionsgrenzwerte für Feinstaub, die bei den meisten betroffenen Unternehmen einen Investitionsbedarf für Nachrüstungen (Handlungspflicht) verursachen, bei denjenigen Unternehmen, die auf Nachrüstungen verzichten und die Grenzwerte nicht einhalten können, die Wirkung eines Verbots (Unterlassungspflicht). Duldungspflichten implizieren die Akzeptanz von Handlungen Dritter. Darunter können beispielsweise staatliche Kontrollen fallen, welche ein Unternehmen zu «erdulden» hat.

Regulierungskosten können einmalig (z. B. Umstellungs- oder Initialinvestitionen) oder wiederkehrend (z. B. jährliche Berichterstattungspflichten) anfallen. Beide dieser Kostenarten sind bei der Schätzung der Regulierungskosten zu berücksichtigen.

Im Grundsatz sind sowohl zusätzliche Ausgaben als auch entgangene Gewinne als Regulierungskosten zu betrachten. In der Schweiz wird üblicherweise zwischen direkten und indirekten Regulierungskosten unterschieden. Erstere sind in der Regel auf Handlungspflichten zurückzuführen. Letztere enthalten die entgangenen Gewinne. Beide sind für eine aussagekräftige Beurteilung der Regulierungsbelastung von Unternehmen von hoher Relevanz und fallen unter die Definition der Regulierungskosten. In der Praxis war diese Unterscheidung bisher primär als Indikator für die Machbarkeit einer quantitativen Schätzung nützlich. Im Kontext der Regulierungsbremse ist diese Abgrenzung aber von untergeordneter Bedeutung.

Typische Beispiele von direkten Regulierungskosten sind etwa Personalkosten für das Ausfüllen eines Formulars bei einer Meldepflicht, Investitionskosten für Nachrüstungen im Produktionsprozess, die Sachkosten für eine externe Überprüfung der Kontoführung oder finanzielle Kosten wie die Gebühr für eine Bewilligung. Die Schätzungen der direkten Regulierungskosten können oftmals basierend auf beobachtbaren Grössen durchgeführt werden und sind in der Regel einfacher als bei indirekten Regulierungskosten. Je nach Vorlage kann es aber auch gerade umgekehrt sein.

Darüber hinaus können auch indirekte Regulierungskosten anfallen. Diese sind in der Regel schwieriger zu erfassen, da sie insbesondere die Einnahmenseite der Unternehmen betreffen. Regulierungen können bei Unternehmen auf unterschiedliche Weise zu Belastungen in Form von entgangenen Gewinnen führen. Wichtig sind durch Regulierungen bewirkte Verbote, Verzögerungen oder auch Produktsubstitutionen. Verbote können Geschäftsaktivitäten in Frage stellen oder gänzlich zum Verschwinden bringen. Besonders relevant sind oftmals auch die Opportunitätskosten²⁵, die Unternehmen aufgrund einer neuen Regulierung entstehen. Ein Beispiel für indirekte Regulierungskosten wären notwendige Rückstellungen bei Unternehmen, die etwa aufgrund von neu geschaffenen Klagemöglichkeiten getätigt werden müssen. Der Aufwand für die Schätzung von indirekten Kosten ist höchst unterschiedlich, in der Regel aber eher höher als bei direkten Regulierungskosten. Gleichzeitig sind diese Schätzungen in aller Regel mit grösserer Unsicherheit verbunden als bei direkten Kosten. Eine einheitliche Methodik zur Schätzung der indirekten Kosten existiert in der Schweiz zurzeit nicht.²⁶ Ob eine Schätzung der indirekten Kosten möglich und der Aufwand verhältnismässig ist, muss im Einzelfall – und idealerweise bereits im Rahmen des Quick-Checks – beurteilt werden.

Für die Schätzungen der Regulierungskosten ist die Frage, ob die Regulierungskosten beim eigentlichen Normadressaten oder bei «Dritten» anfallen, nicht erheblich. Unternehmen können also direkte Normadressaten sein oder auch nur von den Auswirkungen der Regulierung betroffen sein. Beispielsweise gelten die Kosten, die mit der Einführung einer Deklarationspflicht für die Zutatenliste verbunden sind, als Regulierungskosten, unabhängig davon, ob diese im Detailhandel (Normadressat), bei den Produzenten oder den Importeuren anfallen. Doppelzählungen von Regulierungskosten sind zu vermeiden.

Nicht als Regulierungskosten gelten die sogenannten «Sowieso-Kosten», welche bei den Unternehmen auch ohne die neue Regulierung anfallen würden. Ein typisches Beispiel von Sowieso-Kosten ist die Einführung einer Regelung, die international schon gilt und von vielen Schweizer Unternehmen unabhängig von einer Schweizer Regulierung eingehalten wird.

Bei Vorlagen bezüglich der Erhebung von Steuern gilt der zu entrichtende Steuerbetrag nicht als Regulierungskosten. Auch die Einführung (bzw. die Aufhebung) einer Subvention ist nicht als Entlastung (bzw. Belastung) im Sinne der Definition von Regulierungskosten zu betrachten. Die Steuerabrechnung (z. B. das Ausfüllen einer Steuererklärung) stellt hingegen eine klassische Handlungspflicht dar und fällt entsprechend unter die Definition der Regulierungskosten. Steuern sind Geldleistungen, die von einem öffentlichen Gemeinwesen ohne Gewährung einer besonderen Gegenleistung hauptsächlich zur Deckung des Finanzbedarfs erhoben werden. Nebst solchen sogenannten Fiskalsteuern, zu welchen im Übrigen auch Zölle gehören, gibt es auch Lenkungssteuern (z. B. Alkohol- und Tabaksteuern, CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe). Auch bei diesen – genauso wie bei Sozialversicherungsabgaben – gilt der an den Staat zu entrichtende Betrag nicht als Regulierungskosten, die Zeitaufwände für damit verbundene administrative Arbeiten hingegen schon. Kausalabgaben, die definitionsgemäss für eine bestimmte Leistung des Gemeinwesens an das einzelne Unternehmen erhoben werden, fallen unter die Definition der Regulierungskosten. Damit gemeint sind insbesondere Gebühren, beispielsweise für die Eintragung in das Handelsregister oder im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens.

Absatz 3

Für den Vergleich mit den unter Absatz 1 festgelegten Schwellenwerten wird der Ansatz der Nettobetrachtung verfolgt. Dabei werden nicht nur Regulierungskosten durch neu eingeführte Bestimmungen berücksichtigt, sondern auch allfällige Entlastungen, etwas durch den Wegfall oder die Vereinfachung bestehender Bestimmungen. Bei Entlastungen gilt die Definition der Regulierungskosten spiegelbildlich. Zur Illustration: Mit der Aufhebung des Verbots von Online-Geldspiele entstehen zusätzliche Gewinnchancen für Unternehmen, die bei der Berechnung der Regulierungskosten miteinzubeziehen sind. Dasselbe gilt auch für die Kostensenkung durch den Wegfall einer Meldepflicht.

²⁵ Opportunitätskosten sind entgangene Gewinne einer nicht gewählten oder nicht realisierbaren Handlungsoption, im vorliegenden Fall einer nicht realisierbaren Geschäftsopportunität aufgrund einer Regulierung. Beispielsweise sind die nicht erzielbaren Gewinne aufgrund des Verbots eines bestimmten Geschäftsmodells (wie bspw. des Angebots von Online-Geldspiele) für Unternehmen Opportunitätskosten.

²⁶ In Deutschland existiert beispielsweise eine Methodik der Bertelsmann-Stiftung zur Schätzung von indirekten Regulierungskosten.

Einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten werden (abzüglich allfälliger Entlastungen) für einen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren ermittelt. Wird beispielsweise von einer Regulierung ein neues digitales Erfassungstool vorgeschrieben, das eine jährliche Berichterstattungspflicht ersetzt, so würde bei der Berechnung der Regulierungskosten der bisherige jährliche Aufwand für die Berichterstattung zehn Mal von den einmaligen Investitionskosten für das Erfassungstool abgezogen. Wird die Geltungsdauer von Vorlagen auf weniger als 10 Jahre befristet, werden einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten für die vorgesehene Geltungsdauer der Vorlage ermittelt. In die Schätzungen können grundsätzlich nur die quantitativ geschätzten Änderungen der Regulierungskosten (Belastungen und Entlastungen) einfließen.

Für die Beurteilung, ob der Schwellenwert zur Anzahl betroffener Unternehmen überschritten wird, können gegebenenfalls auch qualitative Angaben zu den Regulierungskosten ausreichen. Entscheidend ist hier einzig, ob die Unternehmen zusätzlich belastet werden und nicht wie hoch die Regulierungskosten genau sind. Sobald gewisse Unternehmen aufgrund der Regulierung eindeutig – über 10 Jahre betrachtet – netto belastet werden, sind diese zu zählen, unabhängig davon, ob eine quantitative Schätzung vorhanden ist. Führt beispielsweise ein Verbot für alle Unternehmen einer Branche zu entgangenen Gewinnen eines unbekanntem Ausmasses, dann sind die betroffenen Unternehmen an den Schwellenwert anzurechnen.

Absatz 4

Wird bei einer Vorlage mindestens einer der im Absatz 1 festgelegten Schwellenwerte überschritten, so muss die Vorlage eine Klausel enthalten, dass sie der Regulierungsbremse untersteht. Dabei wird im Erlassentwurf festgehalten, dass die Vorlage der Regulierungsbremse zu unterstellen ist. Dies könnte beispielsweise wie folgt formuliert werden: «Dieses Gesetz erfüllt gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV die Voraussetzungen für die Unterstellung unter die Regulierungsbremse.» Bei Unsicherheit darüber, ob die mit einer Vorlage verbundenen Regulierungskosten oder die Anzahl betroffenen Unternehmen die Schwellenwerte der Regulierungsbremse übersteigen, soll dem Parlament grundsätzlich die Unterstellung unter die Regulierungsbremse beantragt werden (*Vorsichtsprinzip*, vgl. Ziff. 3.2). Durch diese Klausel in den Schlussbestimmungen des Erlasses wird die Frage, ob eine Vorlage der Regulierungsbremse und damit dem qualifizierten Mehr zu unterstellen ist, zum Gegenstand der normalen Beratung im Parlament. Die Handhabung der Regulierungsbremse im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wird in Ziffer 3.3 dargestellt.

Art. 81 Abs 1^{er}

Absatz 1^{er} hält fest, dass das qualifizierte Mehr in der Schlussabstimmung zur Anwendung kommt. Dies betrifft nur Vorlagen, die die Klausel über die Regulierungsbremse enthalten. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe Vorlage abstimmen. Die Inhalte der Vorlage sind zu diesem Zeitpunkt bereinigt und die erwarteten Belastungen der Unternehmen bekannt. Klar ist auch die Folge, wenn das qualifizierte Mehr in einem Rat nicht erreicht wird. In diesem Fall ist die Vorlage gescheitert.

Art. 141 Abs. 3

Mit Artikel 141 Absatz 3 ParlG werden die Pflichten des Bundesrates bezüglich Darstellung der Auswirkungen auf die Wirtschaft für Botschaften zu Vorlagen präzisiert, welche in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen. Betroffen sind Botschaften zu Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen über die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Der Bundesrat hat in den Botschaften die Anzahl Unternehmen, welche aufgrund der Vorlage mit neuen Regulierungskosten belastet werden, und die Höhe der gesamthaften Regulierungskosten für Unternehmen auszuweisen. Ferner hat er dabei jeweils darzulegen, ob einer der Schwellenwerte gemäss Artikel 77a Absatz 1 ParlG überschritten wird und der Erlass somit der Regulierungsbremse zu unterstellen ist. Konnten weitere Regulierungskosten, die aufgrund des Erlasses zu erwarten sind, nicht quantitativ geschätzt werden, so hat der Bundesrat auch auf diese explizit hinzuweisen. Diese Angaben in der Botschaft sind für die parlamentarische Beratung von grosser Relevanz, da sie mitunter die Entscheidungsgrundlage dafür bilden, ob eine Regulierungsbremseklausel im Erlassentwurf zu verankern ist und der Erlass damit dem qualifizierten Mehr zu unterstellen ist.

Art. 173 Ziff. 8

Mit diesem Artikel wird eine Evaluationsklausel verankert, die den Bundesrat beauftragt, die gesetzliche Ausgestaltung der Regulierungsbremse fünf Jahre nach deren Inkrafttreten auf Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Anschliessend hat der Bundesrat der Bundesversammlung darüber Bericht zu erstatten und – falls notwendig – Anpassungsvorschläge aufzuzeigen. Zu überprüfen ist insbesondere die Höhe der Schwellenwerte gemäss Artikel 77a Absatz 1 ParlG. Die festgelegten Schwellenwerte sollten nicht dazu führen, dass eine Anwendung des qualifizierten Mehrs aufgrund der Regulierungsbremse zum Regelfall wird, sondern eine Ausnahme für Regulierungen bleibt, welche die Unternehmen tatsächlich stark belasten. Zu evaluieren sind ferner auch die Aussagekraft der zu berücksichtigenden Regulierungskosten (Artikel 77a Absatz 2 ParlG), die Zweckmässigkeit der Ermittlung der Regulierungskosten (Artikel 77a Absatz 3), sowie die Verfügbarkeit und Qualität der in Botschaften präsentierten Regulierungskosten (Artikel 141 Absatz 3 ParlG).

5 Auswirkungen

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage hat das SECO eine Regulierungsfolgenabschätzung in Auftrag gegeben, die vom Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan durchgeführt wurde.²⁷ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich grösstenteils auf die Ergebnisse dieser Auswirkungsanalyse. Einleitend werden die Wirkungskanäle der Regulierungsbremse aufgezeigt und anschliessend die Auswirkungen dargestellt.

²⁷ Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, April 2021. Der Schlussbericht ist auf der Website des SECO abrufbar (www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik). Die RFA beinhaltet sowohl die Massnahmen zur Umsetzung der Motion 16.3388 Sollberger (Unternehmensentlastungsgesetz) als auch zur Umsetzung der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion (Regulierungsbremse).

Die vorgeschlagene Regulierungsbremse besteht aus zwei Hauptelementen: (I) die höhere parlamentarische Hürde für Vorlagen mit grosser regulatorischer Belastung von Unternehmen und (II) die damit verbundene Pflicht zu systematischen quantitativen Schätzungen der Regulierungskosten und zur Schätzung der Anzahl betroffenen Unternehmen.

(I) Erwartete Wirkung einer höheren parlamentarischen Hürde:

Die Erhöhung der parlamentarischen Hürde für Vorlagen mit hoher regulatorischer Belastung hat potentielle Wirkungen sowohl direkter als auch indirekter Natur. Kostspielige Regulierungen können im Parlament am qualifizierten Mehr scheitern. Dieser direkte Effekt dürfte in der Praxis eher von untergeordneter Bedeutung sein. Im Allgemeinen scheint das für die Regulierungsbremse vorgeschlagene qualifizierte Mehr, wie es bei der Ausgabenbremse angewandt wird, gegenüber dem einfachen Mehr keine wesentlich höhere Hürde darzustellen. Dies liess sich auch anhand einer Analyse der Ergebnisse aller Schlussabstimmungen im Parlament betreffend Bundesgesetzen sowie der Bundesbeschlüsse zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, die dem fakultativen Referendum unterstehen, von der Frühlingssession 2014 bis und mit der Wintersession 2019 zeigen. Hätte man bei sämtlichen Vorlagen, welche die Räte in den Schlussabstimmungen mit einfachem Mehr annahmen stattdessen ein qualifiziertes Mehr angewandt, hätten trotzdem mehr als 99,5 % der Vorlagen in den Abstimmungen das höhere Mehrheitsfordernis erreicht. Bei weniger als 0,5 % der untersuchten Abstimmungen wären die erforderlichen Stimmen für ein qualifiziertes Mehr nicht erreicht worden (also bei drei Abstimmungen von insgesamt 635)²⁸. Diese wenigen Fälle lassen sich zudem teilweise auf Abwesenheiten und Enthaltungen zurückführen. Wäre das qualifizierte Mehr zur Anwendung gekommen, ist gut denkbar, dass einige Parlamentsmitglieder ihr Verhalten zudem so angepasst hätten, sodass einzelne dieser drei Vorlagen durch weniger Abwesenheiten und weniger Enthaltungen angenommen worden wären. Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass zahlreiche Vorlagen mit hoher regulatorischer Belastung alleine durch die höhere Hürde vermehrt im Parlament scheitern. In Einzelfällen ist dies aber nicht auszuschliessen. Erhofft wird von der zusätzlichen Hürde hingegen eine indirekte präventive Wirkung: Da das Parlament jeweils darüber zu beraten hätte, ob eine Vorlage die Voraussetzungen für die Anwendung der Regulierungsbremse erfüllt und im Erlassentwurf eine entsprechende Regulierungsbremse-Klausel zu verankern wäre, würde die Regulierungsbelastung der Unternehmen in der parlamentarischen Beratung eine besondere Aufmerksamkeit erhalten.

(II) Erwartete Wirkung einer stärkeren Pflicht zu Regulierungskostenschätzungen für Unternehmen:

Die mit der Regulierungsbremse verbundene Pflicht zu konsequenten Regulierungskostenschätzungen würde die Transparenz über die Belastungen der Unternehmen erhöhen. Diese zusätzliche Transparenz, gekoppelt mit dem leicht höheren Risiko, dass eine Vorlage bei der Anwendung des qualifizierten Mehrs abgelehnt wird, hat eine präventive Wirkung: Die federführenden Verwaltungseinheiten dürften ihre Vorlagen verstärkt auf Entlastungsmöglichkeiten überprüfen und, sofern möglich und gewünscht, entsprechende Anpassungen vornehmen. Die gewonnene Transparenz über die Regulierungskosten könnte den Bundesrat oder das Parlament in einigen Fällen auch dazu bewegen, bereits früher – und unabhängig von der Anwendung des qualifizierten Mehrs – gänzlich auf gewisse Vorlagen zu verzichten. Wie stark diese potenziellen Effekte in der Praxis ausfallen, lässt sich aber nur schwer prognostizieren. Für einen wesentlichen Teil der im Parlament behandelten Vorlagen werden quantitative Schätzungen der Regulierungskosten bereits heute durchgeführt. Die zusätzliche Wirkung ergibt sich einerseits aus dem erhöhten Stellenwert der Thematik aufgrund der Verankerung in der Verfassung. Andererseits werden die Lücken in der Verfügbarkeit von quantitativen Schätzungen teilweise geschlossen.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Von der geplanten Regulierungsbremse sind sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf den Staat zu erwarten. Auf der negativen Seite fallen vor allem gewisse Mehrkosten für die Bundesverwaltung ins Gewicht. EcoPlan hat die erwarteten jährlichen Mehrkosten für zusätzliche resp. qualitativ bessere Ex-ante-Schätzungen der Regulierungskosten auf rund 750 000 Franken (Bandbreite 0,5-1,1 Mio. Franken) geschätzt.²⁹ Zudem fallen in der Bundesverwaltung gewisse, voraussichtlich aber nur geringe administrative Mehrkosten an (u. a. Koordination und Kommunikation, ob eine Vorlage der Regulierungsbremse zu unterstellen ist oder nicht). Hinzu kommen einmalige Kosten für die Durchführung der Volksabstimmung über die Änderung der Bundesverfassung.

Die erwähnten Mehrkosten innerhalb der Bundesverwaltung dürften zu einem Grossteil bei den federführenden Verwaltungseinheiten für die eigentlichen Schätzungen der Regulierungskosten von Unternehmen anfallen. Hinzu kommen Kosten beim SECO für die Unterstützungsfunktion als Querschnittsstelle und Kompetenzzentrum. Wie sich die Kosten auf die Verwaltungseinheiten und das SECO verteilen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch kaum abschätzen. Bessere Unterstützungsmöglichkeiten seitens des SECO können den Aufwand der anderen Verwaltungseinheiten reduzieren. Die Mehrkosten für die Bundesverwaltung werden zu einem späteren Zeitpunkt im Rechtssetzungsprozess noch genauer ermittelt und ausgewiesen.

Falls die Regulierungsbremse ihr Ziel erreicht und die regulatorische Belastung von Unternehmen eindämmt, dürfte auch der Bund indirekt davon profitieren. Die erhöhte Produktivität des privaten Sektors und ein gestärkter Wirtschaftsstandort Schweiz wirken sich beispielsweise positiv auf das Steuersubstrat und den Arbeitsmarkt aus.

²⁸ Staatssekretariat für Wirtschaft (2020). Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

²⁹ Bei dieser Schätzung handelt es sich um eine isolierte Kostenbetrachtung der hier vorgeschlagenen Regulierungsbremse. Falls gleichzeitig mit der Regulierungsbremse auch ein Unternehmensentlastungsgesetz geschaffen wird, das ebenfalls eine Pflicht zu systematischeren Regulierungskosten-Schätzungen beinhaltet, dann würde ein Grossteil der hier ausgewiesenen Kosten für den Bund bereits aufgrund des Unternehmensentlastungsgesetzes anfallen und wäre hier nicht mehr zu berücksichtigen, um Doppelzählungen zu vermeiden («Sowieso-Kosten»).

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind von der Vorlage nicht direkt betroffen. Indirekt könnten Kantone und Gemeinden ebenfalls von einer erhöhten Produktivität der Unternehmen profitieren und somit tendenziell zusätzliche Steuereinnahmen erzielen.

5.3 Auswirkungen auf die Unternehmen

Die Wirkung der geplanten Regulierungsbremse auf die regulatorische Belastung von Unternehmen erfolgt primär indirekt über konsequentere und qualitativ bessere Schätzungen der Regulierungskosten für Unternehmen. Vom verankerten Mechanismus der Bremse (qualifiziertes Mehr) selbst scheint hingegen nur ein geringfügiger direkter Effekt auszugehen. Gesamthaft begünstigt und fördert die Regulierungsbremse eine Eindämmung der regulatorischen Belastung von Unternehmen durch neue Regulierungen. Eine weniger stark ansteigende Regulierungsbelastung wirkt sich positiv auf die Unternehmen aus. Die frei werdenden Ressourcen können beispielsweise in andere Bereiche investiert und damit Produktivitätsgewinne erzielt werden. Dies wirkt sich positiv auf die Innovationskraft und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus. Weil die Regulierungskosten teilweise Fixkosten darstellen, welche die KMU überproportional belasten, dürften speziell auch die KMU profitieren. Das Ausmass dieser Effekte ist naturgemäss schwer zu prognostizieren. Viel wird davon abhängen, wie stark die zusätzliche Sensibilisierungswirkung auf Verwaltung, Bundesrat und Parlament ausfallen wird, die von der Regulierungsbremse erhofft wird und die über die Wirkung der eben erst gestärkten RFA-Richtlinien und eines allfälligen Unternehmensentlastungsgesetzes hinausgeht. Die Erfahrung aus guten RFA zeigt aber, dass bereits kleine Anpassungen an Vorlagen während dem Rechtsetzungsprozess, wie beispielsweise eine Ausdehnung der Umsetzungsfristen, zu erheblichen Einsparungen bei Unternehmen führen können (vgl. Lebensmittelverordnungen³⁰). Die Regulierungsbremse könnte zudem auf die verschiedenen Wirtschaftssegmente und –branchen unterschiedliche Auswirkungen haben. Beispielsweise dürften Regulierungen grösserer Branchen – insbesondere denjenigen mit mehr als 10 000 Unternehmen (wie z. B. die Landwirtschaft) – eher die Schwellenwerte der Regulierungsbremse überschreiten und dem qualifizierten Mehr unterstellt werden.

5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Regulierungsbremse leistet einen Beitrag zur Eindämmung der Regulierungsbelastung der Unternehmen und dürfte sich entsprechend positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Grundsätzlich führt auch die Regulierungsbremse zu Produktivitätsgewinnen bei den Unternehmen und einer Verbesserung wirtschaftlichen Standortqualität der Schweiz. Beides führt zu einem höheren Wirtschaftswachstum und zu mehr Arbeitsplätzen, was auch den Arbeitnehmenden und den Steuerzahlenden indirekt zugutekommt.

Die vorgeschlagene Regulierungsbremse trägt zu besseren Auswirkungen bei, indem die Transparenz hinsichtlich der Kosten für die Unternehmen erhöht und dadurch die Möglichkeit zu faktenbasierten Debatten gestärkt werden. Denkbar ist jedoch auch, dass aufgrund des erhöhten Fokus auf die Regulierungskosten der Unternehmen nicht bloss Vereinfachungen von Regulierungen beschlossen werden, sondern auch Änderungen, welche den angestrebten Nutzen einer Regulierung tangieren könnten. Der ausschliessliche Fokus der Regulierungsbremse auf die Regulierungskosten für Unternehmen entspricht keiner vollständigen volkswirtschaftlichen Betrachtung, der eine umfassende Abwägung von Kosten und Nutzen einer Regulierung zu Grunde liegen sollte und könnte gar zu volkswirtschaftlich ineffizienten Regulierungen führen. Die Regulierungsbremse könnte in gewissen Fällen auch eine Verschiebung der Regulierungskosten von Unternehmen zu anderen Akteuren wie dem Staat, oder den Konsumenten begünstigen. Wird dadurch beispielsweise der Grundsatz der Verursachergerechtigkeit geschwächt, kann dies zu unerwünschten Umverteilungswirkungen und ineffizienten Allokationen führen. Der Nutzen von neuen Regulierungen kann und soll aber jeweils im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen analysiert und in erläuternden Berichten und Botschaften konsequent – und falls möglich quantitativ – aufgezeigt werden. Schliesslich liegt es in der Verantwortung von Bundesrat und Parlament, die Kosten und Nutzen einer Vorlage zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Die Eindämmung von (unnötigen) Regulierungskosten ist eine wichtige Aufgabe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Den direkten Kostensenkungen für Unternehmen durch Entlastungen stehen unter Umständen geringere Wirkungen der Regulierungen resp. ein Nutzenverlust gegenüber. Wie diese Bilanz aussieht, hängt von der jeweiligen Regulierung ab. Eine Eindämmung von neuen Regulierungskosten für Unternehmen ist daher nicht immer automatisch mit positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt verbunden.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage könnte indirekte Auswirkungen auf die Umwelt haben. Da eine zusätzliche Transparenz über die Regulierungskosten der Unternehmen Entscheidungen von Bundesrat und Parlament beeinflussen kann, ist es möglich, dass es in Einzelfällen zu Anpassungen an Vorlagen mit umweltpolitischer Stossrichtung kommen könnte. Nebst blossen Vereinfachungen für Unternehmen sind auch Anpassungen denkbar, welche den angestrebten Nutzen einer Vorlage im Umweltbereich tangieren. Umgekehrt ist aber auch möglich, dass die Diskussionen um die Kosten einer Vorlage ebenfalls zu fundierteren Analysen und Grundlagen über den Nutzen einer Vorlage führen. Vereinfachungen und Kostensenkungen können im Übrigen auch die Akzeptanz von Umweltvorlagen stärken. In jedem Fall liegt es in der Verantwortung von Bundesrat und Parlament, die Vor- und Nachteile bzw. die Kosten und Nutzen einer Vorlage zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

³⁰ Oesch T., Gehrig M., Küng V. und Graff A.L. (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht (S. 67).

5.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage könnte indirekte Auswirkungen auf die Gesellschaft haben. Es gilt das Gleiche wie bei den Auswirkungen auf die Umwelt: Es ist denkbar, dass über eine Vorlage mit einem gesellschaftspolitischen Ziel aufgrund der erhöhten Transparenz über die Regulierungskosten anders entschieden wird. Somit ist es auch nicht auszuschliessen, dass der gesellschaftspolitische Nutzen der Regulierung in bestimmten Fällen verringert wird. Dies obliegt aber in jedem Fall den Entscheiden von Bundesrat und Parlament. Es ist aber auch möglich, dass die erhöhte Transparenz über die Kosten zusätzliche Anreize zu besseren Analysen des Nutzens setzt.

5.7 Staatspolitische Auswirkungen

Die vorgeschlagene Regulierungsbremse stellt eine historische und staatspolitische Novität in der schweizerischen Rechtsordnung dar. Mit der Einführung der Regulierungsbremse werden zwei verschiedene Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen.

Ein qualifiziertes Mehr ist in der Verfassung nur für die Ausgabenbremse, für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Schuldenbremse) sowie für die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen vorgesehen. Bei dringlichen Bundesgesetzen geht es darum, dass durch die unmittelbare Inkraftsetzung die Möglichkeit eingeschränkt wird, ein Referendum zu ergreifen. Mit dem qualifizierten Mehr wird diese Beschränkung der demokratischen Rechte ausgeglichen. Auch bei der Ausgaben- und Schuldenbremse lässt sich die Notwendigkeit für erhöhte Mehrheitsanforderungen mitunter damit rechtfertigen, dass in der Schweiz bei Finanzvorlagen keine Referendumsmöglichkeit existiert.

Im Gegensatz dazu lässt sich die Regulierungsbremse nicht mit einer Beschränkung von demokratischen Rechten begründen. Als Rechtfertigung können hingegen inhaltliche Ziele angeführt werden. Die Regulierungsbremse soll dazu beitragen, die Belastungen der Unternehmen durch neue Regulierungen einzudämmen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu stärken. Sie könnte allfälligen Befürchtungen entgegenwirken, dass im Rechtsetzungsprozess die mit neuen Regulierungen verfolgten Primärziele (wie z. B. Gesundheit oder Umweltschutz) zu stark im Fokus stünden und die Nebenwirkungen auf Unternehmen nicht ausreichend analysiert und beachtet werden, was eine Zunahme der Regulierungslast für Unternehmen begünstige. Mit der Regulierungsbremse könnte sich das Parlament eine gewisse Selbstbindung auferlegen, wie dies bei der Ausgaben- und Schuldenbremse bereits in ähnlicher Weise der Fall ist. Auch bei diesen Instrumenten stehen inhaltliche Ziele, nämlich eine Begrenzung des Wachstums der Bundesausgaben und -schulden im Zentrum. Anders als bei der Regulierungsbremse gibt es aber keine «Sonderbehandlung» von bestimmten Normadressaten. Bei der Regulierungsbremse wäre das Abstimmungsverfahren nicht mehr sachneutral, da die Interessen der Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz, Konsumentenschutz höher gewichtet werden.

Die Regulierungsbremse bringt zusätzliche Vorgaben zur Schätzung von Regulierungskosten mit sich und erhöht damit die Transparenz über die Belastungen von Unternehmen aufgrund neuer Vorlagen in den Entscheidungsgrundlagen von Bundesrat und Parlament. Die Anwendung eines qualifizierten Mehrs kann allerdings auch die Machtverhältnisse und das Abstimmungsverhalten im Parlament beeinflussen. Prinzipiell werden Minderheiten gestärkt, da sie Vorlagen einfacher zum Scheitern bringen können (sog. Sperrminorität). Dies begünstigt tendenziell den Status Quo. Die Regulierungsbremse könnte insbesondere bei politisch umstrittenen Vorlagen grosse Relevanz erlangen und Kompromisse erschweren. Dies erscheint insbesondere dann problematisch, wenn die Regulierungsbelastung bei einer Vorlage gar kein Hauptstreitpunkt darstellt, diese aber die Voraussetzungen für die Unterstellung unter die Regulierungsbremse erfüllt. Da gerade Geschäfte von grosser Tragweite ein erhebliches Polarisierungspotential aufweisen, könnten wichtige Rechtsetzungsprojekte verzögert oder gar blockiert werden.

Ferner lassen sich auch Umgehungen der Regulierungsbremse und gewisse Fehlanreize für die Rechtsetzung nicht gänzlich ausschliessen: So könnten Vorlagen prinzipiell in mehrere Erlasse aufgeteilt werden, um eine Überschreitung der Schwellenwerte der Regulierungsbremse und damit die Anwendung des qualifizierten Mehrs zu vermeiden. Ferner könnten auch gewisse Anreize bestehen, bei der Formulierung der Gesetze dem Bundesrat für die spätere Konkretisierung einen grossen Gestaltungsraum einräumen, damit die effektiven Regulierungskosten tendenziell erst später verlässlich erkennbar werden. Dies würde die Anwendung der Regulierungsbremse ebenfalls erschweren.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die neuen Bestimmungen im Parlamentsgesetz konkretisieren den neuen Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV, welcher die Anwendung des qualifizierten Mehrs bei Vorlagen mit bestimmten Regulierungskosten für Unternehmen verlangt. Daneben stützen sich die neuen Bestimmungen auch auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Themenbereich der Vorlage betrifft keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Regulierungsbremse könnte allerdings indirekte Folgen haben für diejenigen völkerrechtlichen Abkommen der Schweiz, die einer regelmässigen Aktualisierung bedürfen. Es handelt sich in erster Linie um die Marktzugangsabkommen mit der EU. Diese Abkommen ermöglichen der Schweiz die Teilnahme am EU-Binnenmarkt, beruhen deshalb auf EU-Recht und müssen regelmässig an die relevanten Rechtsentwicklungen in der EU angepasst werden, was in der Schweiz immer wieder die Änderung von Bundesgesetzen erforderlich macht. Eine zusätzliche Hürde für die Gesetzesanpassungen, die für die Aktualisierung der Abkommen nötig sind, könnte die Rechtssicherheit beeinträchtigen und das einwandfreie Funktionieren der Abkommen gefährden, was sich nicht zuletzt unter Umständen für die betroffenen Unternehmen nachteilig auswirken könnte.

6.3 Erlassform

Das qualifizierte Mehr für Erlasse, die erhebliche Regulierungskosten nach sich ziehen, stellt eine grundlegende Regelung hinsichtlich der Entscheidungsfindung der Bundesversammlung dar. Aus diesem Grund ist eine Verankerung auf Verfassungsstufe notwendig. Mit dem neuen Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV wird die notwendige verfassungsmässige Grundlage geschaffen.

Zudem verlangt Artikel 164 Absatz 1 BV, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, welche die Organisation und die Verfahren der Bundesbehörden betreffen, in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind. Mit den neuen Bestimmungen im Parlamentsgesetz, welche den neuen Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV umsetzen, ist dies gewährleistet.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredites oder Zahlungsrahmens enthält.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der neue Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe d BV sowie die neuen Bestimmungen im Parlamentsgesetz delegiert keine Rechtsetzungsbefugnisse.

Anhang

Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten

| Zitat, Fundstelle | Quelle, Herleitung, Annahmen | Letzte Aktualisierung | Bemerkungen |
|--|---|-----------------------|--|
| S. 5: Zudem beurteilten <u>67,5 %</u> der Unternehmen die wahrgenommene Belastung als (eher) hoch. | Bürokratiemonitor 2018 vom LINK Institut von 2019. Angabe von Unternehmen zur subjektiven administrativen Belastung insgesamt auf einer Skala von 1, gering, bis 4, hoch. | 2019 | |
| S. 5: Die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen wurden damals auf <u>ca. 10 Mrd. Franken</u> jährlich geschätzt. | Bundesratsbericht über die Regulierungskosten von 2013 | 2013 | Es wurden lediglich die direkten Kosten der wichtigsten Handlungspflichten untersucht. Weiter wurden die Kosten für die gesamte Wirtschaft basierend auf einzelnen Experten- oder Unternehmensinformationen geschätzt. |
| S. 9: Exkurs; Sollte einer der beiden Schwellenwerte bei jeder dritten oder gar zweiten Vorlage erreicht werden, so würden insgesamt <u>15 bis 25 Vorlagen</u> (von insgesamt 255 Botschaften) über einen Zeitraum von vier Jahren dem qualifizierten Mehr unterstellt | SECO-interne Botschaftenanalyse | 2020 | |
| S. 15: Hätte man bei sämtlichen Vorlagen, welche die Räte in den Schlussabstimmungen mit einfachem Mehr annahmen stattdessen ein qualifiziertes Mehr angewendet, hätten trotzdem mehr <u>als 99,5 % der Vorlagen</u> in den Abstimmungen das höhere Mehrheitserfordernis erreicht. | SECO-interne Analyse der Abstimmungsergebnisse in Schlussabstimmungen. | 2020 | |
| S. 15: Ecoplan hat die erwarteten jährlichen Mehrkosten für zusätzliche resp. qualitativ bessere Ex-ante-Schätzungen der Regulierungskosten auf rund <u>750 000 Franken</u> (Bandbreite <u>0,5–1,1 Mio. Franken</u>) geschätzt. | Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, April 2021. | 2020 | |