



22.xxx

Botschaft zur Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes)

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Einführung einer Regulierungsbremse und den Entwurf einer Änderung des Parlamentsgesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2019 M 16.3360 Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen
(N 28.2.2018, FDP-Liberale Fraktion; S 20.3.2019)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

XX. Dezember 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der Einführung einer Regulierungsbremse sollen Erlasse, die Unternehmen stark belasten, im Parlament einem «qualifizierten Mehr» unterstellt werden. Die Vorlage beinhaltet eine Änderung der Bundesverfassung und Anpassungen des Parlamentsgesetzes.

Ausgangslage

Das Parlament hat mit der Annahme der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion den Bundesrat beauftragt, eine Vorlage zur Einführung einer Regulierungsbremse zu unterbreiten. Angelehnt an die Idee der Ausgabenbremse soll dem Parlament für den Beschluss von Vorlagen, die eine Vielzahl von Unternehmen belasten oder die gesamthaft 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.

Der Bundesrat hat eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet und dazu vom 28. April bis 18. August 2021 eine Vernehmlassung durchgeführt. In Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse hat der Bundesrat am 4. März 2022 entschieden, eine Botschaft zur Einführung einer Regulierungsbremse auszuarbeiten und damit den Auftrag des Parlaments zu erfüllen. Der Bundesrat lehnt die Einführung einer Regulierungsbremse aber weiterhin ab und verzichtet daher auf einen Antrag auf Zustimmung zu diesem Entwurf.

Inhalt der Vorlage

Die Regulierungsbremse zielt darauf ab, einen Anstieg der Regulierungskosten für Unternehmen zu minimieren. Zu diesem Zweck sollen Bundesgesetze und Genehmigungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen (gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 der Bundesverfassung), die für Unternehmen mit erheblichen Belastungen verbunden sind, vom Parlament nur noch mit qualifiziertem Mehr verabschiedet werden können.

Ob eine Vorlage dem erhöhten Mehrheitserfordernis zu unterstellen ist, soll von der Anzahl betroffener Unternehmen und von den gesamthaft erwarteten Regulierungskosten für sämtliche Unternehmen abhängen. Der Bundesrat schlägt dazu die folgenden Schwellenwerte vor: mehr als 10 000 Unternehmen, die mit höheren Regulierungskosten belastet werden, und eine gesamthafte Erhöhung der Regulierungskosten für Unternehmen von mehr als 100 Millionen Franken, betrachtet über einen Zeitraum von zehn 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) und bei dringlichen Bundesgesetzen.

Die Regulierungsbremse wurde in der Vernehmlassung kontrovers beurteilt. Unterstützt wird sie insbesondere von drei Parteien (SVP, FDP, Die Mitte) und den Wirtschaftsverbänden, abgelehnt von vier Parteien (GLP, EVP, SP, Grüne), einer Mehrheit der Kantone, den Gewerkschaften und Vertretern der Zivilgesellschaft. Die Kritik zielte meist auf das Instrument Regulierungsbremse an sich und nicht auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgestaltung der Vorlage. Im Hinblick auf die vorliegende Botschaftsvorlage wurde deshalb auf Anpassungen verzichtet. Die Inhalte orientieren sich somit weiterhin eng am Wortlaut der vom Parlament überwiesenen Motion.

Erwartete Auswirkungen

Die Regulierungsbremse rückt die Belastung der Unternehmen während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus. Die erforderlichen systematischen Regulierungskostenschätzungen erhöhen die Transparenz über die Auswirkungen von Vorlagen und können frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen begünstigen. Da die Regulierungsbremse einzig die entstehenden Regulierungskosten der Unternehmen berücksichtigt, den Nutzen und allfällige weitere Kosten der Regulierung aber ausblendet, dürfte die Anwendung des Instruments allerdings kaum zu volkswirtschaftlich effizienteren Regulierungen beitragen.

Die Einführung der Regulierungsbremse bringt ferner gewichtige staatspolitische Implikationen mit sich. Im Grunde genommen werden unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen, wobei die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie z. B. der Umwelt und der Gesellschaft 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 Regulierungsbremse könnte deshalb bei wichtigen Rechtsetzungsvorhaben, die oftmals umstritten sind, tendenziell Kompromisse erschweren.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	8
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	10
1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	10
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	11
2.1 Vernehmlassungsvorlage	11
2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	11
2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	12
3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	13
4 Grundzüge der Vorlage	13
4.1 Die beantragte Neuregelung	13
4.2 Umsetzungsfragen	17
4.3 Verfahren	19
4.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	21
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	21
5.1 Bundesverfassung	21
5.2 Parlamentsgesetz	23
5.3 Änderung eines anderen Erlasses: Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005	28
6 Auswirkungen	29
6.1 Auswirkungen auf den Bund	30
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	31
6.3 Auswirkungen auf die Unternehmen	31
6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	32
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	32
6.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft	33
6.7 Staatspolitische Auswirkungen	33
7 Rechtliche Aspekte	34
7.1 Verfassungsmässigkeit	34
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	34
7.3 Erlassform	35

7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	35
7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	35
7.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	35
7.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	35
7.8	Datenschutz	36
Übersichtstabelle über die in der Botschaft verwendeten Daten		37
Bundesbeschluss über die Einführung einer Regulierungsbremse und Änderung des Parlamentsgesetzes (<i>Entwürfe</i>)		BBl 2022 ...

Botschaft

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 Handlungspflichten, Duldungspflichten oder Unterlassungspflichten 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 der Unternehmen und für das langfristige Produktivitätswachstum der Schweiz.

Zahlen zum tatsächlichen Ausmass der Regulierungsbelastung von Unternehmen existieren in der Schweiz nur ansatzweise. Hinweise zur administrativen Belastung der Unternehmen liefert der Bürokratiemonitor des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). In der letzten Befragung von 2018 berichteten 67 % der Unternehmen über eine Zunahme der wahrgenommenen administrativen Belastung und 67,5 % beurteilten die wahrgenommene Belastung als (eher) hoch.¹ Ferner hatte der Bundesrat im Jahr 2013 eine umfassende einmalige Schätzung der Regulierungskosten durchgeführt, in welcher die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen in zwölf ausgewählten Bereichen auf ca. 10 Mrd. Franken jährlich geschätzt wurden.²

Verlässliche Aussagen zur volkswirtschaftlichen Effizienz von Regulierungen lassen sich nur unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen machen. Jede staatliche Regulierung verfolgt bestimmte, häufig verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich definierte Ziele und soll auch einen Nutzen stiften. Regulierungen müssen öffentliche Interessen verfolgen; sie dienen beispielsweise dem Gesundheitsschutz oder korrigieren Marktversagen (z. B. Regulierung von natürlichen Monopolen).

Beachten regulatorische Interventionen die dadurch erwachsenden Kosten für die Unternehmen zu wenig, besteht die Gefahr eines Regulierungsversagens.³ Diese wäre

¹ LINK (2019): Bürokratiemonitor 2018, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Standortförderung > Studien. Die nächste Befragung ist für 2022 geplant und die Ergebnisse dürften Anfang 2023 veröffentlicht werden.

² Bundesrat (2013): Bericht über die Regulierungskosten: Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Projekte in der Regulierungspolitik > Bericht über die Regulierungskosten.

³ Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, April 2021, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Weitere Beispiele von RFA > Unternehmensentlastungsgesetz und Regulierungsbremse (2021).

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.

Parlamentarischer Auftrag

Die Motion 16.3360 «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» 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.

Gleichtags überwies das Parlament die Motion 16.3388 Sollberger. Diese verlangt ein Bundesgesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für Unternehmen und verfolgt damit ähnliche Ziele wie der Auftrag zur Regulierungsbremse. Die Botschaft zum Unternehmensentlastungsgesetz (UEG)⁴ wird dem Parlament als separate Vorlage unterbreitet.

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 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 Belastung der Unternehmen würden während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus rücken. Die Anwendung der Regulierungsbremse erfordert noch konsequentere Regulierungskostenschätzungen als bisher. Bessere Regulierungskostenschätzungen können frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen ermöglichen und verbessern die Entscheidungsgrundlagen von Bundesrat und Parlament, insbesondere, wenn sie gemeinsam mit dem erwarteten Nutzen der Regulierung kommuniziert werden. Auch die jeweils erforderlichen Beratungen im Parlament zur Anwendung der Regulierungsbremse dürften zusätzliche Aufmerksamkeit auf die Regulierungsbelastung der Unternehmen lenken.

Verzicht des Bundesrates auf den Antrag auf Zustimmung

Dem Bundesrat ist die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten ein wichtiges Anliegen. Er erachtet die vom Parlament verlangte Regulierungsbremse jedoch

4 BBl 2022 XXXX

als ein wenig geeignetes Instrument. Die damit verbundenen staatspolitischen Nebenwirkungen erscheinen gewichtig (vgl. Ziff. 6.7) und die erwartete Entlastungswirkung für die Unternehmen eher überschaubar (vgl. Ziff. 6.3).

Mit der Regulierungsbremse würde das Mehrheitserfordernis von den Auswirkungen einer Vorlage auf die Unternehmen abhängig gemacht. Eine solche Privilegierung einzelner Interessen im Gesetzgebungsprozess wäre ein Novum und würde eine Abweichung von der verfassungsrechtlich bewährten Grundregel darstellen, wonach das Parlament mit der Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Dies könnte auch für andere Anliegen eine Präcedenzwirkung haben und die häufigere Anwendung des qualifizierten Mehrs könnte tendenziell wichtige Reformen erschweren.

Die Hauptwirkung der Regulierungsbremse liegt in der Sensibilisierung und dem Schaffen von Transparenz über die Belastungen von Unternehmen. Der Bundesrat hat mit den 2019 verabschiedeten Richtlinien für die Regulierungsfolgenabschätzungen bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien)⁵ bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht und schlägt im Entwurf zum UEG eine zusätzliche gesetzliche Verankerung der Pflichten zu Regulierungskostenschätzungen vor. Verbesserungen scheinen daher auch ohne ungewünschte Nebenwirkungen (wie Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Parlaments) möglich.

Letztlich ist aus Sicht des Bundesrates die ausschliessliche Anknüpfung des Instruments an die Regulierungskosten der Unternehmen – unter Ausblendung der weiteren Kosten und Nutzen einer Regulierung – unvollständig und auch im Sinne einer volkswirtschaftlichen Effizienzbetrachtung wenig sinnvoll. Der Bundesrat lehnt aus den erwähnten Gründen die Einführung einer Regulierungsbremse weiterhin ab und verzichtet daher auf einen Antrag auf Zustimmung zu diesem Entwurf.

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»⁶ analog der Ausgabenbremse als Vorbild. Qualifizierte Mehrheiten für die parlamentarische Beschlussfassung des Parlaments stellen nach dem schweizerischen Verfassungsrecht die Ausnahme dar. Grundsätzlich ist die einfache Mehrheit der stimmenden Mitglieder nötig (Art. 159 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV⁷]); ausnahmsweise ist die Mehrheit der Mitglieder erforderlich und zwar gemäss Artikel 159 Absatz 3

⁵ BBl 2019 8519

⁶ D. h. das zu erreichende Mehr im Nationalrat beläuft sich auf 101, jenes im Ständerat auf 24 Stimmen.

⁷ SR 101

BV für die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen, für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf und für die Ausgabenbremse. Der Bundesrat schlägt vor, für die Regulierungsbremse dasselbe qualifizierte 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.⁸

Die Schwellenwerte zu den Regulierungskosten und zur Anzahl der betroffenen Unternehmen haben die Funktion einer «Erheblichkeitsgrenze». Diese soll gewährleisten, dass nicht sämtliche Erlasse, sondern nur diejenigen, welche entweder mit einer gesamthaft beträchtlichen Erhöhung der Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind oder eine bestimmte Mindestanzahl Unternehmen zusätzlich 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 Erlassentwurf übernimmt dabei den im Motionstext als Indiz formulierten Schwellenwert von mehr als 10 000 betroffenen Unternehmen. Für die gesamthaft verursachten Regulierungskosten sämtlicher Unternehmen wird einen Schwellenwert von 100 Mio. Franken über einen Betrachtungszeitraum von zehn Jahren vorgeschlagen. Diese Schwelle führt dazu, dass auch Erlasse, welche zwar weniger als 10 000 Unternehmen betreffen (z. B. einzelne Branchen), aber gesamthaft betrachtet trotzdem mit hohen Regulierungskosten verbunden sind, ebenfalls der Regulierungsbremse unterstellt werden.

Orientiert man sich an den eigentlichen Zielen der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion – die Regulierungsbelastung der Unternehmen einzudämmen und im Rechtsetzungsprozess dafür ein stärkeres Bewusstsein zu schaffen – wären alternative Massnahmen vorstellbar. Eine höhere Sensibilität für die Anliegen der Unternehmen im Rechtsetzungsprozess liesse sich auch mit strikteren Vorgaben an die federführenden Verwaltungseinheiten (z. B. bezüglich Regulierungskostenschätzungen oder Prüfpflichten von Vereinfachungsmassnahmen für Unternehmen) oder mit institutionellen Anpassungen (z. B. die Schaffung einer Prüfstelle für die Regulierungsfolgenabschätzung oder für die Regulierungskostenschätzungen) erreichen.

Vorgaben zu systematischeren Regulierungskostenschätzungen und zur Prüfung von Vereinfachungsmöglichkeiten für Unternehmen bestehen bereits heute in Form von Richtlinien und sollen mit dem Entwurf zum neuen UEG geschärft und gesetzlich verankert werden.⁹ Würde nur das Unternehmensentlastungsgesetz eingeführt und auf

⁸ Stöckli, Andreas / Joller, Elisabeth (2019): Einführung einer Personalbremse – Gutachten zuhanden des EPA, abrufbar unter: www.epa.admin.ch > Themen > Personalpolitik > Personalpolitik im Bundesrat und Parlament > Personalpolitische Geschäfte des Bundesrates > Personalbestand/Personalkosten.

⁹ Das E-UEG umfasst sechs Elemente: (1) Regulierungsgrundsätze, (2) Prüfpflichten bei der Ausarbeitung von Erlassen, (3) Regulierungskostenschätzungen, (4) Monitoring der Belastung durch Regulierungskosten, (5) Bereichsstudien zur Identifikation von Entlastungsmöglichkeiten und (6) Stärkung von EasyGov, der elektronischen Behördenplattform für Unternehmen.

die Regulierungsbremse verzichtet, bliebe ein Teil der erwarteten Wirkung der Regulierungsbremse erhalten, die damit verbundenen Nachteile könnten dagegen vermieden werden.

Geprüft und verworfen hat der Bundesrat die Schaffung einer unabhängigen Prüfstelle. Eine solche Prüfstelle könnte zwar die Qualität der Kostenschätzungen kontrollieren und allenfalls verbessern. Diesem Nutzen stehen aber beträchtliche Kosten gegenüber. Eine solche 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. Die damaligen Argumente gelten nach wie vor: Insbesondere sollte die Verantwortung für die Qualität von Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA), einschliesslich der Schätzung von Regulierungskosten, beim federführenden Departement liegen – analog zu den übrigen Einschätzungen in Vernehmlassungsberichten und Botschaften zu Nutzen und Auswirkungen einer Vorlage. In den verwaltungsinternen Konsultationsverfahren sowie der Vernehmlassung können die RFA-Resultate zudem insbesondere von den Betroffenen kritisch beurteilt und überprüft werden. Schliesslich dürfte die unabhängige Stelle selbst bei einer schlanken Ausgestaltung mit beträchtlichen Kosten für den Bundeshaushalt verbunden sein, die den vermeintlichen Zusatznutzen deutlich übersteigen.

Weitere Ansätze und Instrumente zur Regulierungskostensenkung werden im Bericht des Bundesrates vom 7. Dezember 2018 in Erfüllung des Postulates 15.3421 Caroni präsentiert.¹⁰ Die meisten davon sind primär Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen im Entwurf zum UEG und werden deshalb hier nicht weiter vertieft.

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

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹² über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Sie ist eine unmittelbare Folge der Zustimmung des Parlaments zur Motion FDP-Liberale Fraktion 16.3360 «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen». Die vorgeschlagene Regelung tangiert keine der Strategien des Bundesrates.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem vorliegenden Entwurf erfüllt der Bundesrat die Motion 16.3360. Der Bundesrat beantragt, diesen parlamentarischen Vorstoss als erledigt abzuschreiben.

¹⁰ Bundesrat (2018): Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle, abrufbar unter: www.parlament.ch > 15.3421 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

¹¹ BBl 2020 1777

¹² BBl 2020 8385

2 **Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

Das SECO hat im Hinblick auf das Vernehmlassungsverfahren die Auswirkungen der Regulierungsbremse (gemeinsam mit der separaten Vorlage des UEG) auf den Bund sowie die Auswirkungen auf die Unternehmen und die Volkswirtschaft im Rahmen einer RFA untersuchen lassen. Die Ergebnisse der Studie zur Auswirkungsanalyse werden unter Ziffer 6 der vorliegenden Botschaft zusammengefasst.

2.1 **Vernehmlassungsvorlage**

Der Bundesrat hat vom 28. April bis 18. August 2021 eine Vernehmlassung zur Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes) durchgeführt. Die in die Vernehmlassung geschickten Erlassvorentwürfe entsprechen inhaltlich den beiliegenden Erlasentwürfen der Botschaftsvorlage (vgl. Ziff. 4). Insgesamt gingen 91 Rückmeldungen ein. Stellung nahmen 25 Kantone, sieben in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, 3 gesamtschweizerische oder regionale Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 34 gesamtschweizerische und regionale Dachverbände der Wirtschaft, eine ausserparlamentarische Kommission (KMU-Forum¹³), zwei Arbeitnehmerorganisationen, zwei Konsumentenschutzorganisationen, zwölf Organisationen der Zivilgesellschaft sowie zwei Unternehmen und drei Einzelpersonen.

2.2 **Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die vorgeschlagene Einführung einer Regulierungsbremse wurde in der Vernehmlassung kontrovers aufgenommen.¹⁴ Von den 91 Teilnehmenden äussern sich 42 sehr kritisch oder lehnen die Vorlage ab. Vorbehaltlos oder mit Änderungswünschen unterstützt wird die Vorlage von 49 Teilnehmenden.

Unterstützung erhält die Vorlage von sämtlichen Wirtschafts- und Branchenverbänden, der FDP, der Mittepartei und der SVP, von 7 Kantonen (AG, LU, NW, SO, TI, VS, ZH), einem Vertreter der Bergregionen, dem KMU-Forum, zwei Unternehmen und einer Privatperson. Für sie leistet die Vorlage einen Beitrag zur Eindämmung der Regulierungsbelastung der Unternehmen, verbessert somit die Rahmenbedingungen für Unternehmen und stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz. Das herausfordernde Wirtschaftsumfeld bedingt durch die Covid-19 Pandemie habe die Notwendigkeit und Dringlichkeit noch akzentuiert, der stets zunehmenden Regulierungsdichte entgegenzuwirken. Zahlreiche Unterstützer der Regulierungsbremse (28 von 42, darunter auch das KMU-Forum) erachten es aber als notwendig, dass ergänzend zur Regulierungs-

¹³ Das KMU-Forum als ausserparlamentarische Kommission bringt in Vernehmlassungen die Sicht der KMU ein.

¹⁴ Die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen und der Ergebnisbericht sind abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > WBF.

bremse eine unabhängige Prüfstelle geschaffen wird, welche die Qualität der Regulierungskostenschätzungen gewährleistet, oder dass die Schaffung einer solchen Stelle zumindest geprüft wird.

Abgelehnt wird die Vorlage zur Einführung einer Regulierungsbremse von 18 Kantonen (AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TG, UR, VD, ZG), den politischen Parteien SP, Grünen, GLP und EVP sowie vom Städteverband, einem Vertreter der Bergregionen, zwei Gewerkschaften, zwei Konsumentenorganisationen, zwölf Organisationen der Zivilgesellschaft und zwei Privatpersonen. Als besonders problematisch wird die ungleiche Behandlung von verschiedenen Sachpolitiken betrachtet. Auswirkungen auf Unternehmen werden gegenüber anderen Interessen höher gewichtet. Stark kritisiert wird auch der einseitige Fokus auf die Kosten der Unternehmen, ohne Berücksichtigung des Nutzens der Regulierung. Aus staatspolitischer Sicht solle die erhöhte Mehrheitsanforderung wie bisher nur in sehr spezifischen Fällen Anwendung finden, etwa als Ausgleich für die Einschränkung von demokratischen Rechten. Das fein austarierte Schweizer Gesetzgebungsverfahren misst den betroffenen Akteuren bereits viel Mitsprache bei. Ferner wird auf die schwierige praktische Anwendung der Regulierungsbremse hingewiesen. Es wird betont, dass die Regulierungskostenschätzungen, welche für die Bestimmung des erforderlichen Mehrs massgebend sind, aufwendig, komplex und naturgemäss mit beträchtlicher Unsicherheit verbunden sind.

2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vorlage war in der Vernehmlassung umstritten und die Ergebnisse sind sehr polarisiert. Zur konkreten Ausgestaltung der Regulierungsbremse (u. a. Anwendungsbereich, Schwellenwerte, Zeitpunkt der Anwendung) wurde kaum Stellung genommen. Die eingereichten Stellungnahmen waren in der Regel grundsätzlicher Natur, da die Regulierungsbremse entweder begrüsst oder als Ganzes abgelehnt wurde.

Für die Befürwortenden ist die Regulierungsbremse geeignet, gerechtfertigt und notwendig. Die hohe Regulierungsbelastung der Unternehmen stelle ein Problem dar, das es unverzüglich und dezidiert anzugehen gelte. Notwendig sei eine ganzheitliche Lösung. Neben der Regulierungsbremse brauche es auch ein Unternehmensentlastungsgesetz und eine unabhängige Prüfstelle.

Für die Gegner stellt die Regulierungsbremse einen erheblichen institutionellen Eingriff dar, deren unerwünschten Aus- und Nebenwirkungen beträchtlich sind. In Kombination mit der bescheidenen erwarteten Wirkung auf die Regulierungskosten weist sie ein besonders ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Verschiedene Ausgestaltungsparameter werden zwar vereinzelt kritisiert (u. a. zu tiefe Schwellenwerte, zu umfassende Regulierungskostendefinition, Anwendung des Vorsichtsprinzips), allfällige Anpassungen würden an den grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber dem Instrument aber wohl kaum etwas ändern.

Das kontroverse Ergebnis der Vernehmlassung wirft Fragen bezüglich der Mehrheitsfähigkeit der Vorlage auf. Aufgrund der starken Polarisierung sieht der Bundesrat bei der Ausgestaltung der Regulierungsbremse aber keine Möglichkeit eines «Mittelwegs», der eine Annäherung von Befürwortenden und Gegnern ermöglichen würde.

Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments aus der überwiesenen Motion 16.3360. Der Bundesrat erachtet die Nachteile und Nebenwirkungen der Regulierungsbremse als bedeutsam. Er verzichtet deshalb auf einen Antrag auf Zustimmung zum Erlass. Das Ziel der administrativen Entlastung der Unternehmen kann besser mit anderen Mitteln, wie beispielsweise dem UEG, verfolgt werden, das dem Parlament als separate Vorlage unterbreitet wird.

Da die vorgeschlagene Ausgestaltung der Regulierungsbremse in der Vernehmlassung nicht wesentlich in Frage gestellte wurde, wird auf materielle Anpassungen der Erlassentwürfe im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage verzichtet. Insbesondere hat der Bundesrat darauf verzichtet, eine unabhängige Prüfstelle in die Vorlage aufzunehmen, welche in der Vernehmlassung relativ häufig als Ergänzung zur Regulierungsbremse verlangt wurde (u. a. auch vom KMU-Forum). Die Schaffung einer solchen Stelle wurde bereits vor einigen Jahren im Kontext der beiden Motionen 15.3400 Vogler und 15.3445 FDP-Liberale Fraktion vertieft diskutiert und vom Bundesrat insbesondere aus Effizienzüberlegungen abgelehnt. Nach der Abschreibung der erwähnten Motionen durch das Parlament und auch aufgrund der noch hängigen parlamentarischen Initiative 19.402 WAK-S «Unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung» hält der Bundesrat an seiner bisherigen Haltung fest (siehe Ziff. 1.2).

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

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

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 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 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 Bundesverfassung¹⁵. 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 Schwellenwerte für die Anwendung der Regulierungsbremse vor: eine Erhöhung der Regulierungskosten für mehr als 10 000 Unternehmen sowie eine gesamtheitliche Erhöhung der Regulierungskosten von mehr als 100 Millionen Franken, betrachtet über einen Zeitraum von zehn 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, bei neuen Vorlagen Schätzungen der erwarteten Regulierungskosten und der Anzahl betroffenen Unternehmen mit den gesetzlich festgelegten zahlenmässigen Schwellenwerten zu vergleichen. Dies setzt voraus, dass die federführenden Verwaltungseinheiten die Regulierungskosten von neuen Vorlagen soweit möglich quantitativ schätzen. Ferner ist es notwendig, darzulegen, welche weiteren Regulierungskosten den Unternehmen entstehen, die nicht in Zahlen geschätzt werden konnten.

Die Einführung der vorgeschlagenen Regulierungsbremse stellt ein Novum in der schweizerischen Rechtsordnung dar, das auch staatspolitische Nebenwirkungen mit sich bringt (vgl. Ziff. 6.7).

Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen Bundesgesetze (und deren Änderungen) sowie Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, die 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.

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.

77a Abs. 3 ParlG in Ziff. 5.2), welche beide bei der Anwendung der Regulierungsbremse soweit möglich einzubeziehen sind.

Schätzungen der Regulierungskosten: Für die Beurteilung, ob eine Vorlage den Schwellenwert von 100 Millionen Franken gesamthafter Regulierungskosten überschreitet, können nur in Zahlen geschätzte Regulierungskosten berücksichtigt werden (auf die Schätzbarkeit der Regulierungskosten wird in Ziff. 4.2 genauer eingegangen). Beim Vergleich mit dem zweiten Schwellenwert und damit der Frage, ob mehr als 10 000 Unternehmen belastet werden, sind quantitative Schätzungen der Regulierungskosten hingegen nicht in jedem Fall notwendig. Qualitative Angaben können hierzu bereits ausreichen, da einzig massgebend ist, ob die Unternehmen von einer Vorlage zusätzlich belastet werden oder nicht.

Nettobetrachtung: Da die Vorlage als Ganzes betrachtet wird, sind die verursachten Regulierungskosten zu aggregieren. Dabei wird das Prinzip einer Nettobetrachtung 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 Nettobetrachtung macht auch deshalb Sinn, weil damit der Verwaltung, dem Bundesrat und dem Parlament Anreize gesetzt werden, bei neuen Vorlagen nach Entlastungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei ist zu beachten, dass die Belastungen und Entlastungen nicht automatisch bei denselben Unternehmen bzw. in denselben Branchen anfallen.

Einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten: Bei den Regulierungskosten-schätzungen werden sowohl einmalige (z. B. Umstellungskosten oder Initialinvestitionen) als auch wiederkehrende Regulierungskosten berücksichtigt und über eine Betrachtungsdauer von zehn 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 zehn 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. Wird das qualifizierte Mehr in einem Rat nicht erreicht, ist die Vorlage gescheitert. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe Vorlage abstimmen. Die Inhalte der Vorlage sind zu

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.

diesem Zeitpunkt bereinigt und die erwarteten Belastungen der Unternehmen bekannt.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, die 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 ist der untersuchte Zeitraum nicht zwingend repräsentativ für die Zukunft.

Von den insgesamt 257 geprüften Botschaften wären rund 80 Vorlagen nicht in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse gefallen, darunter unter anderem Volksinitiativen oder Bundesbeschlüsse zu Rahmenkrediten. Rund 110 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 die Änderung des Bundesgerichtsgesetzes²⁰. Bei den rund 70 verbleibenden Vorlagen waren Regulierungskosten für Unternehmen zu erwarten.

Unter diesen rund 70 Vorlagen 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 qualifiziertem Mehr unterstellt.

Der Schwellenwert von 10 000 betroffenen Unternehmen dürfte bei Vorlagen, die alle oder grössere Branchen regulieren, relativ häufig überschritten werden. Dies dürfte

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 Differenzbereinigungsverfahrens würden nur einem einfachen Mehr unterliegen, was die Regulierungsbremse de facto aushebelt. Für den Fall, dass der Zweirat in seiner Detailberatung Änderungen an der Vorlage vornimmt, würde das qualifizierte Mehr in der Gesamtabstimmung des Zweirates auf eine inhaltlich unterschiedliche Vorlage angewendet als im Erstrat.

²⁰ BBl 2018 4605

mitunter auch bei zahlreichen Steuervorlagen der Fall sein. Weitere konkrete Beispiele wären die Botschaften vom 18. November 2015²¹ zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe oder vom 15. September 2017²² zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz. Äusserst interessant ist die Vorlage zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes²³: 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 geschätzt²⁴. 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 zusätzlich belastet worden wären.

4.2 Umsetzungsfragen

Notwendigkeit von quantitativen Schätzungen von Regulierungskosten für Unternehmen

Um zu beurteilen, ob eine Vorlage den Schwellenwert von 100 Millionen. Franken überschreitet und der Regulierungsbremse zu unterstellen ist, sind umfassende zahlenmässige Schätzungen der erwarteten Regulierungskosten der Unternehmen notwendig. Solche Schätzungen sind gemäss den geltenden RFA-Richtlinien 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 einer Vorlage auf Unternehmen 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

²¹ BBl 2015 8715

²² BBl 2017 6941

²³ BBl 2017 5507

²⁴ 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 9 und 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 Sowieso-Kosten), geschätzt und abgezogen wurden.

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 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, darzulegen, welche weiteren, nicht quantifizierten Regulierungskosten zu erwarten sind und weshalb diese als «nicht-schätzbar» beurteilt wurden. Detailliertere Ausführungen zur Definition der einzubeziehenden Regulierungskosten finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 77a Absatz 3 ParlG (vgl. Ziff. 5.2).

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 bewährte Grundsatz wird bei der vorgeschlagenen Umsetzung der Regulierungsbremse beibehalten. Damit verbunden – oder zumindest nicht vollständig auszuschliessen – ist eine gewisse Gefahr, dass in Einzelfällen relevante Regulierungskosten nicht oder nicht vollumfänglich 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 Rechtssetzungsprozess, 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 RFA – 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 auch vom Bundesrat zusätzliche Kostenschätzungen verlangen, sollte es der Meinung sein, dass einzelne Belastungen ungenügend 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 die Annahmen resp. Szenarien transparent ausgewiesen und in der Folge 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 oder nicht.

Für den Umgang mit der Unsicherheit und den fehlenden Schätzungen schlägt der Bundesrat ein Vorsichtsprinzip vor: Bei Unsicherheit darüber, ob die mit einer Vorlage verbundenen Regulierungskosten oder die Anzahl betroffener 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 bei 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 Millionen Franken für den Vergleich mit dem Schwellenwert der Betrag von 120 Millionen Franken massgebend. Bei der Schätzung der Anzahl betroffener Unternehmen soll gleich vorgegangen werden. Liegen überhaupt keine quantitativen Schätzungen der Anzahl betroffenen Unternehmen und der gesamten Regulierungskosten der Unternehmen vor, ist ein Vergleich mit den Schwellenwerten nicht möglich und lässt sich die Regulierungsbremse folglich auch nicht anwenden.

Methodik 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). Das SECO nimmt bei Regulierungskostenschätzungen anderer Verwaltungseinheiten nach Möglichkeit beratende Aufgaben wahr, es hat aber nicht die Funktion einer Prüfstelle.

4.3 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 betroffener 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-quantifizierte 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 Regulierungskosten und der Anzahl betroffener Unternehmen ist 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 betroffener Unternehmen dürften in die parlamentarischen Diskussionen einfließen und kritisch geprüft werden. Das Parlament hat die Möglichkeit, die Regulierungsbremse-Klausel im Erlassentwurf anzupassen (d. h. die Klausel zu ergänzen oder zu löschen). Es trifft damit die abschliessende Entscheidung über die Anwendung des qualifizierten Mehrs.

Sollte eine Vorlage im Laufe der parlamentarischen Beratung Änderungen erfahren, welche die Regulierungskosten oder die Anzahl betroffener 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 betroffener 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.

4.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Vorlage hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Aufgaben und Finanzen. Sie führt dazu, dass für bestimmte Erlassentwürfe bei der Schlussabstimmung im Parlament eine verschärfte Mehrheitsregel zur Anwendung kommt. Es ergeben sich insofern potentielle finanzielle Auswirkungen, als dass die Bundesverwaltung allenfalls vermehrt quantitative Schätzungen von Regulierungskosten vorzunehmen hätte, wobei diese bereits gemäss den aktuell geltenden rechtlichen Vorgaben erforderlich sind. Siehe dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 6.1 (Auswirkungen auf den Bund).

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 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, falls diese für eine Mindestanzahl an Unternehmen belastend sind oder insgesamt 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 für dringliche Bundesgesetze, 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 Bundesgesetze²⁵, inkl. deren Änderung, sowie Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen

²⁵ Miterfasst werden damit auch für dringlich erklärte Bundesgesetze gemäss Art. 165 BV.

Verträgen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).²⁶ 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 gleich behandelt werden wie Verordnungen des Bundesrates, die auch nicht einem qualifizierten Mehr im Parlament unterstellt werden können.

Zur Beantwortung der Frage, ob eine Vorlage der Regulierungsbremse zu unterstellen ist, sind zwei Voraussetzungen von Relevanz: die Anzahl der Unternehmen, welche durch die Vorlage mit höheren Regulierungskosten belastet werden, und die gesamthafte, d. h. für sämtliche Unternehmen durch die Vorlage verursachte Erhöhung der Regulierungskosten. Dabei wird eine Vorlage bereits dann der Regulierungsbremse unterstellt, wenn für eine der beiden Bedingungen ein bestimmter Schwellenwert erreicht wird. Dies soll bewirken, dass auch Erlasse der Regulierungsbremse unterstellt werden, die zwar nur eine geringere Anzahl Unternehmen belasten, deren gesamthafte Regulierungskosten aber besonders hoch sind.

Die Festlegung der konkreten Schwellenwerte 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.

²⁶ Bei völkerrechtlichen Verträgen, deren Umsetzung ein Bundesgesetz erfordert, ist es prinzipiell möglich, dass die Regulierungsbremse sowohl beim Genehmigungsbeschluss des völkerrechtlichen Vertrages als auch beim Umsetzungserlass zu Anwendung kommen könnte. In der Praxis ist dies aber eher unwahrscheinlich. Zum einen werden Umsetzungserlasse dem Parlament zunehmend gemeinsam mit den völkerrechtlichen Verträgen unterbreitet (Art. 141a Abs. 2 BV), sodass sich die Frage einer doppelten Anwendung nicht oft stellen sollte. Zum anderen würden die Regulierungskosten in der Regel auch nur einem der beiden Erlasse zugerechnet. Falls es zu einer Anwendung der Regulierungsbremse beim Umsetzungsgesetz oder späteren Aktualisierungen kommt, steigt tendenziell das Risiko, dass die Anwendung des betroffenen Staatsvertrags blockiert und gegebenenfalls internationale Verpflichtungen verletzt werden könnten. 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, geschätzt werden können.

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

5.2 **Parlamentsgesetz**

Art. 77a

Absatz 1

In 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 der 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 miterfasst 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.

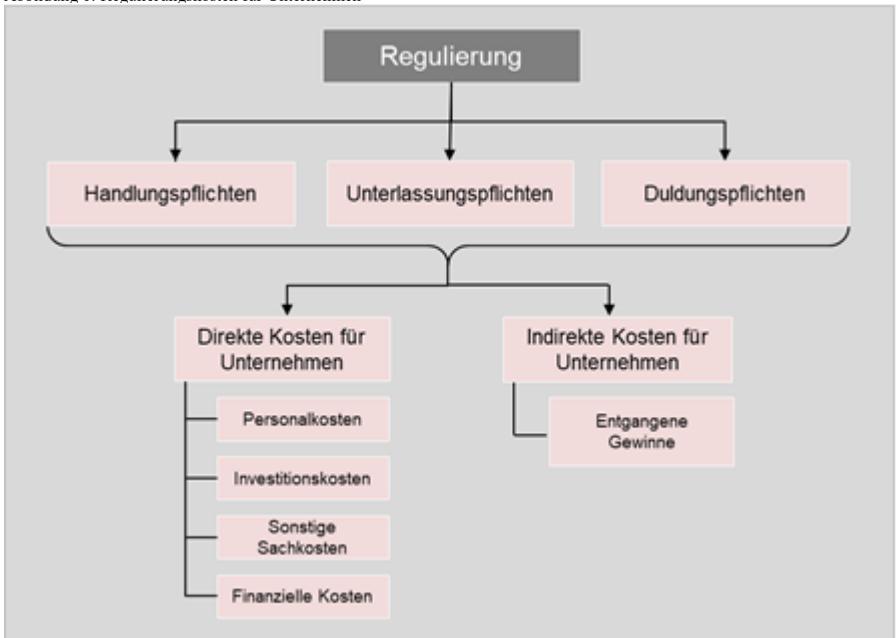
Für die Schätzung der Anzahl von einer bestimmten Vorlage betroffenen Unternehmen dürfte den Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine grosse Bedeutung zukommen. Je nach Vorlage sind aber auch weitere Datenquellen in Betracht zu ziehen. Es muss je nach Vorlage beurteilt werden, welche Daten verfügbar 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 insgesamt 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-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten anfallen. Die Handlungspflichten umfassen mitunter Informations-, Melde-, Registrierungs- und Bewilligungspflichten. Unterlassungspflichten

beinhalten Verbote und Normen mit verbotsähnlicher Wirkung. So haben beispielsweise strikere Emissionsgrenzwerte für Feinstaub, die bei den meisten betroffenen Unternehmen einen Investitionsbedarf für Nachrüstungen (Handlungspflicht) verursachen, bei denjenigen Unternehmen, die auf Nachrüstungen verzichten oder die Grenzwerte anderweitig 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.

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. Beide sind für eine aussagekräftige Beurteilung der Regulierungsbelastung von Unternehmen von Relevanz und fallen unter die Definition der Regulierungskosten. In der Praxis diente diese Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Regulierungskosten bisher primär als Indikator für die Machbarkeit einer quantitativen Schätzung, wobei die direkten Regulierungskosten oftmals als einfacher schätzbar betrachtet worden sind. 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.

Darüber hinaus können auch indirekte Regulierungskosten anfallen, welche insbesondere die Einnahmenseite der Unternehmen betreffen. Regulierungen können bei Unternehmen unter anderem auch durch bewirkte Verbote oder Verzögerungen zu Belastungen in Form von entgangenen Gewinnen führen. Verbote können Geschäftsaktivitäten in Frage stellen oder gänzlich zum Verschwinden bringen. 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. In der Schweiz findet bisher keine einheitliche Methodik zur Schätzung der indirekten Kosten Anwendung. Ob eine Schätzung der indirekten Kosten möglich und der Aufwand verhältnismässig ist, muss im Einzelfall beurteilt werden. Dies sollte idealerweise im Rahmen des Quick Checks erfolgen, der vom Bundesrat im Februar 2020 eingeführt wurde und dazu dient, den Bedarf und den Umfang einer RFA zu bestimmen.

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, 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 über die Erhebung von Steuern zählt der zu entrichtende Steuerbetrag nicht zu den 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. Auch bei Zöllen, Lenkungssteuern und Sozialversicherungsabgaben gelten die an den Staat zu entrichtenden Beträge 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, etwa 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-Geldspielen entstehen zusätzliche Gewinnchancen für Unternehmen, die bei der Berechnung der Regulierungskosten mit einzubeziehen sind. Dasselbe gilt auch für die Kostensenkung durch den Wegfall einer Meldepflicht. Neue Regulierungskosten und allfällige Entlastungen einer Vorlage fallen nicht zwingend bei denselben Unternehmen an. Für die Beurteilung, ob der Schwellenwert zu den gesamten Regulierungskosten überschritten wird, ist eine allfällige Umverteilungswirkung unerheblich.

Einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten werden (abzüglich allfälliger Entlastungen) für einen Betrachtungszeitraum von zehn 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 zehn Jahre befristet, werden einmalige und wiederkehrende Regulierungskosten für die vorgesehene Geltungsdauer der Vorlage ermittelt. In den Vergleich mit dem Schwellenwert zu den gesamten Regulierungskosten 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 – über zehn 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. Relevant sind die ex-ante Schätzungen der Regulierungskosten und der Anzahl zusätzlich belasteter Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Entscheids des Parlaments vorliegen. Die Klausel könnte im Erlassentwurf 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 betroffener Unternehmen die Schwellenwerte der Regulierungsbremse übersteigen, soll dem Parlament grundsätzlich die Unterstellung unter die Regulierungsbremse beantragt werden (Vorsichtsprinzip, vgl. Ziff. 4.2). 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. 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. Die Handhabung der Regulierungsbremse im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wird in Ziffer 4.3 dargestellt.

Art. 81 Abs 1^{ter}

Absatz 1^{ter} hält fest, dass das qualifizierte Mehr in der Schlussabstimmung zur Anwendung kommt. Dies betrifft nur Vorlagen, die die Klausel über die Unterstellung unter die Regulierungsbremse enthalten. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe, definitive 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 der Darstellung von 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 eine Erhöhung der Regulierungskosten erfahren, 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 der Erlasentwurf eine Klausel über die Unterstellung unter die Regulierungsbremse zu enthalten hat und der Erlass damit dem qualifizierten Mehr zu unterstellen ist.

Art. 173a

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 besonders stark belasten. Zu überprüfen sind ferner auch die Aussagekraft der zu berücksichtigenden Regulierungskosten (Artikel 77a Absatz 2 ParlG), die Zweckmässigkeit der Ermittlung der Regulierungskosten (Artikel 77a Absatz 3 ParlG), sowie die Verfügbarkeit und Qualität der in Botschaften präsentierten Regulierungskosten (Artikel 141 Absatz 3 ParlG).

5.3 Änderung eines anderen Erlasses: Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005²⁷

Art. 6a

Im aktuell geltenden Artikel 6a des Vernehmlassungsgesetzes wird mittels Verweis auf Artikel 141 Absatz 2 ParlG festgehalten, dass für die Begründungen des Vorentwurfs dieselben Anforderungen gelten sollen wie für die Begründung des Entwurfs. Mit dem neu vorgesehenen Artikel 141 Absatz 3 ParlG werden die Pflichten zur Darstellung der Auswirkungen auf die Wirtschaft für Botschaften präzisiert, welche in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallen. Entsprechend wird auch der bestehende Verweis in Artikel 6a des Vernehmlassungsgesetzes um diesen neuen Artikel 141 Absatz 3 ParlG ergänzt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden sollen sich zu

²⁷ SR 172.061

den Schätzungen der Regulierungskosten resp. der Anzahl zusätzlich belasteter Unternehmen äussern können, die für die Anwendung der Regulierungsbremse massgebend sind.

6 Auswirkungen

Im Rahmen der Ausarbeitung der vorliegenden Vorlage hat das SECO eine RFA in Auftrag gegeben, die vom Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan durchgeführt worden ist.²⁸ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich grösstenteils auf die Ergebnisse dieser Auswirkungsanalyse. Einleitend werden die Wirkungskanäle der Regulierungsbremse aufgezeigt und anschliessend die Auswirkungen dargestellt.

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 grundsätzliche Pflicht zu systematischen quantitativen Schätzungen der Regulierungskosten und zur Schätzung der Anzahl belasteten Unternehmen.

(I) Erwartete Wirkung einer höheren parlamentarischen Hürde

Die Erhöhung der parlamentarischen Hürde für Vorlagen mit einer bedeutenden Erhöhung der regulatorischen 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 (Mehrheit der Mitglieder beider Raten) gegenüber dem einfachen Mehr keine wesentlich höhere Hürde darzustellen. Dies unterstreicht auch eine Analyse der Ergebnisse der parlamentarischen Schlussabstimmungen zwischen 2014 und 2019 zu Bundesgesetzen und zu Bundesbeschlüssen zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Wäre bei sämtlichen dieser Vorlagen, die in der Schlussabstimmung mit einfachem Mehr beschlossen wurden, ein qualifiziertes Mehr erforderlich gewesen, wäre das erforderliche Mehr trotzdem in mehr als 99,5 % der Abstimmungen erreicht worden.²⁹ Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass zahlreiche Vorlagen mit hoher regulatorischer Belastung am leicht höheren Mehrheitserfordernis im Parlament scheitern. In Einzelfällen ist dies aber nicht auszuschliessen. Plausibler erscheint 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 der Erlassentwurf eine entsprechende Klausel über die Unterstellung unter die Regulierungsbremse zu enthalten hat, würde die Regulierungsbelastung der Unternehmen in der parlamentarischen Beratung eine besondere Aufmerksamkeit erhalten.

²⁸ Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, abrufbar unter www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Weitere Beispiele von RFA > Unternehmensentlastungsgesetz und Regulierungsbremse (2021).

²⁹ SECO (2020): Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament, abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

(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 noch gezielter 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. Eine allfällige zusätzliche Wirkung ergibt sich daraus, dass mögliche Lücken in der Verfügbarkeit von quantitativen Schätzungen teilweise geschlossen werden.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung der Regulierungsbremse ist mit gewissen Aufwänden für die Bundesverwaltung verbunden. Ecoplan hat die erwarteten jährlichen Kosten für zusätzliche resp. qualitativ bessere Ex-ante-Schätzungen der Regulierungskosten auf rund 750 000 Franken (Bandbreite 0,5–1,1 Mio. Franken) geschätzt.³⁰

Die erwähnten Kosten für die Bundesverwaltung dürften zu einem Grossteil bei den federführenden Verwaltungseinheiten für die eigentlichen Schätzungen der Regulierungskosten von Unternehmen anfallen. Ob diese Kosten tatsächlich allesamt zusätzlich anfallen, ist schwierig abzuschätzen: Bereits heute werden für Vorlagen Regulierungskostenschätzungen verlangt und vorgenommen. Wie sich die Kosten auf die Verwaltungseinheiten verteilen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt auch noch kaum abschätzen und hängt stark von der Anzahl und Komplexität der Vorlagen ab. Hinzu kommen Kosten beim SECO für die Unterstützungsfunktion als Querschnittsstelle und Kompetenzzentrum. Bessere Unterstützungsmöglichkeiten seitens des SECO können den Aufwand der anderen Verwaltungseinheiten reduzieren.

Da sich allfällige Mehrbelastungen auf zahlreiche Verwaltungseinheiten verteilen, sollen sie in den zuständigen Verwaltungseinheiten intern aufgefangen und ohne Aufstockung finanziert werden. Die Vorlage kann daher im Rahmen der bestehenden Personal- und Sachressourcen umgesetzt werden.

³⁰ Bei dieser Schätzung handelt es sich um eine isolierte Kostenbetrachtung der hier vorgeschlagenen Regulierungsbremse. Falls mit der separaten Vorlage zum ÜEG systematische Regulierungskosten-Schätzungen verankert werden, dann würde ein Grossteil der hier ausgewiesenen Kosten für den Bund bereits aufgrund des ÜEG anfallen und wäre hier nicht mehr zu berücksichtigen, um Doppelzählungen zu vermeiden (Sowieso-Kosten).

Falls die Regulierungsbremse ihr Ziel erreicht und die regulatorische Belastung von Unternehmen eindämmt, könnte auch der Bund indirekt von damit verbundenen positiven Effekten auf das Steuersubstrat und den Arbeitsmarkt profitieren. Diese Effekte dürften allerdings eher gering ausfallen.

6.2 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. Indirekte Auswirkungen – sowohl positiver als auch negativer Art – sind allerdings nicht auszuschliessen. Falls aufgrund der Regulierungsbremse die regulatorische Belastung der Unternehmen abnimmt, könnten Kantone und Gemeinden ebenfalls von einer erhöhten Produktivität der Unternehmen profitieren und somit tendenziell zusätzliche Steuereinnahmen erzielen. Es ist allerdings auch möglich, dass mit der Regulierungsbremse Bundesgesetze oder völkerrechtliche Verträge verhindert werden, die für die Kantone per Saldo einen positiven Nutzen hätten. Im Steuerbereich etwa könnten Änderungen des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990³¹ der Regulierungsbremse unterstellt werden und damit Anpassungen des kantonalen Steuerrechts prinzipiell erschwert werden.

6.3 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 qualifizierten Mehr selbst scheint hingegen nur ein geringfügiger direkter Effekt auszugehen. Gesamthaft begünstigt und fördert die Regulierungsbremse tendenziell 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 Regelung tatsächlich zu besseren Regulierungen mit tieferer Belastung resp. zu einer Vermeidung unnötiger Regulierungen führen wird. Die Erfahrung aus guten RFA zeigt aber, dass bereits kleine Anpassungen an Vorlagen während dem Rechtssetzungsprozess, wie beispielsweise eine Ausdehnung der Umsetzungsfristen, zu erheblichen Einsparungen bei Unternehmen führen können (vgl. Lebensmittelrecht³²).

³¹ SR 642.14

³² Oesch, Thomas / Gehrig, Matthias / Küng, Valentin / Graff, Anna-Lucia (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht (S. 67), abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA > Lebensmittelverordnung (2015).

6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit der Regulierungsbremse könnte ein Beitrag zur Eindämmung der Regulierungsbelastung der Unternehmen geleistet werden. Dies würde sich grundsätzlich positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken und könnte zu Produktivitätsgewinnen bei den Unternehmen und einer Verbesserung wirtschaftlichen Standortqualität der Schweiz führen. Dies würde wiederum zu einem höheren Wirtschaftswachstum und zu mehr Arbeitsplätzen beitragen, was auch den Arbeitnehmenden und den Steuerzahlenden indirekt zugutekommt.

Die vorgeschlagene Regulierungsbremse setzt bessere Auswirkungenanalysen voraus, was die Transparenz hinsichtlich der Kosten für die Unternehmen erhöht und dadurch die Möglichkeit zu faktenbasierten Debatten stärkt. 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 Regulierungslasten 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 nach wie vor jeweils im Rahmen von RFA 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.

6.5 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. Neben 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.

6.6 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.

6.7 Staatspolitische Auswirkungen

Die vorgeschlagene Regulierungsbremse stellt ein staatspolitisches Novum 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 liessen sich inhaltliche Ziele anführen. Die Regulierungsbremse soll dazu beitragen, die Belastungen der Unternehmen durch neue Regulierungen einzudämmen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu stärken. 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 oder Konsumentenschutz höher gewichtet werden.

Die Regulierungsbremse setzt eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten voraus 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 unter Umständen einfacher zum Scheitern bringen können. 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 Fehlansätze 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.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

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

7.2 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 Binnenmarktabkommen 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 nötigen Abkommen- und Gesetzesanpassungen könnte die Rechtssicherheit beeinträchtigen und das einwandfreie Funktionieren der Abkommen gefährden, was sich unter Umständen nicht zuletzt für die betroffenen Unternehmen nachteilig auswirken könnte.

7.3 Erlassform

Das qualifizierte Mehr für Erlasse, die hohe 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.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen beschlossen.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage betrifft weder die Aufgabenteilung noch die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage betrifft die Subventionsgesetzgebung nicht.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Bestimmungen zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

7.8 Datenschutz

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Datenschutz.

Übersichtstabelle über die in der Botschaft verwendeten Daten

<i>Fundstelle</i>	<i>Quelle, Herleitung, Annahmen</i>	<i>Letzte Aktualisierung</i>	<i>Bemerkungen</i>
Ziff. 1.1 Handlungsbedarf und Ziele: Zudem beurteilten 67,5 % 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	
Ziff. 1.1 Handlungsbedarf und Ziele: Die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen wurden damals auf ca. 10 Mrd. Franken jährlich geschätzt.	Bundesratsbericht über die Regulierungskosten von 2013	2013	Es wurden lediglich die direkten Kosten der wichtigsten Handlungspflichten in 12 Bereichen untersucht. Weiter wurden die Kosten für die gesamte Wirtschaft basierend auf einzelnen Experten- oder Unternehmensinformationen geschätzt.
Ziff.4.1 Die beantragte Neuregelung : Sollte einer der beiden Schwellenwerte bei jeder dritten oder gar zweiten Vorlage erreicht werden, so würden insgesamt 15 bis 25 Vorlagen (von insgesamt 257 Botschaften) über einen Zeitraum von vier Jahren dem qualifiziertem Mehr unterstellt	SECO-interne Botschaftenanalyse	2020	

Ziff. 6 Auswirkungen:	SECO-interne Analyse der Abstimmungsergebnisse in Schlussabstimmungen.	2020
<p>Hätte man bei sämtlichen Vorlagen, welche die Räte in den Schlussabstimmungen mit einfachem Mehr annahmen, stattdessen ein qualifiziertes Mehr angewendet, hätten trotzdem mehr als 99,5 % der Vorlagen in den Abstimmungen das höhere Mehrheitserfordernis erreicht.</p>		
Ziff. 6.1 Auswirkungen auf den Bund:	Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, April 2021.	2021
<p>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.</p>		

Beilagen (Erlassentwürfe)