

Bundesrat will Unternehmen entlasten

Zwei Vernehmlassungsvorlagen des Bundesrats zielen auf die administrative Entlastung von Unternehmen. Was steckt hinter der «Regulierungsbremse» und dem «Unternehmensentlastungsgesetz»? *Roger Küttel, Nicolas Wallart*

Abstract Der Bundesrat hat Ende April 2021 die Vernehmlassungen zum «Unternehmensentlastungsgesetz» und zur «Regulierungsbremse» eröffnet. Mit der Regulierungsbremse sollen für Unternehmen besonders kostspielige Regulierungen im Parlament einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Mit dem Entlastungsgesetz will der Bundesrat Regulierungen konsequent auf Entlastungspotenzial prüfen und Digitalisierungsvorteile bei Behördengängen besser ausschöpfen. Das Vernehmlassungsergebnis dürfte für die Entlastungsbemühungen des Bundes in den nächsten Jahren wegweisend sein.

Schweizer Unternehmen beklagen sich immer wieder über die zunehmende Belastung, die ihnen durch staatliche Regulierung entsteht. Gleichzeitig führen politische Herausforderungen wie die Covid-Krise, die Klimaerwärmung oder der Rückgang der Biodiversität zu immer mehr staatlichen Eingriffen. Wie gelingt es da, neue Belastungen für Unternehmen möglichst tief zu halten und vermeidbare Bürokratie systematisch abzubauen?

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Ideen diskutiert, wie die Regulierung besser unter Kontrolle gebracht werden kann. Die meisten dieser Ideen fanden im Bundesrat oder im Parlament keine Mehrheit. Es hat sich gezeigt, dass Partikularinteressen die Diskussion stark mitbestimmen und Mehrheiten für griffige Instrumente und konkrete Vereinfachungsvorschläge meist schwierig zu erreichen sind.

So hat das Parlament beispielsweise eine sogenannte One-in-one-out-Regel, wie sie unter anderem auch Deutschland kennt, abgelehnt: Bei diesem Instrument müssen neue Regulierungsbelastungen kompensiert werden, indem bestehende Regulierungsbelastungen mit einem gleichwertigen Betrag abgebaut werden. Ebenfalls kein Gehör im Parlament fand ein «Verordnungsveto», das die eidgenössischen Räte ermächtigt hätte, zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto einzulegen.

Eine der wenigen Ausnahmen bildet die 1999 eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung, deren Richtlinien kürzlich überarbeitet wurden. Sie dient dem Bundesrat dazu, den Regulierungsbedarf und die erwarteten Kosten und Nutzen systematisch zu untersuchen. Allerdings lehnte der Bundesrat den Vorschlag des Parlaments ab, die Regulierungsfolgenabschätzung einer unabhängigen Prüfstelle zu unterstellen. Stattdessen setzt der Bundesrat auf mehr Transparenz.

Im Auftrag des Parlaments hat der Bundesrat im April 2021 zwei neue Vorlagen zur Entlastung der Unternehmen in die Vernehmlassung geschickt. Der erste Entwurf ist das sogenannte Unternehmensentlastungsgesetz. Er geht auf eine Motion der SVP-Nationalrätin Sandra Sollberger (BL) zurück, die 2019 vom Parlament überwiesen wurde.

Effiziente Regulierung

Mit dem Unternehmensentlastungsgesetz will der Bundesrat bestehende Regulierungen und neue Vorlagen konsequent auf ihr Entlastungspotenzial prüfen. Dabei verfolgt er einen ganzheitlichen Ansatz: Die Massnahmen und Instrumente sollen entlang des gesamten Rechtsetzungsprozesses gezielte Verbesserungen bringen, wobei es immer auch den Nutzen und die Ziele einer Regulierung zu berücksichtigen gilt.

Das Entlastungsgesetz legt fest, dass eine Regulierung volkswirtschaftlich effizient sein soll und den Unternehmen wenig Belastung verursachen soll. Dazu dienen etwa einfache Formulare, digitale Lösungen sowie innovationsfreundliche, wettbewerbsneutrale und technologieneutrale Vorschriften.

Weiter soll der Bundesrat bei jedem Erlass im Vorfeld prüfen, ob es für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) eine kostengünstigere

Regulierung gibt. Das Gesetz enthält auch eine abgeschwächte Version des One-in-one-out-Prinzips, indem bei jeder neuen Regulierung geprüft wird, ob die betroffenen Unternehmen durch die Aufhebung von Regulierungen im gleichen Bereich entlastet werden können.

Zudem schreibt das Entlastungsgesetz vor, dass für neue Regulierungen die Regulierungskosten ermittelt werden müssen. Der Bundesrat muss die Kosten im jeweiligen Antrag ans Parlament, in der Vernehmlassung sowie im Abstimmungsbüchlein klar kommunizieren.

Digitalisierung vorantreiben

Neu muss der Bundesrat systematisch überwachen, wie sich die Unternehmenskosten entwickeln. Auch bestehende Regulierungen sollen regelmässig auf Entlastungspotenzial geprüft und der Vollzug digitalisiert werden. Zu diesem Zweck soll die Bundesverwaltung jährlich drei bis fünf Studien zu ausgewählten Regulierungsbereichen in Auftrag geben. Die Themen werden vom Bundesrat auf Vorschlag der Departemente festgelegt. Auch die Kantone

Das vorgeschlagene Unternehmensentlastungsgesetz geht auf eine Motion von SVP-Nationalrätin Sandra Sollberger (BL) zurück.

können Vorschläge einbringen. Alle vier Jahre muss der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht mit den Ergebnissen vorlegen und Entlastungsmassnahmen aufzeigen.

Eine Chance zur Reduktion der Regulierungskosten aus Sicht des Bundesrates bietet die Digitalisierung. Mit dem Entlastungsgesetz erhält das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) den Auftrag, die Plattform Easygov weiter auszubauen. Auf der Plattform sollen dereinst möglichst alle elektronischen Behördenleistungen zugänglich sein, die sich an Unternehmen richten und in den Geltungsbereich einer Bundeskompetenz fallen. Die im Jahr 2017 lancierte Plattform bietet prozessgestützte Begleitung für zahlreiche Behördenleistungen – etwa bei Firmengründungen, Mutationen im Handelsregister, Betreibungen und Arbeitszeitbewilligungen. Insgesamt stehen derzeit über 30 Behördenleistungen zur Verfügung – und die Plattform zählt mehr als 40 000 Nutzende mit stark wachsender Tendenz.

Der zweite Erlassentwurf, den der Bundesrat im April in die Vernehmlassung schickte, ist der Vorschlag einer «Regulierungsbremse».



KEYSTONE

Der Bundesrat setzt damit eine Motion der FDP-Fraktion um, die das Parlament ebenfalls im März 2019 überwiesen hat.

Angelehnt an die Idee der Ausgabenbremse in der Finanzpolitik, sollen neue Regulierungen, die Unternehmen erhebliche Mehrkosten aufbürden oder eine Vielzahl von Unternehmen belasten, im Parlament einer erhöhten Abstimmungshürde in Form eines «qualifizierten Mehrs» unterstellt werden. Dies bedeutet, dass für den Beschluss einer Vorlage mindestens 101 Ja-Stimmen im Nationalrat und 24 Ja-Stimmen im Ständerat erreicht werden müssen, was derselben Mehrheitsregel entspricht wie bei der Ausgabenbremse oder bei dringlichen Bundesgesetzen. Betroffen sind Bundesgesetze und wichtige rechtsetzende völkerrechtliche Verträge. Entscheidend sind dabei folgende Schwellenwerte: Führt eine Vorlage bei mehr als 10 000 Unternehmen zu zusätzlichen Regulierungskosten oder über zehn Jahre betrachtet zu gesamthaft mehr als 100 Millionen Franken Regulierungskosten, wird in den Schlussabstimmungen des Parlaments ein qualifiziertes Mehr notwendig.

Die Anpassung der erforderlichen Mehrheiten für parlamentarische Beschlüsse bedingt eine Verfassungsänderung. Zusätzlich legt der Bundesrat auch bereits einen Änderungsentwurf für das Parlamentsgesetz vor, in welchem die konkreten Voraussetzungen für die Anwendung der Regulierungsbremse definiert werden.

Parlament in der Verantwortung

Die Regulierungsbremse verfolgt das Ziel, neue Regulierungskosten für Unternehmen einzudämmen. Im Unterschied zum Unternehmensentlastungsgesetz, dessen Hauptadressat die Bundesverwaltung ist, soll auch das Parlament stärker in die Mitverantwortung genommen werden. Mit dem qualifizierten Mehr steigt prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass Vorlagen, die Unternehmen stark belasten, im

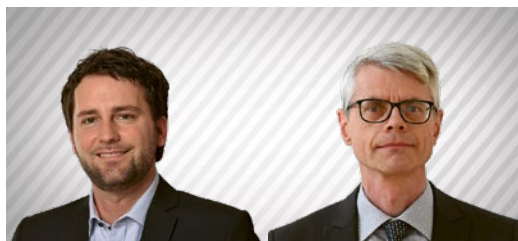
Parlament scheitern können. Dies dürfte aber die grosse Ausnahme darstellen, da die Abstimmungshürde nur geringfügig erhöht wird und das Parlament Vorlagen in aller Regel mit klaren Mehrheiten verabschiedet.¹

Eine Verankerung der Regulierungsbremse auf Verfassungsstufe und die damit verbundene Pflicht zu Kostenschätzungen mögen jedoch das Kostenbewusstsein sowohl bei der Erarbeitung von Vorlagen in der Bundesverwaltung als auch in der parlamentarischen Beratung fördern.

Der enge Fokus der Bremse auf die Regulierungskosten der Unternehmen ist aber auch mit gewissen Schwächen und Nebenwirkungen verbunden. Um beurteilen zu können, ob Regulierungen volkswirtschaftlich effizient sind, reicht es nicht aus, nur die Kosten zu betrachten, da diese immer auch einem Nutzen gegenüberstehen. Aus staatspolitischer Sicht stellt es zudem ein Novum dar, dass die Abstimmungsmodalitäten im Parlament von den Auswirkungen einer Vorlage auf einzelne Gruppen – in diesem Fall die Unternehmen – abhängen. Damit werden die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie beispielsweise der Umwelt und der Gesellschaft leicht höher gewichtet.

Die beiden Vorlagen bieten unterschiedliche Lösungsansätze zur Eindämmung der Regulierungsbelastung. Die Vernehmlassung bietet eine Chance für sachliche Debatten zu konkreten Entlastungsinstrumenten, Anpassungsvorschläge und allfällige Priorisierungen.

¹ Seco (2020): Analyse der Ergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament. Hätte man bei Bundesgesetzen und Genehmigungsbeschlüssen zu völkerrechtlichen Verträgen zwischen 2014 und 2019, die in den Schlussabstimmungen mit einfachem Mehr angenommen wurden, stattdessen ein qualifiziertes Mehr erforderlich gemacht, hätten mehr als 99,5 Prozent der Vorlagen auch dieses erreicht.



Roger Küttel

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Regulierungsanalyse und -politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Nicolas Wallart

Leiter Regulierungsanalyse und -politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern