Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421

Datum: 7. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **2**

1 Einleitung **4**
1.1 Auftrag 4
1.2 Kontext 4
1.3 Auftragsverständnis 5
1.4 Aufbau des Berichts 6

2 Problem, Ziele, Handlungsmöglichkeiten **7**
2.1 Problemanalyse 7
2.1.1 Wahrnehmung einer zunehmenden Regulierungsdichte 7
2.1.2 Empirische Evidenz 8
2.1.3 Gründe und Ursachen für die zunehmende Regulierungstätigkeit 10
2.2 Ziele regulierungspolitischer Massnahmen aus ökonomischer Sicht 10
2.3 «Regulierungspolitik» auf Bundesebene 12
2.4 Mögliche Ansätze, um die Zunahme der Regulierung zu bremsen 13

3 Grundsätzliche Überlegungen zu Regulierungsbremsen **15**
3.1 Variablen einer Regulierungsbremse 15
3.1.1 Anwendungsbereich: Normstufen und Ausnahmen 15
3.1.2 Steuergrösse 16
3.1.3 Verpflichtete Akteure 17
3.1.4 Art und Zeitpunkt der Verpflichtung 17
3.1.5 Kompensation und Durchsetzungsmechanismen 18
3.2 Allgemeine Herausforderungen bei Regulierungsbremsen 18
3.2.1 Fokus Regulierungskosten 18
3.2.2 Kostenschätzung 19
3.2.3 Eindeutige Kostenzuordnung 20
3.2.4 Ausweichreaktionen und taktisches Verhalten 20
3.3 Beurteilungskriterien 22

4 Mögliche Modelle für Regulierungsbremsen **23**
4.1 Budgetmodelle 23
4.1.1 Budgetziele: Wachstumsdeckel, Null-Wachstum oder Abbau 23
4.1.2 One-in-one-out 26
4.1.3 Reduktionsziele 30
4.1.4 Kosten-Nutzen-Regel 31
4.2 Strengere Regeln im Gesetzgebungsprozess 32
4.2.1 Qualifiziertes Mehr (Beschlussquorum) bei hohen Regulierungskosten 32
4.2.2 Veto-Recht des Parlaments bei Verordnungen 35
4.2.3 Sunsetting 37
4.3 Transparenzansätze 39
4.3.1 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) 39
4.3.2 Regulierungskostenschätzungen 41
4.3.3 Ex-Post-Evaluationen 41
4.4 Erkenntnisse der Analyse 43

5 Schlussfolgerungen **45**

6 Literaturverzeichnis **47**

Anhang: Übersicht parlamentarischer Vorstösse zu Regulierungsbremsen i. w. S. **49**

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Der wachsende Regulierungsbestand erzeugt einen Nutzen, bringt aber auch Kosten für Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft mit sich und birgt Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Standortes. Verschiedene Vertreter aus Politik und Wirtschaft betrachten die bisherigen Massnahmen des Bundesrates zur administrativen Entlastung als unzureichend und fordern deshalb eine institutionelle Regulierungsbremse für die Schweiz. Mehrere konkrete Modelle einer solchen Regulierungsbremse sind zudem Inhalt parlamentarischer Vorstösse.

Das Postulat Caroni beauftragt den Bundesrat, die Einführung einer solchen Regulierungsbremse auf Bundesebene zu prüfen. Der vorliegende Postulatsbericht zeigt eine breite Palette an Ansätzen und Modellen auf, welche das Regulierungswachstum bremsen können. Dabei werden die Vorteile sowie die Grenzen unterschiedlicher Regulierungsbremsen diskutiert und die Funktionsweise und Herausforderungen im Schweizer System anhand konkreter Beispiele aufgezeigt.

Unterschiedliche Ansätze

Eine wirksame Regulierungsbremse setzt dort an, wo die Regulierungsbelastung entsteht. Je nachdem wo die Quelle der Regulierungsbelastung verortet wird, kann eine Regulierungsbremse auf den Bundesrat oder das Parlament Anwendung finden und Gesetze, Verordnungen und/oder Weisungen einschliessen. Um die Regulierung zu steuern sind adäquate Messgrössen notwendig. Als Indikator für die Regulierungsbelastung werden meist die direkten Regulierungskosten herbeigezogen. Zwar umfassen die direkten Regulierungskosten nur einen Teil der Regulierungsbelastung und zudem werden dabei die Nutzen einer Regulierung vernachlässigt. Die Regulierungskosten sind jedoch der praktikabelste Indikator, welcher auch bei der Mehrheit der ausländischen Regulierungsbremsen als Steuergrösse verwendet wird.

Der Bericht zeigt, dass neben der international viel diskutierten «One-in-one-out»-Regel (OIOO) auch andere Budgetregeln denkbar sind und dass auch verschärfte Regeln im Gesetzgebungsprozess oder verbesserte Transparenz eine Bremswirkung haben können.

Bei den sogenannten *Budgetregeln* wird ähnlich dem Fiskalbereich ein Budget über die Kosten und Nutzen der Regulierungen erstellt. Auf dieser Basis werden Budgetziele formuliert. Die Budgetregeln können unterschiedlich streng umgesetzt werden. So können sie beispielsweise als Ziele in der Legislaturplanung definiert werden, über welche Ende Legislatur Bericht erstattet werden muss. Eine strenge Variante wäre beispielsweise die mechanische Umsetzung von OIOO, bei welcher für jede neue Vorlage gleichzeitig eine entsprechende Entlastung beschlossen werden muss. Sie hätte zur Folge, dass neue Gesetzesvorhaben selbst bei nachgewiesenen Handlungsbedarf blockiert würden, wenn keine entsprechende Kompensationsvorlage gefunden wird. Sie würden somit den Entscheidungsspielraum des Parlaments unzweckmässig einschränken. Zudem fokussiert der starre Mechanismus nur auf Regulierungskosten und vernachlässigt das eigentliche Ziel der Regulierung. Budgetregeln können Anreize setzen, die Kosten neuer Vorlagen möglichst gering zu halten und die bestehenden Regulierungen zu untersuchen, um Reduktionspotentiale zu identifizieren.

Bereits heute tragen zahlreiche institutionalisierte Regeln im Gesetzgebungsprozess wie beispielsweise die Ämterkonsultation und das Vernehmlassungsverfahren zur Optimierung von Regulierungsvorlagen bei. *Strengere Regeln im Gesetzgebungsprozess* wie z.B. das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit oder Sunset-Klauseln, können die Hürden für kostspielige Regulierungen erhöhen und dadurch eine bremsende Wirkung entfalten.

Transparenzinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung, Regulierungskostenschätzungen sowie ex-post-Evaluationen liefern den politischen Entscheidungsträgern eine verbesserte Informationsgrundlage und ermöglichen dadurch evidenzbasiertere Entscheidungen, was ebenfalls regulierungsbremsend wirken kann.

Wirkung und Herausforderungen

Zum heutigen Zeitpunkt werden Kosten und Nutzen neuer sowie bestehender Regulierungen nur punktuell erfasst und quantifiziert. Für die meisten Modelle ist jedoch eine verlässliche Datenbasis notwendig. Als erster Schritt müssten deshalb die Kosten und Nutzen neuer Regulierungen systematischer erfasst und standardisiert geschätzt werden, was mit erhöhtem Aufwand und methodischen Schwierigkeiten verbunden ist. Weil die Höhe der Kosten teils starke Konsequenzen, z.B. die Pflicht zur Ausarbeitung einer Kompensationsvorlage oder gar die Blockade einer Vorlage, nach sich ziehen kann, ist es wichtig, dass die Glaubwürdigkeit der Schätzungen gewährleistet werden kann.

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Regulierungsbremsen sind vielfältig und es sind auch Kombinationen mehrerer Modelle denkbar. Jedes Modell hat seine Vorteile, bringt jedoch auch entsprechende schwer abschätzbare Nebenwirkungen mit sich. Der Bericht zeigt, dass je enger und je mechanischer eine Regel ausgestaltet ist, desto eher ist mit unerwünschten Nebenwirkungen und Ausweichreaktionen zu rechnen. Beispielsweise könnten die Regeln Anreize setzen, dass kostenintensive Regulierungen erst auf tieferen Normstufen oder auf kantonaler Ebene konkretisiert werden. Möglich ist auch, dass Regulierungen so ausgestaltet werden, dass anstatt der Unternehmen die Konsumenten oder andere Akteure, welche nicht im Fokus der Regulierungsbremseregel stehen, die Kosten tragen. Diese Verhaltensanpassungen würden die Effizienz der Regulierung schmälern.

Die Ausführungen zeigen auch, dass eine Einbindung einer Regulierungsbremse in den schweizerischen Kontext komplex wäre und dass sich die ausländischen Regulierungsbremsen nicht ohne Weiteres in das staatspolitische Gefüge der Schweiz übertragen lassen. Je nach Ausgestaltung haben die Modelle tiefgreifende Folgen für den Gesetzgebungsprozess. Bei der Gesetzesvorbereitung und der Gesetzesarbeit auf Stufe Bundesrat und Parlament müsste mit grösseren Anpassungen der geltenden Prozesse gerechnet werden. Einige Modelle würden zudem eine Verfassungsänderung bedingen. Die Analysen zeigen auch, dass Regulierungsbremsen kaum ohne eine Selbstverpflichtung von Bundesrat und Parlament funktionieren können, da kaum wirksame Durchsetzungsmechanismen vorstellbar sind.

Fazit des Bundesrates

Aus Sicht des Bundesrates sind starre Regulierungsbremsen mit reinem Kostenfokus wenig zweckmässig. Es ist immer auch der Nutzen einer Regulierung zu berücksichtigen, und die Kosten (bspw. für die Unternehmen) müssen immer im Verhältnis zum Nutzen für die Gesamtbevölkerung betrachtet werden. Als sinnvoll erachtet er hingegen eine verbesserte Transparenz durch systematischere und bessere ex-ante und ex-post Evaluationen. Der Bundesrat hat auch die Möglichkeit von Reduktionszielen oder Budgetzielen mit entsprechender Berichterstattungspflicht geprüft. Da dies aber bei den betroffenen Bundesämtern zu erheblichem zusätzlichem administrativem Aufwand führen würde, verwirft der Bundesrat diese Lösung.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Das Postulat 15.3421 «Einführung einer Regulierungsbremse» wurde von Nationalrat Caroni am 5. Mai 2015 eingereicht. Entgegen dem Antrag des Bundesrates hat der Nationalrat am 16. März 2017 mit 132 zu 59 Stimmen (3 Enthaltungen) die Annahme beschlossen. Das WBF wurde mit der Umsetzung des Postulates beauftragt.

Das Postulat lautet wie folgt:
«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Regulierungsbremse auf Bundesebene zu prüfen.»

In der Begründung des Postulates wird die stetig steigende Anzahl Gesetzesseiten und die steigenden Regulierungskosten als immer grösser werdende Gefahr für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und das Wachstumspotential der Volkswirtschaft genannt. Gemäss dem Autor des Postulats seien die bisherigen Massnahmen des Bundesrates zur Eindämmung der «Regulierungsflut» wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) oder der KMU-Test wenig praktikabel und deshalb wirkungslos.

Eine Regulierungsbremse sei deutlich wirksamer und könnte das weitere Wachstum der Regulierung bremsen, indem „ein verbindliches Maximum an zusätzlicher Regulierung bzw. ein Maximum an tolerierbarer administrativer Belastung für Unternehmen festgelegt wird“. Bei Nichteinhaltung der Regeln der Regulierungsbremse müssten neue Regulierungsprojekte gestoppt werden, bis Lösungen innerhalb der bestehenden Zielsetzungen gefunden werden.

1.2 Kontext

Der wachsende Regulierungsbestand, die steigende Regulierungsdichte sowie die daraus resultierende Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen sind seit Langem ein Thema in der Schweizer Politik und haben in den letzten Jahren im Umfeld der Frankenstärke zusätzlich an Brisanz gewonnen.

Dies zeigt sich insbesondere auf politischer Ebene: In den letzten Jahren wurden im Parlament mehr als 100 Vorstösse zur Regulierungs- und Bürokratiethematik eingereicht[1]. Dabei gibt es unterschiedliche Ansichten über den Handlungsbedarf und die konkreten Massnahmen. Gewichtige Stimmen aus Politik und Wirtschaft betrachten die bisherigen Massnahmen des Bundes als unzureichend und verlangen weitergehende Lösungen des «Regulierungsproblems». So fordern verschiedene Akteure aus Politik und Wirtschaft, unter anderem die Wirtschaftsverbände (sgv, SwissBanking) aber auch der Think Thank Avenir Suisse eine institutionelle Regulierungsbremse für die Schweiz.[2] Auch die Kantone befassen sich mit dieser Thematik.[3]

Die Idee einer institutionellen Bremse für die Regulierungstätigkeit wurde durch mehrere parlamentarische Vorstösse aufgenommen. Neben dem vorliegenden Postulat, welches eine Auslegeordnung unterschiedlicher institutioneller Regulierungsbremsen anstrebt, fordern die folgenden, zurzeit noch hängigen parlamentarischen Vorstösse (vgl. auch Tabelle im Anhang) die Einführung eines konkreten Modells einer Regulierungsbremse. Die verlangten Modelle sind einerseits von der Schuldenbremse, andererseits von ausländischen Beispielen wie den One-in-one-out/one-in-two-out-Regeln im Vereinigten Königreich und Deutschland inspiriert.

[1] Eine Liste der Vorstösse findet sich im Bericht administrative Entlastung (Bundesrat, 2015), seit diesem Bericht wurden weitere Vorstösse zu dieser Thematik eingereicht.
[2] Vgl. Buomberger (2015), sgv (2016) und SwissBanking (2016)
[3] Regierungsrat des Kantons Bern (2017)

- Die Motion FDP-Liberale Fraktion 16.3360 verlangt, dass neue Erlasse, deren Regulierungskosten über einer bestimmten Schwelle liegen oder mehr als 10‘000 Unternehmen betreffen, analog zur Ausgabenbremse, einem qualifizierten Mehr unterstellt werden sollen. Die Motion wurde vom Bundesrat zur Ablehnung beantragt, vom Nationalrat als Erstrat angenommen, die Entscheidung des Zweitrates steht noch aus.

- Die Motion Martullo 18.3061, welche die Einführung des „One-in-two-out“-Prinzips für sämtliche neuen Bundeserlasse fordert, ist zurzeit hängig. Die gleichlautende Motion Martullo 16.3543, wurde am 28. Februar 2018 im Nationalrat abgelehnt. Beide Motionen wurden vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen.

- Des Weiteren fordert auch die parlamentarische Initiative 16.435 Vogt die Einführung einer „One-in-one-out“-Regel. Falls die OIOO-Regel nicht erfüllt wird, soll die Vorlage einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Der Initiative wurde am 8. Juni 2017 durch den Nationalrat Folge gegeben, der Ständerat hat sie jedoch am 14. Juni 2018 abgelehnt (und damit definitiv verworfen).

- Die Motion Reimann 18.3627 fordert, dass die Schuldenbremse analog auf den Regulierungsbereich angewandt werden soll. Der Bund soll verpflichtet werden, den Bestand von Gesetzen, Verordnungen und internationalen Abkommen über den Konjunkturzyklus konstant zu halten. Der Bundesrat hat die Motion zur Ablehnung empfohlen, die Entscheidung der Räte steht noch aus.

- Als Forderung nach einer Regulierungsbremse (im weiteren Sinne) interpretiert werden kann auch die parlamentarische Initiative 14.422 Aeschi, welche die Einführung eines Verordnungsvetos verlangt. Ihr wurde im April 2016 Folge gegeben, die SPK-N hat eine Vorlage ausgearbeitet, zu welcher bis zum 12. Oktober 2018 eine Vernehmlassung durchgeführt wurde.

1.3 Auftragsverständnis

Eine effiziente Regulierung erfüllt die staatlichen Aufgaben und Ziele, ohne unnötige Kosten und unerwünschte Nebenwirkungen zu verursachen. Die Politik des Bundesrates zielt darauf ab, die Regulierungskosten für die Wirtschaft unter Berücksichtigung der gewünschten Schutzziele, so gering wie möglich zu halten.

Die bisherigen Anstrengungen des Bundesrates wie die Massnahmenpakete zur administrativen Entlastung, die Arbeiten des KMU-Forums sowie die bestehenden ex-ante-Instrumente wie die RFA, konnten zwar zu punktuellen Entlastungen führen, konnten aber den Trend der zunehmenden Regulierung in den letzten Jahren nicht aufhalten.[4] Deshalb prüft der Bundesrat im Rahmen dieses Berichts, inwieweit weitere Instrumente und Ansätze das Wachstum der Regulierung und der Regulierungskosten bremsen könnten.

Der Bericht soll eine Auslegeordnung unterschiedlicher institutioneller Regulierungsbremsen liefern. Es soll eine breite Palette an Ansätzen zur Bremsung der Regulierung untersucht und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt werden. Dabei sollen insbesondere die Eigenheiten des Schweizer Systems sowie deren Auswirkungen auf die Funktionsweise einer Bremse analysiert werden.

[4] Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 16.3304 Knecht (2016) und den Tätigkeitsbericht des KMU-Forums für die Amtsperiode 2012-2015 (2016)

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht beginnt in Kapitel 2 mit einer Analyse der Problematik und einer Einordnung der Forderungen zur Regulierungsthematik. Des Weiteren werden mögliche Ziele und Massnahmen der Regulierungspolitik diskutiert. Kapitel 3 zeigt die grundsätzlichen Fragen und Probleme auf, welche sich bei der Ausgestaltung und Umsetzung einer Regulierungsbremse stellen. Es werden einerseits die zahlreichen zu bestimmenden Variablen (Welche Normen will man bremsen? Wird nur der Bundesrat oder auch das Parlament verpflichtet?) diskutiert. Andererseits werden allgemeine Problematiken von Regulierungsbremsen, wie z.B. eine eindeutige Kostenschätzung und –zuordnung oder taktisches Ausweichverhalten thematisiert. In Kapitel 4 werden unterschiedliche Modelle zur Bremsung der Regulierungstätigkeit präsentiert und auf ihre Vor- und Nachteile untersucht.

2 Problem, Ziele, Handlungsmöglichkeiten

2.1 Problemanalyse

2.1.1 Wahrnehmung einer zunehmenden Regulierungsdichte

Das aktuelle Niveau und insbesondere die stetige Zunahme der Regulierung stellen in der Wahrnehmung verschiedener Akteure aus Politik und Wirtschaft ein grosses Problem dar. Gemäss dem Bürokratiemonitor des SECO[5] schätzen 54,2 Prozent der befragten Unternehmen die administrative Belastung als hoch oder eher hoch ein.

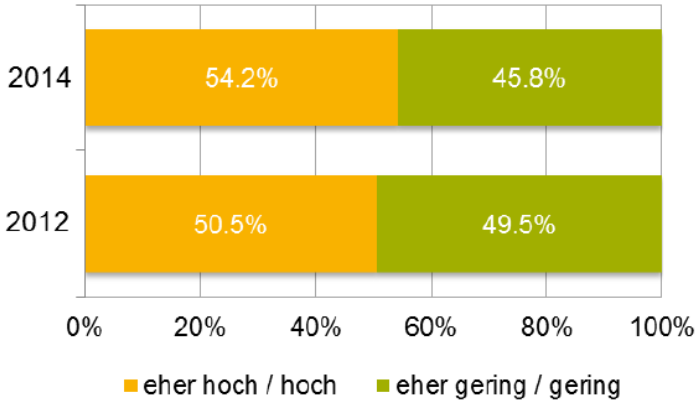


Abbildung 1: Subjektiv empfundene administrative Belastung *Quelle: GfK* (2014)

Internationale Umfragen zeigen ein ähnliches Bild. In der Schweiz wird ineffiziente Bürokratie in der Umfrage des World Economic Forums von den Unternehmen als Hauptproblem genannt.[6]

Interessant ist auch die Einstellung der Bevölkerung zu staatlicher Regulierung, die in einer Studie der Universität Zürich befragt wurde.[7] Demzufolge steht die Bevölkerung staatlicher Regulierung und den konkreten Nutzen der Regulierung mehrheitlich positiv gegenüber. Mit dem aktuellen Mass an Regulierung für die Wirtschaft sind 47 % der Befragten zufrieden. Eine bedeutende Minderheit erachtet jedoch die Regulierungsdichte als zu hoch und sieht diese als Gefahr für Wohlstand und Beschäftigung. Zwei Drittel der Befragten befürworten einen allgemeinen Bürokratieabbau, wohingegen bei der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen konkreter Regulierungen das Resultat weniger eindeutig ist.

Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Politiker klagen schon seit Langem über die zunehmende Regulierungslast. Sie sehen Regulierung als Einschränkung der unternehmerischen Freiheit, als Innovations- und Wachstumshemmer und eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Die Forderungen nach Gegenmassnahmen haben sich, insbesondere im Umfeld der Frankenstärke, zuletzt akzentuiert.

---

5 Vgl. SECO (2014)

6 Für weitere internationale Indikatoren, welche hauptsächlich die Wahrnehmung der Regulierung messen, siehe Bericht administrative Entlastung 2016-2019 (2015).

7 Vgl. Höglinger et al. (2016)

2.1.2 Empirische Evidenz

Entwicklung der Regulierungstätigkeit

Der Regulierungsbestand (Anzahl Seiten der systematischen Sammlung des Bundesrechts) ist seit dem 2. Weltkrieg sowohl im internationalen Recht als auch im Landesrecht stetig gestiegen, wobei das internationale Recht stärker gewachsen ist und mittlerweile den grösseren Anteil ausmacht. Der Umfang des Landesrechts wuchs von 18 474 Seiten im Jahr 1982, zu 32 138 Seiten im Jahr 2015. Beim internationalen Recht stieg die Anzahl Seiten im gleichen Zeitraum von 16 246 auf 37 216 Seiten.[8]

Die Regulierungstätigkeit, gemessen in der Anzahl neuer Seiten pro Jahr, hat seit dem 2. Weltkrieg ebenfalls stetig zugenommen.[9] Beispiele für grosse Regulierungsprojekte finden sich im Bericht administrative Entlastung.[10]

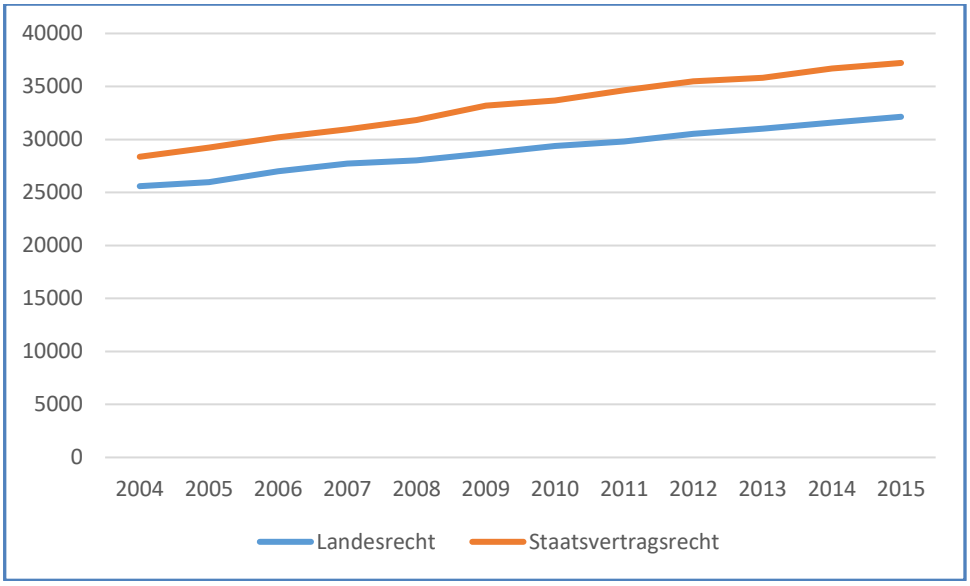


Abbildung 2: Entwicklung des Landesrechts und des Staatsvertragsrechts (Anzahl Seiten der Systematischen Rechtssammlung SR) – Quelle: Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 16.3304 Knecht

Ein weiteres Indiz für die Zunahme der Regulierungstätigkeit beim Landesrecht ist die beschleunigte Revisionstätigkeit. Zwar ist das Wachstum der Neuerlasse und Totalrevisionen konstant geblieben, die Anzahl der Partialrevisionen hat jedoch deutlich zugenommen. Ein Grossteil der Anzahl Seiten geht auf Verordnungen des Bundesrates zurück, gefolgt von Gesetzen und Verordnungen der Departemente. Dass auch die Aktivität des Parlaments zugenommen hat, zeigt sich besonders in der Anzahl parlamentarischer Vorstösse. So hat insbesondere die Anzahl der eingereichten Motionen und Interpellationen stark, die der Postulate und Parlamentarische Initiativen hingegen nur moderat zugenommen.[11]

Diese Zahlen zeigen, dass sowohl die Regulierungstätigkeit wie auch der Regulierungsbestand tatsächlich markant gestiegen sind. Die Anzahl Seiten, Artikel oder Erlasse geben allerdings keinen konkreten Hinweis auf die Auswirkungen und die Kosten der Regulierungen.

[8] Vgl. Linder et al. (2009) und Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 16.3304 Knecht (2016)

[9] Vgl. Linder et al. (2009)

[10] Bundesrat (2015)

[11] Vgl. Statistik «Im Parlament eingereichte Vorstösse nach Einreichungsjahr» auf www.parlament.ch (Parlament, 2018)

Entwicklung der Regulierungskosten

Zu der tatsächlichen Regulierungslast fehlen umfassende Zahlen und Zeitreihen. Die Regulierungskosten wurden bisher erst in 12 ausgewählten Bereichen untersucht und auf 10 Mrd. CHF pro Jahr geschätzt[12]. In der Realität dürften die Kosten jedoch weit höher liegen, weil einerseits mehrere wichtige Bereiche wie Landwirtschaft, Finanzmarkt, Verkehr und Energie nicht geschätzt wurden, anderseits nur die direkten, nicht aber die indirekten Kosten geschätzt wurden. Im Gegensatz zum Regulierungsbestand (Anzahl Seiten) bzw. der Regulierungstätigkeit (Anzahl neue Seiten), wo es eindeutige Evidenz für das Wachstum gibt, sind zum Wachstum der Kosten kaum eindeutige Aussagen möglich.

Regulierung und Wachstum

Regulierungen verursachen Pflichten für die Unternehmen (und Individuen) und schränken deren Handlungsfreiheit ein; sie führen damit zu Kosten. Dies bedeutet, dass Unternehmen und Individuen gewisse Ressourcen nicht für produktive Tätigkeiten einsetzen können. Da Regulierungskosten zudem oft Fixkostencharakter haben, belasten sie KMU stärker als grössere Unternehmen und können so zu unbeabsichtigten Wettbewerbsverzerrungen führen. Ebenso können Regulierungskosten im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten schlechter stellen, insbesondere wenn diese nicht vergleichbaren Regulierungen unterworfen sind. Wenn Ressourcen nicht effizient eingesetzt können und der Wettbewerb durch Regulierungen verzerrt wird, kann dies zu Wachstumseinbussen führen.[13]

Nutzen und Wohlfahrt

Regulierungen sollen aber in erster Linie zu gesellschaftlichen Nutzen führen und damit die Wohlfahrt steigern, beispielsweise indem sie Sicherheit, Umwelt oder Gesundheit verbessern. So haben sich in der Schweiz Luft- und Wasserqualität u.a. dank regulatorischen Eingriffen massiv verbessert. Eine Vielzahl an gesellschaftlichen Problemen (z.B. Anzahl Verkehrstote, Lebensmittelvergiftungen, Berufskrankheiten) kann durch Regulierung beeinflusst werden.

Es stellt sich daher die Frage, wann beziehungsweise welche Regulierungen insgesamt wohlfahrtssteigernd wirken und welche Menge an Regulierungen gesellschaftlich optimal ist. Ausserdem ist neben der gesamtwirtschaftlichen Belastung auch deren Verteilung relevant. So können sich Belastungen bei bestimmten Unternehmen und Branchen kumulieren. Aus ökonomischer Sicht ist unklar, wo das Optimum an Regulierung liegt und wie das aktuelle Niveau beziehungsweise das aktuelle Wachstum zu bewerten ist. Daher gilt es, jede Regulierung auf ihre Kosten und Nutzen zu untersuchen und im Einzelfall abzuwägen, ob die Nutzen deren Kosten überwiegen.

Aus theoretischer Sicht bleibt folglich offen, ob sich die ökonomische Effizienz durch eine flächendeckende Beschränkung der Regulierungstätigkeit steigern lässt und zu mehr Wohlstand und Wohlfahrt führt. Zudem fehlen adäquate Indikatoren zur Regulierungsbelastung und zur

---

[12] Vgl. Bericht über die Regulierungskosten (2013). Zusätzlich wurden inzwischen die Kosten der Familienzulagen auf 278 Mio. pro Jahr geschätzt (BSV, 2017)

[13] Eine Metaanalyse verschiedener empirischen Studien im Auftrag des „Department of Business, Innovation and Skills“ des UK findet einen positiven Zusammenhang zwischen der Senkung der Regulierungskosten in spezifischen Bereichen wie „product market regulations“ und Wachstum, in anderen Bereichen wie bspw. dem Arbeitsmarkt oder Umweltschutz ist der Zusammenhang unklar und hängt vom spezifischen Kontext bzw. von den Regulierungsinstrumenten ab (Frontier Economics, 2012). Ein klarer Zusammenhang zwischen einer aggregierten Kostensenkung und Wachstum wird nicht gefunden.
Eine Studie von Djankov et al. (2006) findet einen positiven Zusammenhang zwischen unternehmensfreundlicher Regulierung, gemessen durch die Platzierung beim Doing Business Index der Weltbank, und Wachstum. In einer ähnlichen Herangehensweise finden Poel et al. (2014) einen positiven Einfluss einer Reduktion der administrativen Belastung für Unternehmen, gemessen mit dem Doing business Index der Weltbank, auf das Wachstum.

Effizienz. Zielgerichtete Entlastungen in spezifischen Bereichen sind dagegen wirksam, insbesondere, wenn nachweislich ineffiziente oder nicht mehr aktuelle Regulierungen abgebaut werden. Damit diese identifiziert und abgebaut werden können, braucht es einerseits einen politischen Willen und andererseits entsprechende institutionelle Mechanismen. Zudem wäre eine bessere Datenlage mit aussagekräftigeren Indikatoren zur Regulierungsbelastung hilfreich.

2.1.3 Gründe und Ursachen für die zunehmende Regulierungstätigkeit

Die Gründe für das Wachstum der Regulierungsdichte sind vielfältig[14]:

- Einerseits werden die Probleme der Gesellschaft und der Wirtschaft zunehmend komplexer und erfordern entsprechend komplexere Regulierungen.
- In anderen Gebieten sind zusätzliche Erlasse und rechtliche Anforderungen die Konsequenz des Abschlusses internationaler Abkommen, die den Zugang zu internationalen Märkten ermöglichen oder der Notwendigkeit, im Kontext der Globalisierung international harmonisierten Anforderungen zu genügen.
- Eine wichtige Ursache dafür ist oft auch in Unfällen, Skandalen und Krisen zu finden. Eine zunehmende «Null-Risiko-Mentalität» in der Bevölkerung gepaart mit medialen Druck führt oft zu einer hohen politischen Handlungsbereitschaft, die sich oftmals in Vorschriften, Bewilligungsverfahren, Meldepflichten und Kontrollen niederschlägt.
- Der Rhythmus der Gesetzes- und Verordnungsänderungen beschleunigt sich, nicht zuletzt, um sie regelmässig an die sich immer schneller ändernden Realitäten anzupassen.

Die wachsende Regulierungsnachfrage aufgrund dieser gesellschaftlichen Entwicklungen wird verstärkt durch politökonomische Anreize. Aus einer politökonomischen Perspektive dienen Fiskal -und Regulierungspolitik der Erreichung öffentlicher Interessen, aber auch weiterer politischer Ziele - wie der Zufriedenstellung bestimmter Anspruchsgruppen durch (Um-)Verteilung von Ressourcen, Rechten, Freiheiten und Macht. Regulierungs- und Fiskalpolitik können unter diesem Blickwinkel als Substitute verstanden werden.[15] Während jedoch auf fiskalpolitischer Seite relativ strikte Regeln gelten und Transparenz bezüglich der Einnahmen und Ausgaben herrschen, sind die Kosten und Nutzen der Regulierung weniger direkt ersichtlich. Dadurch besteht ein Anreiz, politische Ziele mit Hilfe der Regulierungspolitik erreichen zu wollen.[16] Mit der Einführung der Schuldenbremse in der Schweiz wurde der Handlungsspielraum des Staates auf fiskalischer Seite wirksam eingeschränkt, eine verstärkte Ausweichung der Politik auf die Regulierungspolitik ist deswegen denkbar.[17]

2.2 Ziele regulierungspolitischer Massnahmen aus ökonomischer Sicht

In seiner Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts[18] hat der Bundesrat die Ansprüche an eine «gute Gesetzgebung» vor allem aus juristischer Sicht dargelegt. Diese Kriterien bringen zum Teil rechtliche Anforderungen, zum Teil staatspolitische Maximen und zum Teil eigentliche legistische Grundsätze zum Ausdruck. Im Vordergrund stehen rechtliche, prozedurale, materielle, formelle, quantitative und zeitliche Aspekte.

---

14 Eine vertieftere Diskussion der Ursachen findet sich u.a. im Bericht über die administrative Entlastung (Bundesrat, 2015)

15 Vgl. Posner (1971)

16 Vgl. Malyshev (2010) und Dudley (2016)

17 Vgl. Theorie der indirekten Subventionierung bestimmter Anspruchsgruppen (Posner, 1971)

18 Bundesrat (2007)

Im vorliegenden Bericht liegt der Fokus weniger auf einer juristischen, sondern vielmehr einer ökonomischen Sichtweise einer guten Gesetzgebung. Dabei stehen insbesondere Fragen der Effizienz im Vordergrund.

Mit Regulierungen verfolgt der Staat gesellschafts-, gesundheits-, sicherheits-, oder umweltpolitische oder andere ihm – beispielsweise von der Verfassung – vorgegebene Ziele. Um die Ziele erreichen zu können, erwachsen dem Staat, der Wirtschaft, und der Gesellschaft Kosten. Für die Effizienz der Regulierung ist es u.a. entscheidend, ob Regulierungskosten und -nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Ein quantitatives Abwägen von Kosten und Nutzen bleibt jedoch auch nach jahrzehntelanger Erfahrung mit Kosten-Nutzen-Analysen komplex und aufwendig. Während die Schätzung der Kostenseite zwar meistens aufwendig, aber oftmals unter gewissen Annahmen möglich ist, bleibt die Quantifizierung des Regulierungsnutzens oft schwierig und ressourcenintensiv – insbesondere in Bereichen, in denen man sich bei der Messung von Werten nicht auf Marktpreise abstützen kann.

Die Ziele regulierungspolitischer Massnahmen können unterschiedlich breit definiert werden. Eine enge Zieldefinition ist die Minimierung der *administrativen Kosten* bei der Umsetzung von Gesetzen. Administrative Kosten (auch «Bürokratiekosten») umfassen nur den Zeitaufwand der Unternehmen für vorgeschriebene administrative Arbeiten. Dies sind beispielsweise das Erstellen einer Jahresmeldung für die AHV, das Ausfüllen einer Steuererklärung oder das Einholen einer Baubewilligung.

Ein schon etwas breiteres Ziel ist die Minimierung bzw. Reduktion der *Regulierungskosten*. Regulierungskosten sind Kosten, die bei Normadressaten durch die Einhaltung oder Befolgung von rechtlichen Handlungspflichten entstehen.[19] Darin enthalten sind zusätzlich zu den administrativen Arbeiten u.a. Zusatzinvestitionen oder erschwerte Betriebsabläufe, die sich aus staatlichen Vorschriften zur zulässigen Produktionsweise ergeben (*direkte Kosten*) oder Einschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraumes, die daher kommen, dass Dritten gesetzliche Rechte zu Lasten der Unternehmen einräumt werden (*indirekte Kosten*). Dabei ist beispielsweise an entgangene Umsätze zu denken, welche entstehen, weil gewisse Tätigkeiten oder Produkte verboten sind.[20]

Einen Schritt weiter geht das Konzept *Better Regulation* (bessere Rechtsetzung - auch Smart Regulation oder Regulatory Quality[21] genannt). *Better Regulation* bedeutet, dass staatliche Ziele zu den geringstmöglichen Regulierungskosten erreicht werden sollen. Zudem wird eine verbesserte Qualität und Effektivität von Gesetzen angestrebt. Das bedeutet insbesondere, dass nicht nur die Kostenseite der Regulierung im Vordergrund steht, sondern dass auch die Nutzenseite. *Better Regulation* bedeutet auch, dass politische Entscheidungen in einem offenen und transparenten Prozess vorbereitet, die Entscheidungen unter Einbezug der verfügbaren Informationen getroffen und Stakeholder angehört werden. Wichtige Instrumente sind Regulierungsfolgenabschätzungen, Konsultationen sowie ex-post-Evaluationen.[22] Im Fokus stehen bei diesem Ansatz nicht mehr nur Unternehmen, sondern auch Haushalte, Bürger und Bürgerinnen, Konsumenten usw.

Je breiter das Ziel regulierungspolitischer Massnahmen definiert ist, desto komplexer ist dessen Messung und Umsetzung. Aus diesen Gründen fokussieren zahlreiche regulierungspolitische Massnahmen auf ein eng definiertes Ziel wie der Reduktion der administrativen Kosten. International lässt sich jedoch in den letzten Jahren eine Tendenz hin zu einem breiteren Fokus feststellen.[23]

[19] KPMG (2009)
[20] Bundesrat (2003)
[21] Montin (2012) und OECD (2015)
[22] Vgl. European Commission (2017)
[23] Vgl. Bundesrat (2015)

2.3 «Regulierungspolitik» auf Bundesebene

Zuständige Stellen

In der Schweiz sind auf Bundesebene mehrere Stellen für unterschiedliche regulierungspolitische Instrumente und Bereiche zuständig. Grundsätzlich ist die Exekutive für die Koordination des Gesetzgebungsprozesses verantwortlich. Dabei ist jedes Departement weitgehend selbstständig für die Vorbereitung der ihm übertragenen Geschäfte zuständig. Es gibt keine zentrale, übergeordnete Stelle, welche für die Qualität der Regulierung oder die Definition und Kontrolle von allgemeinen Regulierungsgrundsätzen verantwortlich ist. Ebenso fehlen im Gegensatz zur Fiskalpolitik zentrale Stellen, welche eine «Buchhaltung» über Regulierungen und deren Kosten und Nutzen führen respektive diese kontrollieren.

Vielmehr teilen sich die Bundeskanzlei (BK), das Bundesamt für Justiz (BJ), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Querschnittämter die Verantwortlichkeiten für gewisse Teilaspekte der Regulierungsqualität. So ist beispielsweise die Bundeskanzlei zuständig für die Koordination der Vernehmlassung und der verwaltungsinternen Konsultationsverfahren sowie für die gesetzestechnischen Aspekte und die amtliche Publikation, das BJ für die Kontrolle der rechtlichen Qualität der Gesetzgebung, die EFV für die Prüfung der Kostenfolgen und das SECO für die Methodik und Unterstützung von Regulierungsfolgenabschätzungen und Regulierungskostenmessungen. Mit dem KMU-Forum besteht zudem eine ausserparlamentarische Kommission, zusammengesetzt aus Vertretern der Wirtschaft, die im Vernehmlassungsverfahren die Interessen der KMU vertritt und entsprechende Vereinfachungsvorschläge einbringt. Das KMU Forum nimmt Stellung zur Regulierungsfolgenabschätzung und hat eine Kontrollfunktion bezüglich der Berücksichtigung der Regulierungskosten für KMU innerhalb von Regulierungsfolgenabschätzungen.

Ebenso nehmen die Organe der Legislative weitere Aufgaben zur Sicherung der Regulierungsqualität wahr. Gemäss Art. 27 Parlamentsgesetz (ParlG) sorgt das Parlament dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Es kann dazu Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben sowie die Qualität der durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen überprüfen. Mit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) verfügt die Legislative zudem über ein Organ, welches selbst unabhängige Evaluationen durchführen kann.

Ziele und Instrumente

In der Folge existieren – im Gegensatz zu anderen Ländern – nur wenig übergeordnete und verbindliche Vorgaben oder Richtlinien. Die Politik des Bundesrats stützt sich denn auch auf mehrere Säulen:

Einerseits versucht der Bundesrat die administrative Belastung und die Regulierungskosten zu minimieren. Zu diesem Zweck wurde bis anhin alle vier Jahre im Bericht über die administrative Entlastung Massnahmenpakete verabschiedet. Der Bundesrat hat in seinen bisherigen vier Berichten bereits 200 Massnahmen zur administrativen Entlastung vorgeschlagen und auch umgesetzt.[24] Des Weiteren gibt es konkrete Entlastungsprojekte beispielsweise in den Bereichen E-Government, Ordnungsfristen oder Unternehmenskontrollen, oft als Antwort auf Vorstösse des Parlaments.

Auf der anderen Seite verfolgt der Bundesrat einen Ansatz welcher nahe am OECD-Konzept der *Better Regulation* liegt, indem die Wirkung neuer Regulierungen mit dem Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) analysiert werden soll. Die Ergebnisse der RFA fliessen in das Kapitel «volkswirtschaftliche Auswirkungen» in der Botschaft des Bundesrates ein. Durchgeführt werden die RFA von den federführenden Ämtern, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unterstützt und beraten werden.

[24] Vgl. Neue Wachstumspolitik (Bundesrat, 2016)

Der Bundesrat bewegt sich zunehmend hin zu einem breiteren Fokus der RFA. Im Rahmen der vom Parlament überwiesenen Motionen Vogler (15.3400) und FDP (15.3445) wird zudem geprüft, ob die Qualität der RFA durch eine unabhängige Kontrolle verbessert werden kann. Der kürzlich revidierte Botschaftsleitfaden legt zudem die Leitlinien zur Darstellung der Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates.

Politikformulierung

Durch das Konkordanzsystem ist das schweizerische Regierungsprogramm ein stetes Aushandeln und Austarieren von politischen Forderungen. Im Gegensatz zu anderen Ländern verfügt die Schweiz auf Bundesebene nur beschränkt über eine übergeordnete, beziehungsweise koordinierte regulierungspolitische Strategie oder ein Regierungsprogramm wie es parlamentarische Demokratien kennen. Auch die schweizerische Legislaturplanung, welche die Ziele und Massnahmen für die Legislatur festlegt aber nicht direkt mit ausländischen Regierungsprogrammen vergleichbar ist, nennt kaum konkrete regulierungspolitische Ziele. In den Ländern mit weniger stark ausgeprägtem Föderalismus und einer stärkeren Zentralisierung ist die Definition von übergeordneten regulierungspolitischen Zielen sowie der Einsatz von einer sachlich-analytischen Rationalität folgenden regulierungspolitischen Instrumenten einfacher.

Allerdings nehmen im Schweizer System eine Vielzahl an formellen und informellen Kontroll- und Konsultationsmechanismen gewisse Koordinationsfunktionen ein. Im Gesetzgebungsprozess sollen die verwaltungsinternen Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren die Qualität der Regulierung gewährleisten. Auch das Vernehmlassungsverfahren und das Referendumsrecht können sich disziplinierend auf die Regulierungstätigkeit und die Qualität der Regulierung auswirken.

2.4 Mögliche Ansätze, um die Zunahme der Regulierung zu bremsen

Regulierungspolitische Massnahmen können sowohl beim Design neuer Regulierungen (ex-ante), als auch bei der Optimierung des Regulierungsbestandes (ex-post) ansetzen. Je nachdem, welches regulierungspolitische Ziel verfolgt werden soll und wo man die Ursachen für die wachsende Regulierung verortet, ergeben sich eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsansätze.

Dieser Bericht fokussiert in erster Linie auf institutionelle Massnahmen und Instrumente, welche die Regulierungslast bremsen oder senken sollen. Solche institutionellen Regulierungsbremsen sind eine relativ neue Erscheinung und es fehlen langfristige Erfahrungswerte.

Die bestehenden institutionellen Lösungen in anderen Ländern orientieren sich an der Konzeption von Budgetregeln. Die Idee, Budgetansätze auf den Regulierungsbereich zu übertragen, ist grundsätzlich nicht neu. Bereits in den 80er Jahren wurden in den USA Ansätze des «Regulatory Budgeting» diskutiert, verschiedene Versuche, solche Regeln einzuführen, scheiterten jedoch.[25] Erst in den letzten Jahren wurden solche Regeln in mehreren Ländern (u.a. Deutschland, Frankreich, England, Kanada,) in Form einer «one-in-x-out Regel» (vgl. 4.1.2) eingeführt.

Die Grundidee der fiskalischen Regeln ist, dass einerseits formale Abkommen und Abläufe (Verwaltung der Bundesfinanzen durch das Eidgenössische Finanzdepartement EFD, Kontrollkompetenz durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, Budgethoheit beim Parlament) und andererseits numerische Regeln (Schuldenbremse, Ausgabenbremse) den fiskalischen Handlungsspielraum der Akteure einschränken und damit zu mehr Budgetdisziplin beitragen.

In Anlehnung an fiskalische Regeln lassen sich grundsätzlich drei Kategorien an Instrumenten unterscheiden, welche zu mehr «Regulierungsdisziplin» beitragen sollen.

[25] Vgl. Rosen et. al. (2014)

- Die *Budgetregeln* wie z.B. die Kosten-Nutzen-Regel, eine Beschränkung des Regulierungskostenwachstums («Wachstumsdeckel»), das «One-in-one-out»-Prinzip und im weiteren Sinne auch Reduktionsziele für Regulierungskosten können als Analogie zu den numerischen Fiskalregeln gesehen werden.
- Als institutionelle Regulierungsbremsen, beziehungsweise *erhöhte Hürden* im Gesetzgebungsprozess werden auch qualifizierte Mehrheiten bei hohen Regulierungskosten, ein Vetorecht des Parlaments bei Verordnungen oder «Sunset Legislation» diskutiert. Die bestehenden institutionellen Mechanismen wie Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren sowie das Vernehmlassungsverfahren und das Referendumsrecht können auch eine Bremswirkung haben.
- Auch *Transparenzinstrumente* wie die RFA, Regulierungskostenmessungen oder ex-post-Evaluationen, welche den politischen Entscheidungsträgern mehr Informationen über die Auswirkungen einer Vorlage liefern, können die Sensibilität für die Kosten und Nutzen (volkswirtschaftliche Effizienz) erhöhen. Damit können diese Instrumente zu einem besseren Gesamtverständnis beitragen und so gegebenenfalls bremsend auf die Regulierungstätigkeit wirken.

Die unterschiedlichen Ansätze und Instrumente werden in Kapitel 3 und 4 vertieft.

3 Grundsätzliche Überlegungen zu Regulierungsbremsen

Die Grundidee von fiskalischen Budgetregeln, eine *ex-ante Selbstbindung der Akteure*, lässt sich auf den Regulierungsbereich übertragen. Bei der Konzeption und der technischen Umsetzung einer Regel zur Beschränkung der Regulierung eröffnet sich jedoch eine Vielzahl an Fragen, welche im folgenden Kapitel diskutiert werden soll.

3.1 Variablen einer Regulierungsbremse

3.1.1 Anwendungsbereich: Normstufen und Ausnahmen

Aus ökonomischer Sicht ist es für ein Unternehmen oder ein Individuum irrelevant, auf welcher Normstufe eine Rechtspflicht entsteht. Möchte man die Regulierungstätigkeit und die damit verbundenen Kosten also wirksam eindämmen, sollte eine Regulierungsbremse möglichst alle relevanten Normstufen einschliessen. Dies würde bedeuten, dass sowohl Verfassung, Staatsverträge, Gesetze, Verordnungen sowie auch tiefere Normstufen der Regulierungsbremseregel unterstellt werden.

Die ausländischen Beispiele, insbesondere der OIOO-Regeln, zeigen jedoch, dass oftmals nur die tieferen Normstufen, d.h. Verordnungen und Richtlinien unter die Regeln der Regulierungsbremse fallen und oft (zahlreiche) Ausnahmen vorgesehen werden (siehe dazu auch 4.1.2). Dies kann verschiedene Gründe haben: Einerseits sind Regulierungsbremsen für höhere Normstufen technisch relativ schwierig umzusetzen, da die Verpflichtungen meist erst relativ abstrakt sind und so kaum belastbare Regulierungskostenschätzungen möglich sind (vgl. dazu auch 3.2.3). Andererseits sind Regulierungen aus Gesetzen oder Staatverträgen meist Resultat breiter politischer Abwägungen und es wird als fragwürdig empfunden, demokratisch breit legitimierte Entscheidungen durch mechanische Regeln einzuschränken. Oftmals sind Regulierungsbremsen mitunter auch als Antwort auf den Vorwurf des «Verwaltungsaktivismus» zu verstehen und sollen in erster Linie die Regulierungstätigkeit der Exekutive bzw. deren Handlungsspielraum einschränken.

Welche Normstufen vernünftigerweise einer Regulierungsbremse zu unterstellen sind, hängt auch davon ab, welche Akteure durch die Regulierungsbremseregel verpflichtet werden sollen. So ist es kaum denkbar, dass der Bundesrat für die Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments verantwortlich gemacht werden kann und umgekehrt. Grundsätzlich sind für den Bund folgende Anwendungsbereiche für eine Regulierungsbremse denkbar[26]:

- Verfassung
- Staatsverträge
- Gesetze
- Verordnungen
- Verwaltungsverordnungen, Richtlinien oder Weisungen

Es stellt sich die Frage, ob sämtliche Erlasse der ausgewählten Normstufe ungeachtet ihrer Relevanz für die Wirtschaft der Regulierungsbremseregel unterstellt werden sollen. Aus Effizienzgründen kann es sinnvoll sein, nur Erlasse mit wesentlichen Auswirkungen der Regulierungsbremse zu unterstellen. Sinnvolle und einheitliche Schwellenwerte zu definieren, dürfte allerdings nicht ganz einfach sein und könnte zu ungewollten Anreizen (z.B. Aufteilung von Verpflichtungen auf mehrere Erlasse) führen.

Regulierungsbremsen sollen die Regulierungstätigkeit möglichst nur dort einschränken, wo Handlungsspielraum für die Entscheidungsträger besteht (vgl. 3.1.3). Ziel sollte auch nicht die allgemeine Verlangsamung oder Blockade des Gesetzgebungsprozesses sein. Deshalb kann es sinnvoll sein, gewisse Ausnahmen vorzusehen. Zu prüfende Ausnahmen könnten sein:

[26] Private Normen sowie Regulierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene stehen nicht im Fokus dieses Berichts.

- Dringlichkeitsrecht
- Umsetzung übergeordneten Rechts (ohne Handlungspielraum)[27]
- Umsetzung parlamentarischer Vorstösse
- Erlasse mit geringer Relevanz (zu definieren)

3.1.2 Steuergrösse

Anders als im Fiskalbereich, wo eine flächendeckende Buchhaltung von Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden geführt wird, muss die Steuergrösse im Regulierungsbereich zuerst definiert und dann entsprechende Zahlen erhoben werden.

Welche Kostenkategorien für welche Kostenadressaten (Akteure, für welche Kosten entstehen) man steuern will, hängt massgeblich vom Ziel einer Regulierungsbremse ab. Soll die Regulierungstätigkeit, ohne Rücksicht auf die Auswirkungen der Regulierungen gebremst werden, müssen nur die Anzahl neuer Erlasse gezählt und gesteuert werden. Sollen jedoch die administrative Belastung, die direkten oder indirekten Regulierungskosten gebremst werden, müssen diese Grössen zuerst gemessen respektive geschätzt werden. Ist das Ziel noch breiter, wie z.B. die Verbesserung der Qualität der Regulierung im Sinne von «Better Regulation» müssen sowohl Kosten als auch Nutzen für zahlreiche Akteure gemessen werden. Mögliche Steuergrössen sind:

- Anzahl Erlasse
- Anzahl Seiten in den amtlichen Erlasssammlungen (AS) oder Anzahl Bestimmungen
- Anzahl Handlungspflichten, Bewilligungen, Kontrollen, Informationspflichten etc.
- Administrative Kosten
- Direkte Regulierungskosten
- Indirekte Regulierungskosten
- Kosten und Nutzen

Mögliche Kostenadressaten sind**:**

- Alle Unternehmen
- Nur KMU
- Bund
- Bürgerinnen und Bürger
- Kantone und Gemeinden

Je enger die Steuergrössen definiert sind, desto grösser ist die Gefahr von unerwünschten Verschiebungen und Umgehungen. Werden beispielsweise nur die direkten Kosten für Unternehmen gesteuert, besteht die Gefahr, dass Regulierungen so konzipiert werden, dass vermehrt indirekte Kosten (z.B. durch Verbote) oder Kosten für Bürger oder Staat entstehen. Dies kann zu Lasten der Effizienz einer Regulierung gehen. Regeln mit eng definierten Steuergrössen sind jedoch leichter umzusetzen und damit praktikabler im Vollzug. Zudem sind eng gefasste Steuergrössen wie z.B. die direkten Regulierungskosten für Unternehmen einfacher nachvollziehbar und damit meist besser zu kommunizieren. Je breiter die Steuergrössen gefasst werden, desto besser können unerwünschte Verschiebungen und Umgehungen (vgl. dazu 3.2.4) verhindert werden und desto wirksamer wird der Mechanismus. Entsprechend dazu steigen jedoch der Messaufwand und der damit verbundene Ressourcenbedarf und es wird schwieriger, die Kosten beziehungsweise Nutzen adäquat zu erfassen (vgl. dazu auch 3.2.2).

[27] Dies sind beispielsweise Gesetze, welche 1:1 internationale Verpflichtungen umsetzen oder Verordnungen, welche einzig der Konkretisierung übergeordneter Gesetze dienen und keine neuen Handlungspflichten enthalten. Ziel dieser Ausnahme ist, dass einerseits nur diejenigen Erlasse in eine Bremse eingeschlossen werden, bei denen es auch Handlungsspielraum gibt und andererseits soll eine «Doppelerfassung» verhindert werden.

3.1.3 Verpflichtete Akteure

An der Ausarbeitung und am Erlass einer Regulierung sind zahlreiche Akteure beteiligt. So kann der Impuls zur Ausarbeitung einer Vorlage vom Volk, aus dem Parlament, vom Bundesrat, Departement, von den Kantonen, von den Gerichten, aus einer internationalen Organisation oder von Interessensgruppen kommen. Eine Gesetzesvorlage beispielsweise wird (meist) durch das federführende Amt, oft in Zusammenarbeit mit anderen Ämtern erarbeitet, vom Departement in den Bundesrat eingebracht, vom Bundesrat verabschiedet und vom Parlament überarbeitet und genehmigt. Diese verkürzte Darstellung soll aufzeigen, dass zahlreiche Akteure am Inhalt einer Vorlage beteiligt sind. Regulierungsbremseregeln können daher auch an unterschiedlichen Punkten ansetzen und unterschiedliche Akteure verpflichten. Grundsätzlich denkbar sind folgende Akteure:

- Parlament
- Bundesrat
- Departemente
- Ämter
- dezentrale Verwaltung und unabhängige Regulierungsbehörden

Dabei muss beachtet werden, dass die Akteure grundsätzlich nur für die in ihrer Verantwortung liegenden Vorlagen verpflichtet bzw. Ziele gesetzt werden können. Das heisst, Ämter und Departemente können Vorschläge an den Bundesrat liefern, spätere Änderungen liegen nicht in ihrem Handlungsspielraum. Für den Bundesrat bedeutet dies, dass er für den Erlass von Verordnungen sowie für die Botschaften des Bundesrates verantwortlich ist, nicht aber für weitere Änderungen im parlamentarischen Prozess. Welche Akteure verpflichtet werden sollten, hängt massgeblich davon ab, wo die Ursache des Regulierungswachstums verortet wird.

3.1.4 Art und Zeitpunkt der Verpflichtung

In Abhängigkeit der Ziele, der Steuergrösse[28] und der verpflichteten Akteure kommen unterschiedliche Arten von Regeln bzw. Verpflichtungen in Frage:

- Offenlegungspflicht für Regulierungskosten neuer Vorlagen und «Buchhaltung» (z.B. nach Departement)
- Nullwachstum der Kosten oder des Bestandes (entspricht One-in-one-Out)
- Begrenzung des Wachstums der Kosten oder des Bestandes
- Reduktion der Kosten oder des Bestandes

Eine Vorlage durchläuft während des Gesetzgebungsprozesses zahlreiche Änderungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, wobei unterschiedliche Stellen involviert sind. Eine Regulierungsbremseregel muss deshalb einerseits definieren, welche «Version» einer Vorlage massgebend für die Bemessung der relevanten Kosten ist:

- Eröffnung der Vernehmlassung
- Verabschiedung der Botschaft (Gesetzesvorlagen)/Erlass der Verordnung
- Genehmigung durchs Parlament/Inkrafttreten

Geht man von der Überlegung aus, dass Bundesrat und Parlament nur für diejenigen Inhalte verpflichtet werden können, für welche sie verantwortlich sind, wäre es naheliegend, bei einer Verpflichtung des Bundesrates nur diejenigen Versionen zu betrachten, für welche er verantwortlich ist.

Dies würde bedeuten, dass der Bundesrat bei Gesetzesvorlagen nur für jene Kosten verantwortlich ist, welche bereits bei Verabschiedung der Botschaft in der Vorlage enthalten sind,

[28] Im Folgenden wird in erster Linie von einer Steuerung der Kosten gesprochen, einerseits aus Gründen der Praktikabilität und andererseits, weil dies bei der Mehrheit der ausländischen Modelle der Fall ist. Grundsätzlich wäre aber auch eine Steuerung des Regulierungsumfangs (Anzahl Seiten), des Nutzens oder des Kosten-Nutzen-Verhältnisses denkbar.

nicht aber für diejenigen Änderungen, welche im Verlauf der parlamentarischen Debatte zur Vorlage hinzukommen.

3.1.5 Kompensation und Durchsetzungsmechanismen

Andererseits muss festgelegt werden, bis zu welchem Zeitpunkt die Verpflichtung erfüllt werden muss:

- Sofortige Kompensation/ein Beschluss von neuer Vorlage und Kompensation
- Kompensation innerhalb eines Jahres
- Kompensation innerhalb einer Legislaturperiode
- Nur Berichterstattung/«Buchhaltung»

Analog zu fiskalischen Regeln sehen (viele) Regulierungsbremsen unterschiedlich starke Konsequenzen vor, welche die Regulierungsbremse durchsetzen sollen:

- Blockade neuer Vorlagen (bzgl. Beschluss oder Inkrafttreten)
- Qualifiziertes Mehr notwendig für neue Vorlage
- Review- oder Evaluationsklausel
- Berichterstattung Ende Jahr (öffentlicher Druck)
- Keine

3.2 Allgemeine Herausforderungen bei Regulierungsbremsen

3.2.1 Fokus Regulierungskosten

Es stellt sich – wie bereits erwähnt - die grundsätzliche Frage, mit welchem Konzept die Regulierungsbelastung gemessen werden kann.

Wenn auf den *Umfang an Regulierung* als Messgrösse referenziert wird, wird implizit davon ausgegangen, dass eine grössere Menge an Erlassen auch mehr Belastung (im Sinne von Kosten) für Wirtschaft und Bevölkerung bedeutet. Der Regulierungsumfang ist ein leicht messbarer Indikator, zum Beispiel anhand der Anzahl Erlasse, Gesetzesartikel oder der Anzahl Seiten. Problematisch daran ist, dass die Anzahl der Regulierungen nicht zwingend etwas über die Regulierungslast aussagt. Ein schlankes Gesetz kann hohe Regulierungskosten verursachen, ein umfangreiches geringe. Aus Sicht der Wissenschaft ist klar, dass mechanische Zählweisen der Regulierungsmenge (wie die Anzahl Seiten SR oder AS) «nur bedingt etwas über die effektive Präsenz des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft aussagen» also auch nicht für Aussagen zur effektiven Belastung von Wirtschaft und Bevölkerung durch Regulierung herangezogen werden können.[29] Aus diesen Gründen wird eine Steuerung des Regulierungsumfangs in diesem Bericht nicht weiter vertieft.

Das Ziel einer Regulierungsbremse ist es aber, die Regulierungslast zu reduzieren oder zu stabilisieren, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Das eigentliche Anliegen könnte in der Verringerung der *Regulierungsintensität* liegen. [30] Man könnte z.B. bei der Normendichte ansetzen, bei der Interventionsstärke von Steuerungsinstrumenten oder beim Konkretisierungsgrad von Zielen. Die Problematik ist, dass dies qualitative Merkmale sind, die man kaum mit Indikatoren messen und steuern kann – die also für die politische Steuerung wenig attraktiv sind.

Regulierungskosten sind ein besserer Indikator als die Anzahl Erlasse. Das Konzept der Regulierungskosten enthält jedoch ebenfalls Ungenauigkeiten (vgl. 3.2.2 und 3.2.3.) und betrachtet nur einen Teilaspekt der Regulierung. Eine Bremse, die sich nur auf die Regulierungskosten stützt und die Kosten-/Nutzenbilanz der Gesetze ausklammert, könnte zur Folge haben,

[29] Vgl. dazu Mader (2004).

[30] zum Konzept der Regulierungsintensität: vgl. Mader (2004), S. 66-85 oder Rüefli (2017), S. 457f. Zum Konzept der Regelungsdichte: vgl. Ledergerber et al. (1998) oder Koch (2003).

dass Regulierungen, obwohl sie positiven Nettonutzen aufweisen, nicht eingeführt werden. Dies hätte einen negativen Einfluss auf den Wohlstand und die Wohlfahrt zur Folge.

Der Fokus auf die *Regulierungskosten* oder den Regulierungsumfang wird der effektiven Belastung zwar nur teilweise gerecht, kann aber mangels Alternativen als Hilfskonstrukt herbeigezogen werden. Es soll eigentlich die Regulierungsqualität verbessert oder die Regulierungsintensität verringert werden, man fokussiert aber auf die Kosten, weil die Intensität kaum messbar und der gut messbare Regulierungsumfang kaum relevant ist. Aus Sicht der Wirtschaft und der Unternehmen, aber auch der Bürgerinnen und Bürger ist anzufügen, dass auch die Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit ein wichtiger, kaum messbarer Teil von Regulierungsfolgen ist, der in einer Regulierungsbremseperspektive kaum berücksichtigt wird. Es gilt zudem zu beachten, dass oftmals nicht eindeutig klar ist, wer die Kosten schlussendlich trägt. Eine hohe administrative Belastung der Haushalte kann beispielsweise hemmend auf die Arbeitsleistung der Arbeitnehmer wirken und somit trotzdem Auswirkungen auf die Unternehmen verursachen.

Allerdings können der Regulierungsumfang, welcher sich relativ einfach quantitativ ausdrücken lässt, sowie die Regulierungskosten, welche sich schätzen lassen, gewisse Hinweise auf die Regulierungslast und deren Veränderungen geben.

3.2.2 Kostenschätzung

Abgesehen von der Frage, ob Regulierungskosten das passende Mass für die Regulierungsbelastung sind, stellen sich bei der Messung, beziehungsweise Schätzung von Regulierungskosten, zahlreiche methodische und technische Fragen.

Wie schätzt man Regulierungskosten?
Mittels des Standardkostenmodells[31] können die durchschnittlichen Kosten eines Unternehmens zur Erfüllung gewisser Informationspflichten (administrativer Aufwand) geschätzt werden. Es handelt sich dabei um das Produkt aus der Anzahl Fälle, dem Zeitaufwand pro Fall und einem durchschnittlichen Stundensatz.
Das SECO hat im Rahmen des Berichts über die Regulierungskosten[32] das Standardkostenmodell weiterentwickelt und eine Methodik zur Schätzung der Regulierungskosten erarbeitet. Diese Methodik («Regulierungs-Checkup») ermöglichst es, neben dem administrativen Aufwand zusätzlich die direkten Regulierungskosten zu schätzen. Der Regulierungs-Checkup kann ex-post für bestehende Regulierungen oder ex-ante für neue Regulierungen angewandt werden. Dabei ist die Verfügbarkeit von Daten eine grosse Herausforderung. Nur in seltenen Fällen sind Daten zur Anzahl Fälle und zur Höhe der Kosten vorhanden. So werden die standardisierten Kosten meist von Experten geschätzt oder im Rahmen von wenigen Unternehmensinterviews erhoben. Die Hochrechnung findet basierend auf den standardisierten Kosten eines durchschnittlichen Unternehmens statt. Demnach handelt es sich um Schätzungen und es kann keine exakte Kostenmessung erwartet werden. Die Methode stellt ein Kompromiss zwischen der Genauigkeit der Kostenschätzung und der Praktikabilität dar.[33] Die Methodik erlaubt es aber, eine einigermassen standardisierte Schätzung der direkten Regulierungskosten für Unternehmen vorzunehmen. Vernachlässigt werden dabei einerseits der Nutzen einer Regulierung, die Kosten für weitere Kostenadressaten wie Bürger und Staat sowie die indirekten und nicht monetarisierbaren Kosten.

Bereits die Schätzung der direkten Regulierungskosten kann aufwendig sein, sodass sich im Einzelfall die Frage nach der Verhältnismässigkeit stellt. Eine Schätzung der Nutzen sowie der

[31] The SCM Network (2011)
[32] Bundesrat (2013)
[33] SECO (2011)

indirekten Kosten ist nochmals komplexer. Eine Schätzung der indirekten Kosten und eine Bewertung der Nutzen in monetären Grössen ist zwar wünschenswert, aber methodisch bedeutend schwieriger, u.a., weil eine Vielzahl von Methoden angewendet werden kann und dadurch die Vergleichbarkeit der Angaben schwierig zu gewährleisten ist.

Wenn Kostenschätzungen ausschlaggebend sind für die Einhaltung einer strengen Regulierungsbremseregel oder der Auslöser für erhöhte parlamentarische Hürden, kommt der «Qualität» der Kostenschätzung eine wichtige Rolle zu. Regulierungskostenschätzungen im Rahmen einer Regulierungsfolgeabschätzung werden durch das federführende Amt durchgeführt. Dies ist grundsätzlich auch sinnvoll, da das federführende Amt am ehesten die notwendigen Fachkenntnisse und den Zugang zu den notwendigen Daten hat. Es kann aber zu Anreizen führen, die Kosten gering zu schätzen, um beispielsweise der Pflicht einer Kompensation zu entgehen. Deshalb ist es zentral, die Qualität der Kostenschätzungen durch einen glaubwürdigen Kontrollmechanismus zu gewährleisten.

3.2.3 Eindeutige Kostenzuordnung

Gemäss der Methodik des Regulierungs-Checkup werden Kosten anhand der sie verursachenden Handlungspflichten definiert. In der Praxis ist es oftmals schwierig, die Kosten eindeutig einer Normstufe und damit einem Verursacher zuzuordnen.

Beispielsweise kann eine Gesetzesrevision der Umsetzung internationaler Verpflichtungen oder der Umsetzung parlamentarischer Vorstösse dienen. Dabei kann das Gesetz in gewissen Punkten über die international geforderten Standards hinausgehen («Swiss Finish»). Auch wenn die Handlungspflichten zwar teilweise bereits auf Gesetzesebene definiert werden, ist eine Kostenschätzung erst nach Präzisierung des Vollzugs auf Verordnungsebene oder durch die Kantone möglich. Andere Handlungspflichten werden auf Verordnungsebene definiert, lassen sich aber teilweise (direkt) aus dem Gesetz ableiten. Schwierig dürfte es zudem sein, wenn sich der Bund auf einen Rahmenerlass konzentriert, oder im Kontext einer prinzipienbasierten Regulierung.

Nun stellt sich die Frage, welche Kosten man welchem Erlass bzw. welchem Akteur zuordnen kann. Will man den Grundsatz folgen, Akteure (Parlament, Bundesrat, Departemente, Ämter, Kantone, usw.) nur für die in ihrer Verantwortung liegenden Regulierungen und Kosten in die Pflicht zu nehmen, ist diese Frage von zentraler Bedeutung.

Bei der Konzeption einer Regulierungsbremseregel müssen deshalb folgende Punkte präzisiert werden:

- Wie werden Kosten der Gesetzes- respektive Verordnungsebene zugeordnet?
- Wie geht man mit Kosten aus Gesetzen oder Verordnungen um, welche internationale Verpflichtungen umsetzen (sofern diese nicht ausgeklammert werden)?
- Wie geht man mit Kosten um, welche durch den kantonalen Vollzug von Regulierungen entstehen?
- Wie geht man mit Vorlagen um, welche parlamentarische Vorstösse umsetzen?
- Wie geht man mit Vorlagen um, welche Volksinitiativen umsetzen?

3.2.4 Ausweichreaktionen und taktisches Verhalten

Regulierungen generieren unterschiedliche Arten von Kosten (und Nutzen) für verschiedene Akteure. Liegt der Fokus der Regulierungsbremse nur auf einer Kostenkategorie, besteht die Gefahr, dass die Regulierungskosten in eine andere Kategorie verschoben werden: Bei Fokus auf direkte Kosten, besteht bspw. der Anreiz mit Instrumenten zu regulieren, die eher indirekte

Kosten verursachen.[34] So wird beispielsweise anstelle einer Bewilligungspflicht, welche direkte Regulierungskosten für Unternehmen verursacht, auf ein Verbot zurückgegriffen, welches hauptsächlich indirekte Regulierungskosten verursacht aber eigentlich eine stärkere Einschränkung in die Handlungsfreiheit darstellt.

Die Kosten können zudem zwischen den Kostenadressaten verschoben werden, wenn nur die Kosten einer Gruppe (bspw. der Unternehmen) berücksichtigt und Kosten anderer Akteure (Bürgerinnen und Bürger, öffentliche Hand) ausgeklammert werden. Der Anreiz besteht auch hier, die Kosten für die definierte Gruppe zu reduzieren, um die Ziele der Regulierungsbremse zu erreichen und an deren Stelle andere Gruppen zu belasten.
Die meisten ausländischen Regulierungsbremseregeln fokussieren auf die direkten Kosten für Unternehmen. Mit einer solchen, rein kostenbasierten Regulierungsbremse, welche nur eine Dimension betrachtet, bleiben andere Dimensionen wie die indirekten Kosten, die Kosten für Staat und Bürger sowie die Nutzendimension ausser Acht. Dies kann dazu führen, dass die Regulierungsbremse zwar eine Senkung der direkten Kosten für Unternehmen bewirkt, aber gleichzeitig zu einer Erhöhung der indirekten Kosten, der Kosten für Bürgerinnen und Bürger und Staat [35] oder zu einer Reduktion des Nutzens führt (vgl. Abbildung 3: Kostenkategorien und Nutzen einer Regulierung)

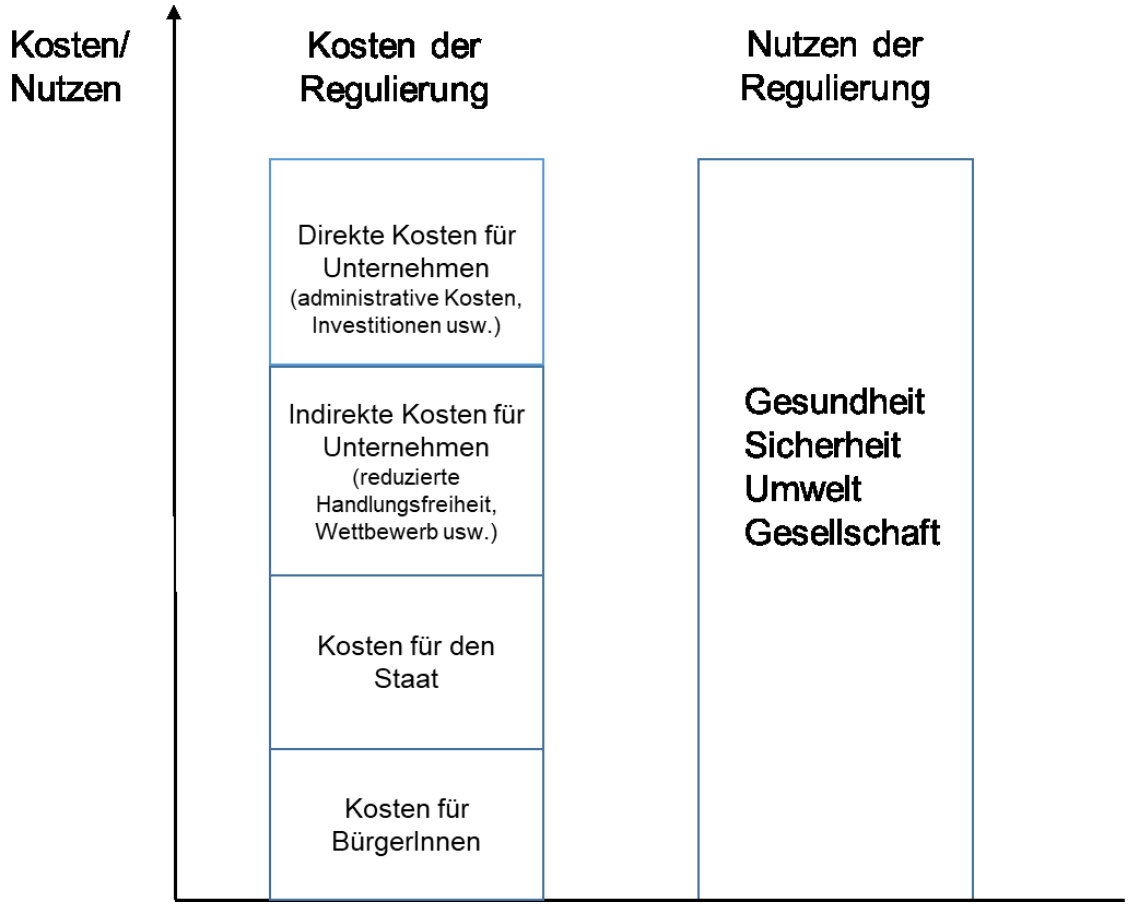


Abbildung 3: Kostenkategorien und Nutzen einer Regulierung

Es besteht zudem die Gefahr, dass Kosten zwischen Normstufen verschoben werden. Auf der für die Regulierungsbremse relevanten Ebene wird eine vage Formulierung (z.B. eine «kann»-

[34] Vgl. Malyshev (2010)

[35] Auch für Bürgerinnen und Bürger sowie den Staat können sowohl direkte als auch indirekte Kosten entstehen. Da der Fokus in erster Linie auf den Kosten für die Unternehmen liegt, wird nur da zwischen direkten und indirekten Kosten unterschieden.

Formulierung) gewählt, welche direkt keine Kosten verursacht. Die Ausformulierung der kostentreibenden Handlungspflichten wird an die tiefere Normstufe oder an die Kantone delegiert, welche nicht unter die Regulierungsbremse fallen.

Müssen neue Regulierungskosten direkt kompensiert werden und der Entscheid wird über das Gesamtpaket gefällt, besteht die Gefahr, dass Vorlagen strategisch zu Paketen geschnürt werden. Auch können unerwünschte Vorlagen blockiert oder verzögert werden, indem keine Kompensation gefunden wird.

Je enger eine Regel ausgelegt ist, desto eher bestehen Anreize für taktisches Verhalten und Ausweichreaktionen. Diese und weitere unerwünschten Anreize zeigen sich insbesondere bei der Anwendung in konkreten Modellen (vgl. Kapitel 4).

3.3 Beurteilungskriterien

Die im folgenden Kapitel 4 diskutierten Modelle werden entsprechend folgender Kriterien nach ihrer Wirkung/Zielerreichung, ihren (unerwünschten) Nebenwirkungen und Umsetzung beurteilt und verglichen.

Wirkung/Zielerreichung
Regulierungsbremsen sollen die Regulierungstätigkeit bzw. die daraus entstehenden Kosten bremsen und/oder den Bestand reduzieren. Neben der direkten *Brems-* oder *Reduktionswirkung* können Regulierungsbremsen sich auch indirekt auf die Regulierungstätigkeit auswirken, nämlich in dem sie die Transparenz über die Regulierungstätigkeit und die Regulierungskosten erhöhen und damit das Bewusstsein der Entscheidungsträger für Regulierungskosten schärfen. Es lassen sich dementsprechend drei Wirkungskategorien unterscheiden:

- Transparenzwirkung über: *Regulierungstätigkeit* (neue Seiten/Artikel), *neue Regulierungskosten, Regulierungsbestand* (Anzahl Seiten/Artikel), *Kosten und Nutzen des Regulierungsbestandes*
- Bremswirkung auf: *Regulierungstätigkeit*/*Wachstum des Regulierungsbestandes, Wachstum der Regulierungskosten* («ex-ante», betrifft neue Regulierungen)
- Reduktionswirkung auf: *Regulierungsbestand* (Anzahl Seiten/Artikel), reduziert den *Regulierungskostenbestand* («ex-post», betrifft bestehende Regulierungen)

Nebenwirkungen
Regulierungsbremsen entsprechen letztendlich einer Regulierung der Regulierungstätigkeit und können wie andere Regulierungen zu unterschiedlichen nicht beabsichtigten Wirkungen führen. Dies sind u.a.
- Unerwünschte Anreize (z.B. Verschiebung Kostenkategorien, strategische Paketbildung, unheilige Allianzen)
- Verschlechterung der Regulierungsqualität
- Verlangsamung oder Blockade des Gesetzgebungsprozesses
- Gefährdung der Rechtssicherheit
- Verhinderung von Regulierungen, bei welcher der Nutzen die Kosten überwiegt

Herausforderungen bei der Umsetzung
Die rechtliche Verankerung, die Einführung sowie der «Betrieb» einer Regulierungsbremseregel können mitunter sehr aufwändig sein. Die Modelle sollen bezüglich folgender Punkte/Kriterien untersucht werden:
- Verankerung: Die Ziele können auf unterschiedliche Ebene festgelegt werden (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Bundesratsbeschluss, Legislaturplanung)
- Einführungsaufwand (Änderung der Prozesse, Schaffung neuer Strukturen)
- Betriebsaufwand (u.a. Durchführung von Regulierungskostenschätzungen, Suche nach Kompensationsprojekten)

4 Mögliche Modelle für Regulierungsbremsen

Im Kapitel 4 werden unterschiedliche Modelle von Regulierungsbremsen diskutiert. Die Modelle lassen sich drei Ansätzen zuordnen: Die *Budgetmodelle* beruhen auf der Idee eines Regulierungsbudgets und orientieren sich direkt an den fiskalischen Budgetregeln. Die *institutionellen Regulierungsbremsen* erhöhen die Hürden im Gesetzgebungsprozess für kostspielige Regulierungen. Die *Transparenzansätze* sollen die Regulierung bremsen, indem sie verbesserte Informationen für die Entscheidungsträger zur Verfügung stellen. Zur Illustration der Modelle werden zudem mögliche Anwendungsbeispiele für die Schweiz präsentiert (graue Kasten).

4.1 Budgetmodelle

In Anlehnung an die Schuldenbremse soll ein Regulierungsbudget die Regulierungskosten auf einem bestimmten Level beschränken. Dabei werden Obergrenzen über einen bestimmten Zeitraum hinweg (z.B. eine Legislaturperiode) festgelegt. Ähnlich dem fiskalischen Budgetprozess wird ein Regulierungsbudget auf Ebene Amt, Departement oder Bundesrat definiert. Die Entwicklung der Regulierungskosten wird in einem jährlichen Monitoringbericht dargestellt. Am Ende der Legislaturperiode kann dem Parlament einen Rechenschaftsbericht über das Erreichen der festgesetzten Ziele vorgelegt werden.

4.1.1 Budgetziele: Wachstumsdeckel, Null-Wachstum oder Abbau

Bei der *Festlegung eines Budgetziels* sind verschiedene Varianten möglich. Grundsätzlich kann ein beliebiger Prozentsatz oder absoluter Betrag festgelegt werden, über welchen das Wachstum der Regulierungskosten nicht hinausgehen darf («Wachstumsdeckel») oder um welchen die Kosten sinken müssen (Abbauziel). Eine im Postulatstext diskutierte Möglichkeit ist die Koppelung des Regulierungskostenwachstums an das BIP-Wachstum. Die Ziele beziehen sich jeweils auf den Gesamtbestand und erfassen sowohl den Auf- als auch den Abbau der Kosten. Dies impliziert, dass sowohl die Kosten der neuen Regulierungen als auch diejenigen der Entlastungen geschätzt werden müssen.

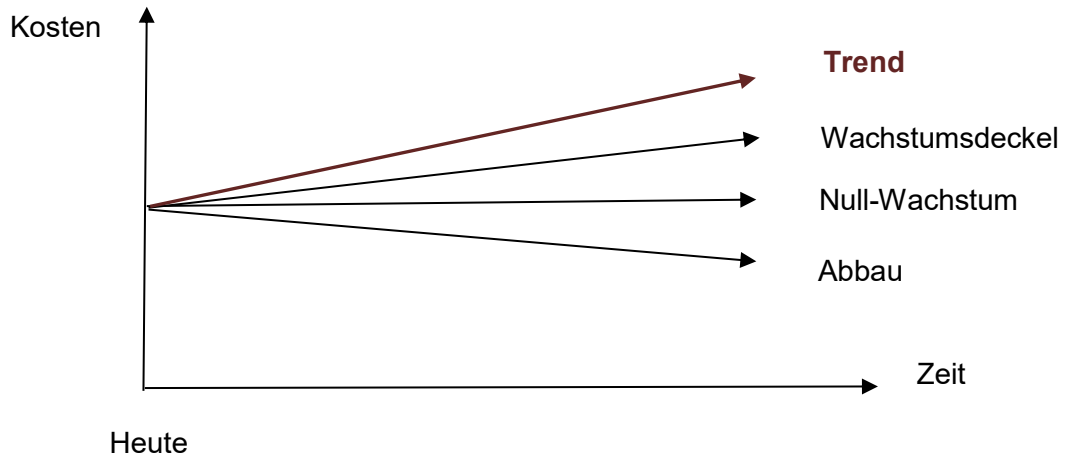


Abbildung 4: Mögliche Varianten eines Budgetziels

Budgetregeln können auf alle nationalen Gesetze und/oder die Verordnungsstufe angewendet werden. Sie können entweder rechtlich *verbindlich verankert* werden oder auf Basis einer *freiwilligen Selbstbindung* (z.B. im Rahmen der Legislaturplanung) des Bundesrates oder des Parlamentes umgesetzt werden.

Die Budgetziele sollten möglichst absolut (+/-x Millionen Fr.) und nicht relativ (+/-x%) formuliert werden, da ansonsten eine einmalige Messung des Regulierungskostenbestandes notwendig ist, was mit grossem Aufwand verbunden ist. Grundsätzlich könnte eine Messung des Gesamtbestandes aber auch bei absoluten Zielen sinnvoll sein, da diese sonst kaum plausibel festgelegt werden können. Zudem könnte die Analyse des Bestandes wertvolle Erkenntnisse über mögliche Sparpotentiale liefern.

Beispiel 1: Abbauziel Ebene Bundesrat

Grundidee: Der Bundesrat setzt sich ein absolutes Abbauziel (z.B. -200 Mio. CHF). Das Ziel bezieht sich auf die Gesamtbelastung, erfasst also sowohl neue als auch abzuschaffende Regulierungen. Das Ziel wird in der Legislaturplanung verankert. Die Zielsetzung wird auf die einzelnen Departemente heruntergebrochen.

Verpflichteter Akteur:	Bundesrat, Verteilung auf Departemente/Ämter
Normstufen + Zeitpunkt	Gesetze (Botschaft) und Verordnungen (Erlass)
Ausnahmen	Keine
Kompensation/Reduktion	- Der Bundesrat entscheidet über die Aufteilung der Reduktionsziele auf die einzelnen Departemente - Die Departemente/Ämter sind verantwortlich für die Erreichung ihrer Ziele und planen deren Umsetzung ähnlich wie bei finanziellen Sparpaketen - Der Bundesrat führt ein Monitoring und erstattet der Bundesversammlung am Ende der Legislatur Bericht.
Durchsetzungsmechanismus	- Monitoring und Berichterstattung ans Parlament - Übertrag der Defizite auf die folgende Legislaturperiode
Kostenkategorie	- Regulierungskosten für Unternehmen
Kostenschätzung	- Die Kostenschätzung wird durch das federführende Amt durchgeführt - (Unabhängige) Qualitätskontrolle der Kostenschätzungen
Verankerung der Regel	Legislaturplanung

Wirkung

Wird eine solche Budgetregel verbindlich eingehalten, kann das Kostenwachstum wirksam gebremst und bei einem Abbauziel reduziert werden. Zudem schafft sie Transparenz bezüglich der Kosten und kann so allfällige Sparpotenziale aufzeigen. Die verbesserte Transparenz dürfte, selbst wenn die Budgetregel rein rechnerisch nicht verbindlich eingehalten wird, bereits eine positive Wirkung auf die Regulierungsdisziplin haben, da die Regulierungskosten offengelegt und dadurch verstärkt berücksichtigt werden.

Sofern der Bundesrat und die Departemente die ihnen übertragenen Ziele vollständig erfüllen, hat ein Abbauziel wie in Beispiel 1 eine starke Reduktionswirkung auf den Regulierungskostenbestand. Es ist jedoch fraglich, ob eine Regel ohne harte Sanktionen genügend Anreize setzen kann, die gesetzten Ziele tatsächlich zu erfüllen; möglich ist, dass die Ziele nur teilweise

erreicht werden. Im vorliegenden Beispiel 1 besteht auch die Problematik, dass die Departemente die Regulierungskosten ihrer Vorlagen nur bedingt in der eigenen Hand haben. Wenn beispielsweise im Rahmen der verwaltungsinternen Konsultationen (Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren), aufgrund von Rückmeldungen aus der Vernehmlassung oder aufgrund eines parlamentarischen Auftrages eine Vorlage so geändert wird, dass die Kosten höher ausfallen, wird das federführende Departement möglicherweise ohne eigenes Verschulden sein Ziel nicht erfüllen. Die Reduktionswirkung kann ebenfalls kleiner ausfallen, wenn Entlastungen eine Botschaft an das Parlament bedingen, und das Parlament der Entlastungsvorlage nicht zustimmt.

Nebenwirkungen
Je nach Definition der Kostenarten besteht die Gefahr von Verschiebungen zwischen direkten und indirekten Kosten. Auch könnte es zu einer Verschiebung der Kosten auf die kantonale und kommunale Ebene kommen. Zudem können bei einer engen Definition der Kostenadressaten (z.B. Unternehmen) Kosten auf andere Gruppen (z.B. Private) überwälzt werden. Ebenfalls problematisch ist, dass die Nutzendimension ausgeklammert wird und so Regulierungen, obwohl sie einen positiven Nettonutzen aufweisen, gestrichen werden, um das Ziel zu erreichen. Das Prinzip kann zu einer Verlangsamung des Rechtssetzungsprozesses führen, da zusätzlich ein komplexer «Budgetprozess» bewirtschaftet werden muss. Es schränkt damit die Reaktionsfähigkeit von Parlament und Verwaltung auf neue Gegebenheiten ein.

Herausforderungen bei der Umsetzung
Wird ein relatives Ziel (i.e. in %) formuliert, müssen die Kosten des gesamten Regulierungsbestandes und sämtliche Veränderungen (d.h. neue Regulierungen plus dynamische Veränderungen des Bestandes) geschätzt werden. Bei absoluten Zielen (in Schweizer Franken) müssten zwar nur die Kosten der neuen und abzubauenden Regulierungen gemessen werden, allerdings erfordert die Identifikation der Reduktionspotentiale dennoch eine relativ breite Analyse des Bestandes. Neben den methodisch-technischen Schwierigkeiten ist die Inventarisierung der bestehenden Regulierungskosten ressourcenaufwändig und steigt, je breiter die Kosten definiert werden.

Eine Schwierigkeit in Beispiel 1 dürfte die Aufteilung des Ziels auf die Departemente sein. Eine Aufteilung nach einem objektiven Verteilschlüssel ist aufgrund fehlender Daten nur schwierig vorstellbar, weshalb die Verteilung wohl politisch (durch den Bundesrat) definiert werden müsste. Wenn die Verteilung jedoch politisch definiert wird, besteht die Gefahr, dass nicht die effizientesten Reduktionspotentiale erschlossen werden. Zudem müsste der Handlungsspielraum der Departemente berücksichtigt werden, beispielsweise bei Departementen, in welchen ein Grossteil der Regulierungen auf die Umsetzung internationaler Verpflichtungen zurückgeht.

Zusammenfassung Budgetziele
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja • Bremswirkung für neue Kosten: ja • Reduktionswirkung auf bestehende Kosten: ja
Nebenwirkungen
• Führt zu unterwünschten Anreizen: Verschiebung Kostenkategorien/-adressaten • Verschlechterung Regulierungsqualität: möglich • Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses: möglich • Gefährdung der Rechtssicherheit: möglich, beispielsweise, wenn internationale Verpflichtungen nicht oder nur verzögert umgesetzt werden.
Herausforderungen
• Einführungsaufwand: Definition und Aufteilung der Ziele auf die Departemente, Implementierung und Schulung in allen Ämtern • Betriebsaufwand: Messung der neuen Regulierungskosten sowie der Entlastungen, Monitoring und Berichterstattung • Verankerung: Verfassung (bei Verpflichtung des Parlaments), Gesetz (bei Verpflichtung des Bundesrates) oder freiwilliges politisches Ziel («Selbstbindung») ohne Durchsetzungsmöglichkeit (z.B. in der Legislaturplanung)

4.1.2 One-in-one-out

«One-in-one-out»(OIOO) ist eine Variante von Budgetzielen, welche von einigen Ländern (u.a. UK, Deutschland, Frankreich, Kanada) eingeführt wurde und auch in der Schweiz diskutiert wird. OIOO limitiert das Wachstum der Regulierungskosten auf null.
Jede neue Regulierung beziehungsweise deren Kosten müssen durch die Aufhebung oder Vereinfachung einer bestehenden Regulierung kompensiert werden. Charakteristisch ist die direkte Kopplung von neuen Vorlagen und Entlastungsvorlagen. Die Regel lässt sich auf «One-in-two-out» (OITO) oder beliebig auf «One-in-X-out» (OIXO) erweitern, dabei müssen die Kosten neuer Regulierungen doppelt respektive x-fach kompensiert werden. Die Kosten sollten in der Regel im gleichen Departement oder Bereich kompensiert werden, in welchem sie anfallen. Eine Kompensation ausserhalb des Departementes wäre komplexer und würde dann nicht alleine in der Kompetenz des regulierenden Departementes liegen.

Die OIOO- Regel kann grundsätzlich auf alle *Normstufen* angewandt werden. Wenn die Regel das Parlament in seiner Gesetzgebungstätigkeit binden und einen Durchsetzungsmechanismus vorsehen soll, müsste die Regel sogar auf Verfassungsstufe verankert werden. Aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit wäre aber eine Durchsetzung von verfassungsrechtlich verankerten Regeln gegen Parlament oder Bundesrat kaum vorstellbar. Denkbar ist deshalb in erster Linie die Selbstverpflichtung des Parlaments oder des Bundesrates. Entweder muss die *Kompensation* direkt erfolgen oder es kann eine Frist für die Kompensation gewährt werden. Möglich ist auch, dass nur ein Vorschlag für eine Kompensationsvorlage vorgelegt werden muss, über welche dann unabhängig von der neuen Vorlage entschieden wird.

<u>Ausländische Erfahrungen</u>
Einige Länder wie das Vereinigte Königreich, Frankreich, Deutschland, Portugal, Spanien, Südkorea, Italien, Kanada und die USA haben Regulierungsbremsen nach diesem Modell eingeführt. In der Schweiz ist die Idee des „one-in, one-out“-Prinzips Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse (siehe Kapitel 1.2).

	UK	Kanada	Frankreich	Deutschland
Einführung der „one-in, one-out" Regel	2011, ab 2013 "one-in, two-out", ab 2016 "one-in, three-out"	2012	2013	2015
Eingesparte Kosten [36] [37]	10.9 Mrd. €	23.7 Mio. $	N/A	1 Mrd. €
Gesetzliche Verankerung	Koalitionsvertrag/ Koalitionsstrategie	Bundesgesetz (seit 2015)	Kreisschreiben Premierminister	Kabinettsbeschluss
Betroffene Regulierungen/ Normstufe	Nationale Regulierungsvorhaben	Nationale Verordnungen, Dekrete, Richtlinien	Nationale Verordnungen, Dekrete, Rundschreiben	Regelungsvorhaben Bundesregierung
Ausnahmen	EU- und internationales Recht, Notstandgesetze, Finanzmarktregulierungen	Umsetzung übergeordneter Regulierungen, erhebliche Gefahrensituation	EU-Gesetzgebung, Anwendung übergeordneter Gesetze	EU – Gesetze bei 1:1-Umsetzung, befristete Gesetze, Abwehr erheblicher Gefahren
Kosten: Adressaten	Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft	Unternehmen	Unternehmen, Gebietskörperschaften, Individuen	Unternehmen
Kosten: Kategorien	Administrativer Aufwand und direkte Kosten	Administrativer Aufwand	Administrativer Aufwand und direkte Kosten	Erfüllungsaufwand
Aufsichtsorgan	Regulatory Policy Committee	Secrétariat du Conseil du Trésor	Secrétariat Général du Gouvernement	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau

Tabelle 1: Umsetzung des OIOO-Prinzips in ausgewählten Ländern (Tabelle aus Holl (2015)*, aktualisiert mit Daten aus Hahn & Renda* (2017)*)*

Die Regel ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich verankert. Im Vereinigten Königreich auf Basis eines Koalitionsvertrages, in Frankreich auf Basis eines Kreisschreibens und in Deutschland auf Basis eines Kabinettsbeschlusses. In Kanada basiert die Regel auf einem Bundesgesetz. In Frankreich betrifft die Regel die tiefsten Erlasse wie Rundschreiben, Dekrete und Verordnungen. Im Vereinigten Königreich wird die Regel auf alle nationalen Gesetze und Erlasse angewendet. Deutschland schliesst alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung ein, die Folgekosten für die Wirtschaft nach sich ziehen.

Welche *Kostenkategorie* für welche *Adressaten* erfasst wird, ist je nach Land unterschiedlich. In den meisten Ländern liegt der Fokus auf den Regulierungskosten für Unternehmen oder die Wirtschaft.[38] Frankreich schliesst hingegen Kosten für Individuen sowie für seine Gebietskörperschaften mit ein. In allen Ländern kontrolliert ein unabhängiges Aufsichtsorgan die Kostenmessung und die Zielerreichung der Regel.

Ein Vergleich mehrerer OECD-Länder, welche ein solches OIOO-Prinzip eingeführt haben, zeigt, dass einige der untersuchten Länder, insbesondere Kanada und UK gutfunktionierende Systeme entwickelt haben. Im Vereinigten Königreich wurde es sogar mehrfach ausgebaut. Australien hingegen hat die OIOO-Regel kurz nach der Umsetzung wieder abgeschafft.[39] Gemäss der OECD (2017) ist es noch zu früh, den Erfolg der OIOO-Modelle zu bewerten. Zwar könnten mehrere Länder nicht unbeträchtliche Einsparungen bezgl. der direkten Regulierungskosten aufweisen, die weitergehenden Effekte hinsichtlich der Regulierungsqualität und des Regulierungsnutzens wurden jedoch bisher nicht untersucht.

[36] Vgl. Hahn & Renda (2017)

[37] Diese Kostenschätzungen beruhen auf ex-ante Analysen von Regulierungsvorlagen. Änderungen im parlamentarischen Prozess werden dabei meist nicht berücksichtigt.

[38] Im Vereinigten Königreich: Unternehmen und zivile Organisationen, Kanada und Deutschland: Unternehmen

[39] Vgl. OECD (2017)

Es wird zudem empfohlen, OIXO-Systeme regelmässig zu evaluieren und zu diesem Zwecke eine Methodik und entsprechende Indikatoren zu entwickeln.

Im Gegensatz zu Ländern mit konkurrenzdemokratischen Systemen können in der Schweiz Gesetzesvorlagen der Regierung nicht per se im Parlament durchgesetzt werden. Deshalb lassen sich die OIXO-Modelle aus dem Ausland nicht ohne Weiteres auf das Schweizer System übertragen.

Beispiel 2: OIOO Bundesrat (Gesetze und Verordnungen)

Grundidee: Der Bundesrat muss bei jeder neuen oder revidierten Regulierung eine Kompensationsvorlage vorlegen, welche die Regulierungskosten im gleichen Rahmen senkt.

Verpflichteter Akteur	Bundesrat
Normstufen + Zeitpunkt	Gesetze (Botschaft) und Verordnungen (Erlass)
Ausnahmen	Dringliche Gesetze und Verordnungen, Regulierungen mit tiefen jährlichen Kosten (bspw. < 1 Mio. Fr.), Regulierungen welche der Umsetzung internationaler Abkommen dienen (ohne Swiss Finish)
Kompensation	- Die Kompensationsvorlage erfolgt grundsätzlich aus demselben Departement wie die neue Vorlage - Die Kompensation kann auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe erfolgen
Entscheid	- Der Bundesrat entscheidet über neue Vorlage und Kompensationsvorlage als Paket - Akzeptiert der Bundesrat die Kompensationsvorlage nicht, bleibt die neue Vorlage blockiert, bis eine entsprechende Kompensationsvorlage verabschiedet ist (Ausnahmeantrag ans Parlament zur Deblockierung möglich) - Das Parlament entscheidet getrennt über die Vorlagen
Kostenkategorie	Direkte Regulierungskosten für Unternehmen
Kostenschätzung	- Die Kostenschätzung wird durch das federführende Amt durchgeführt - Unabhängige Qualitätskontrolle der Kostenschätzungen nötig
Verankerung der Regel	Verankerung auf Gesetzesstufe (Parlamentsgesetz oder Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz)

Wirkung

Sofern die OIOO-Regeln eingehalten werden, haben sie eine stark regulierungsbremsende Wirkung. Mit einer weitergehenden «one-in-two-out»- Regel, wie sie das Vereinigte Königreich 2013 eingeführt hat, würden Regulierungsbestand und Regulierungskosten sogar sinken. Abgesehen von der rein technischen Bremsung der Regulierung kann durch eine gute Öffentlichkeitswirkung das Bewusstsein in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bevölkerung für die Kosten der Regulierung gestärkt werden, was eine zusätzliche Wirkung haben kann. Dies insbesondere auch, weil die Regel einfach verständlich ist und sich gut vermarkten lässt.

Die Regel in Beispiel 2 führt zu einer Bremsung von neuen Verordnungen und Gesetzen und zu einer Reduktion bestehender Verordnungen und Gesetze. Bei Gesetzen besteht jedoch die Gefahr, dass das Parlament die Kompensationsvorlage nicht annimmt und so die Reduktionswirkung verfällt.

Nebenwirkungen

Durch die reine Kostenfokussierung des Mechanismus besteht die Gefahr, dass nicht die ineffizientesten, sondern die kostenintensivsten Regulierungen abgeschafft werden. Ob die Regulierungsbremse die ökonomische Effizienz erhöht, ist deshalb unklar. Zudem führt die Regel nicht unbedingt zu einer Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Kosten, sondern es besteht der Anreiz von Verschiebungen auf andere Kostenkategorien oder -adressaten.

Es bestehen auch Befürchtungen, dass die Regel zu einem legislativen Stillstand führen könnte. Wichtige Regulierungen würden nicht mehr umgesetzt, weil man sich auf keine aufzuhebende Regulierung einigen kann. Insbesondere wenn über die neue Vorlage und die Kompensationsvorlage als Paket entschieden wird, kann dies zu Blockaden und teilweise zu Rechtsunsicherheit führen. In der Schweiz könnte diese Problematik noch verstärkt auftreten, weil sowohl für die neue Vorlage als auch für die abzuschaffende Vorlage eine Vernehmlassung durchgeführt werden müsste und weil auch die abzuschaffenden Vorlagen gegebenenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen.

Damit wichtige oder dringliche Vorlagen nicht blockiert werden, haben viele Länder Ausnahmen zu ihren OIOO-Regeln definiert. Dies sind z.B. Notstandgesetze, die Finanzmarktregulierung, internationales Recht oder befristete Gesetze. Damit sind allerdings mehrere gewichtige Quellen von Regulierungskosten ausgenommen.

Neben den allgemeinen Verschiebungsreaktionen kann die Regel in Beispiel 2 folgende unerwünschten Anreize setzen:

- Kostspielige Pflichten werden nicht bereits in der Botschaft festgehalten, sondern erst im parlamentarischen Prozess eingefügt. Dies verzögert und verkompliziert den parlamentarischen Prozess. Zudem wird dadurch auch auf eine vertiefte Abschätzung der Folgen verzichtet.
- Es werden unrealistische oder inhaltlich unausgewogene Kompensationsvorlagen unterbreitet, welchen das Parlament dann nicht zustimmen kann.
- Die Bagatellgrenze kann dazu führen, dass Vorlagen aufgeteilt werden, damit sie nicht unter die OIOO-Regel fallen.
- Departemente verzichten auf sofort realisierbare Entlastungsmassnahmen, um Kompensationsreserven im Hinblick auf einen späteren Kompensationsbedarf zu haben.
- Wichtige Regelungen können nicht in Kraft treten, weil keine genügende Kompensation gefunden wird.
- Es werden strategische Pakete geschnürt: So können neue Vorlagen, die eigentlich mehrheitsfähig wären, blockiert werden, wenn sie mit einer unbeliebten Kompensationsvorlage verknüpft werden. Oder nicht mehrheitsfähige Vorlagen werden mit einer entsprechenden Entlastungsvorlage kombiniert, sodass sich für das Gesamtpaket eine Mehrheit erzielen lässt.
- Neue Regelungen können blockiert werden, wenn diese mit einer Kompensationsvorlage verknüpft werden.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Bei OIOO müssen nur die Kosten der neuen Vorlagen sowie der Kompensationsvorlagen geschätzt werden, nicht aber der Gesamtbestand. Dennoch ist die Schätzung der Kosten und der Aufwand für die Identifikation von Entlastungspotentialen nicht zu vernachlässigen.

Zusammenfassung OIOO
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja • Bremswirkung für neue Kosten: ja • Reduktionswirkung: ja
Nebenwirkungen

• Unerwünschte Anreize:
  ○ Verschiebung Kostenkategorien/-adressaten
  ○ Strategische Paketbildung
  ○ Gezielte Blockade unerwünschter Vorlagen durch unrealistische Kompensationsvorlagen
  ○ Entlastungsmassnahmen werden nicht sofort umgesetzt, um Kompensationsreserven zu haben
• Verlangsamung und Blockade des Gesetzgebungsprozesses: möglich
• Gefährdung der Rechtssicherheit: möglich
• Verschlechterung Regulierungsqualität: möglich, wenn die Kompensation ungeachtet des Nutzens erfolgt und z.T. auf nützliche Regulierungen verzichtet wird

Umsetzung
• Einführungsaufwand: Implementierung und Schulung in allen Ämtern • Betriebsaufwand: Messung der neuen Regulierungskosten und der Kompensationsvorlagen, Identifikation von Entlastungpotentialen und Erarbeitung von Kompensationsvorlagen • Verankerung: je nach Ausgestaltung (freiwillige Selbstverpflichtung z.B. in Legislaturplanung, Gesetzes- oder Verfassungsebene)

4.1.3 Reduktionsziele

Reduktionsziele stellen eine vereinfachte Variante von Abbauzielen dar, welche nur Reduktionen des Bestandes erfassen, neue Regulierungen hingegen nicht miteinschliessen. Sie sind daher als Weiterentwicklung der Massnahmenpakete zur administrativen Entlastung zu verstehen und können entweder einmaliger Natur sein oder regelmässig neu beschlossen und umgesetzt werden.

Wie die Budgetziele sollen Reduktionsziele möglichst als absolute Reduktionen (-x Millionen Fr.) und nicht relativ (-x%) formuliert werden, da ansonsten eine Messung des Regulierungskostenbestandes notwendig ist, was mit grösserem Aufwand und teilweise methodischen Schwierigkeiten verbunden ist. Reduktionsziele können jedoch, im Gegensatz zu anderen Regulierungsbremsenmodellen, ohne grössere institutionelle Änderungen des Systems umgesetzt werden.

Wie die Budgetziele können Reduktionsziele auf alle nationalen Gesetze und/oder die Verordnungsstufe angewendet werden. Sie können entweder rechtlich *verbindlich verankert* oder auf Basis einer *freiwilligen Selbstbindung* (z.B. im Rahmen der Legislaturplanung) des Bundesrates oder des Parlamentes oder auch einzelner Departemente oder Ämter umgesetzt werden.

<u>Wirkung und Nebenwirkungen</u>
Sofern der Bundesrat und die Departemente die ihnen übertragenen Ziele erfüllen, hat ein Reduktionsziel eine von der Ambition des Ziels abhängige Reduktionswirkung auf den Bestand. Die reinen Reduktionsziele haben jedoch keine reduzierende Wirkung auf neue Regulierung.

<u>Herausforderungen bei der Umsetzung</u>
Wenn ein absolutes Reduktionsziel (-x Mio. CHF) formuliert wird, müssen nur die Kosten der einzelnen Entlastungen («Outs») gemessen werden. Dennoch dürfte eine vertiefte Analyse

des Bestandes notwendig sein, um entsprechende Entlastungsmöglichkeiten identifizieren zu können.

Wie bei den Abbauzielen dürfte die Aufteilung des Ziels auf die Departemente eine Schwierigkeit darstellen. Eine Aufteilung nach einem objektiven Verteilschlüssel ist nur schwierig vorstellbar, weshalb die Verteilung wohl durch den Bundesrat definiert werden müsste.

Zusammenfassung Reduktionsziel
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja (nur für «Outs») • Bremswirkung: nein • Reduktionswirkung: ja für bestehende Kosten
Nebenwirkungen
• Unerwünschte Anreize: Verschiebung Kostenkategorien/-adressaten möglich • Verschlechterung Regulierungsqualität: möglich, wenn die Reduktion ungeachtet des Nutzens erfolgt. • Gefahr, dass nicht die effizientesten Reduktionen umgesetzt werden.
Umsetzung
• Einführungsaufwand: Implementierung und Schulung in allen Ämtern • Betriebsaufwand: Identifikation von Entlastungpotentialen, Messung der Kostenreduktionen • Verankerung: z.B. Legislaturplanung

4.1.4 Kosten-Nutzen-Regel

Sowohl die Budgetziele (Wachstumsdeckel, Null-Wachstum, Abbauziel), OIOO als auch Reduktionsziele sind rein kostenbasierte Regeln, welche die Nutzendimension vernachlässigen. Um dem Ziel einer möglichst effizienten und nicht nur kostengünstigen Regulierung gerecht zu werden, soll mit dem Konzept der Kosten-Nutzen-Regel auch die Nutzendimension eingebunden werden. Die Regel besagt, dass nur Regulierungen mit nachweislich positivem Nettonutzen eingeführt werden dürfen.

Die Regel ist auf alle neuen Regulierungen (Gesetze, Verordnungen) anwendbar. Weiter ist eine Kombination verschiedener Ansätze möglich, bspw. politische Entscheide einer höheren Hürde (z.B. Veto des Parlaments bei Verordnungen oder qualifizierte Mehrheiten bei Gesetzen) zu unterlegen, wenn der Nettonutzen negativ ist oder nicht nachgewiesen werden kann.

Ein solches Konzept umfasst systematische und verpflichtende Kosten-Nutzen-Analysen *ex ante*. Die Kosten-Nutzen-Analysen werden vom federführenden Amt oder einer unabhängigen Stelle durchgeführt und müssten glaubwürdig und qualitativ hochstehend sein. In den USA beispielsweise, müssen die Ministerien für alle wichtigen Regulierungen die Kosten und Nutzen quantifizieren und der OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) zur Prüfung vorlegen. Die OIRA kann Regulierungen an das federführende Amt zurückweisen, wenn sie die Qualität der Kosten-Nutzen-Analysen als nicht ausreichend betrachten.

<u>Wirkung</u>
Die systematische Anwendung der Kosten-Nutzen-Regel und die damit verbundenen flächendeckenden Kosten-Nutzen-Analyse können dazu beitragen, dass vermehrt evidenz-basiert reguliert und damit die Effizienz der Regulierung steigt. Eine obligatorische Kosten-Nutzen-Analyse für alle oder die wichtigsten neuen Regulierungen kann die Transparenz bezüglich möglicher Folgen erhöhen, das Bewusstsein für Kosten und Nutzen einer Regulierung stärken. Eine strikte Kosten-Nutzen-Regel könnte zudem Regulierungen blockieren, die eine reine Umverteilung zugunsten von Interessensgruppen und auf Kosten der Bevölkerung bewirken.
<u>Nebenwirkungen</u>

Eine verbindliche Anwendung der Regel als Entscheidungskriterium schränkt die Souveränität von Bundesrat oder Parlament ein, wenn Vorlagen aufgrund der Nichterfüllung der Regel zurückgewiesen werden können. Dies kann zu einer Verlangsamung und Blockade des Gesetzgebungsprozesses führen.

Theoretisch könnte die Einführung einer Kosten-Nutzen-Regel auch dazu führen, dass mehr reguliert wird, wenn der positive Nettonutzen eine zusätzliche Rechtfertigung liefert. Dies ist insbesondere dann ein Problem, wenn die Objektivität der Abschätzungen nicht gewährleistet ist. Eine Kosten-Nutzen-Regel ohne Inzidenzanalyse sagt nichts über die finale Verteilung der Kosten und Nutzen aus, so ist es beispielsweise trotz positiver Nutzenbilanz möglich, dass systematisch KMU oder einzelne Branchen belastet werden.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Anwendung der Kosten-Nutzen-Regel setzt eine systematische und glaubwürdige Quantifizierung von Kosten und Nutzen der Regulierung voraus. Der Glaubwürdigkeit der Kosten-Nutzen-Analysen kommt daher ein grosses Gewicht zu. Die methodischen Schwierigkeiten und der Aufwand sind bei der Quantifizierung von Nutzen nochmals bedeutend grösser als bei der Schätzung von Kosten, zumal die Vergleichbarkeit der Schätzungen noch schwieriger zu gewährleisten ist. Problematisch ist auch, dass sich nicht alle Kosten und Nutzen quantifizieren lassen. Die Objektivität der Analysen zu gewährleisten, dürfte eine grosse Herausforderung darstellen, insbesondere, weil die Gefahr von Interessenkonflikten inhärent ist. Dazu kommt die Unsicherheit bei der Bemessung der Nutzen sowie der hohe Ressourcenaufwand. Aus diesen Gründen erscheint eine verbindliche und systematische Anwendung der Kosten-Nutzen-Regel in der Schweiz aktuell nicht zweckmässig. Sinnvoll könnte jedoch sein, eine systematischere Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen der RFA anzustreben.

Zusammenfassung Kosten-Nutzen-Regel
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja, über Kosten und Nutzen neuer Regulierungen • Bremswirkung: möglich • Reduktionswirkung: nein
Nebenwirkungen
• Unerwünschte Anreize: strategisches Schnüren von Paketen möglich, Belastung gewisser Unternehmen oder Branchen aufgrund von mehr Regulierung • Verlangsamung und Blockade des Gesetzgebungsprozesses: möglich • Gefährdung der Rechtssicherheit: möglich
Umsetzung
• Einführungsaufwand: Implementierung und Schulung in allen Ämtern • Betriebsaufwand: Flächendeckende Schätzung von Kosten und Nutzen bei neuen Regulierungen • Verankerung: je nach Umsetzung

4.2 Strengere Regeln im Gesetzgebungsprozess

Auch institutionelle Hürden im Gesetzgebungsverfahren können eine regulierungsbremsende Wirkung entfalten. In diesem Kapitel sollen das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit bei hohen Regulierungskosten, das Veto-Recht des Parlaments bei Verordnungen sowie Sunset-Klauseln thematisiert werden.

4.2.1 Qualifiziertes Mehr (Beschlussquorum) bei hohen Regulierungskosten

Mit der Ausgabenbremse, welche auf Verfassungsebene vorschreibt, dass neue einmalige Ausgaben ab 20 Millionen Franken bzw. wiederkehrende Ausgaben ab 2 Millionen Franken

(jährlich) der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen, wurden die Hürden für neue Ausgaben erhöht. Analog zur Ausgabenbremse kann das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs für Vorlagen mit hohen Regulierungskosten die Hürde für neue Regulierungen erhöhen.

Die Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit (z.B. Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, 2/3-Mehrheit) für bestimmte Regulierungen soll dazu führen, dass nur breit abgestützte Regulierungen erlassen werden und kann damit beispielsweise Regulierungen aufgrund von Partikularinteressen hemmen. Eine qualifizierte Mehrheit ist dann erforderlich, wenn gewisse Bedingungen (z.B. hohe Regulierungskosten, grosse Anzahl betroffener Unternehmen, unklare wirtschaftliche Auswirkungen) erfüllt sind.[40]

Die Budgetkompetenz im Fiskalbereich obliegt dem Parlament. Die Ausgabenbremse, welche höhere Hürden für neue Ausgaben setzt, gilt denn auch nur für das Parlament. Im Regulierungsbereich hingegen, ist neben qualifizierten Mehrheiten im Parlament für Gesetze, die Anwendung grundsätzlich auch für den Bundesrat (bei Verordnungen) denkbar.

Beispiel 3: Erfordernis eines qualifizierten Mehrs (Parlament) bei Erlassen mit hohen Regulierungskosten	
Grundidee	Die politische Hürde für Erlasse des Parlaments mit hohen Regulierungskosten wird durch Einführung eines qualifizierten Mehrs (Beschlussquorum) erhöht.
Verpflichteter Akteur	Parlament
Normstufen + Zeitpunkt	Gesetze (Verabschiedung durch Parlament), Staatsverträge (Genehmigung durch Parlament)
Ausnahmen	- Dringliche Gesetze - Erlasse, welche weniger als 10'000 Unternehmen betreffen und/oder weniger als 2 Mio. CHF Kosten (jährlich) oder 20 Mio. (einmalig) verursachen - Regulierungen, welche der Umsetzung internationaler Abkommen dienen (wenn diese bereits einem qualifizierten Mehr unterstellt waren)
Verpflichtung/Funktionsweise	Betrifft eine Vorlage mehr als 10'000 Unternehmen und/oder verursacht mehr als 2 Mio. wiederkehrende bzw. 20 Mio. einmalige Kosten, wird die Vorlage einem qualifizierten Mehr unterstellt.
Kostenkategorie	Regulierungskosten für Unternehmen
Kostenschätzung	- Die Kostenschätzung wird durch das federführende Amt durchgeführt und nach den Änderungen im Parlament aktualisiert - unabhängige Kontrolle der Kostenschätzungen
Verankerung der Regel	Verfassung

Wirkung

Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs erhöht die Hürden für Vorlagen mit hohen Regulierungskosten. Dies bremst in erster Linie neue, für Unternehmen kostenintensive Vorlagen,

[40] Ein solches Modell fordert die Motion FDP Liberale Fraktion 16.3360

welche im politischen Spektrum weniger breit abgestützt sind und nur knapp angenommen würden. Auf bestehende Vorlagen hat die Regel des qualifizierten Mehrs keinen Einfluss.
Erfahrungen mit der Ausgabenbremse zeigen jedoch, dass diese in erster Linie eine präventive Wirkung entfaltet.[41] Es ist davon auszugehen, dass bei einer Anwendung auf den Regulierungsbereich eine vergleichbare Wirkung eintritt. Vorlagen werden vertiefter auf ihre Regulierungskosten untersucht und es werden Anreize gesetzt bereits im Voraus auf kostenintensive Handlungspflichten zu verzichten.

Nebenwirkungen
Die Regel setzt gewisse Anreize, Erlassentwürfe so auszugestalten und im Zweifelsfall aufzusplittern, dass sie unter den auslösenden Schwellenwert fallen. Dies untergräbt den Bremseffekt und führt zu Mehraufwand aufgrund der Mehrzahl an Vorlagen.

Damit eine Vorlage angenommen wird, muss sie breiter abgestützt werden. Dies birgt die Gefahr, dass einer Vielzahl an Gruppen Zugeständnisse gemacht wird, damit diese der Vorlage zustimmen. Dies kann im schlimmsten Falle sogar dazu führen, dass eher mehr reguliert wird, und die Regulierungen durch viele Differenzierungen und Ausnahmen komplexer werden.

Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs kann je nach Ausgestaltung der Regel zu einem Machtzuwachs für politische Akteure mit Sperrminoritäten führen. Minderheiten im Parlament können de facto eine Vorlage blockieren und dadurch überproportionalen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung einer Vorlage ausüben. Zudem könnte der Anreiz bestehen, die Kosten möglichst tief auszuweisen.

Durch die reine Kostenfokussierung des Mechanismus besteht die Gefahr, dass nicht die effizientesten, sondern die für die Unternehmen kostengünstigsten Regulierungen angenommen werden. Ob ein qualifiziertes Mehr die ökonomische Effizienz erhöht, ist deshalb unklar. Zudem führt die Regel nicht unbedingt zu einer Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Kosten, sondern es besteht der Anreiz von Verschiebungen auf andere Kostenkategorien oder -adressaten.

Herausforderungen bei der Umsetzung
Soll die Hürde des qualifizierten Mehrs für die Abstimmungen des Parlaments über Gesetzesvorlagen eingeführt werden, ist eine Verfassungsänderung notwendig.

Der Aufwand der Umsetzung hängt massgeblich von der Definition des Schwellenwerts ab, ab welchem Erlasse dem qualifizierten Mehr unterstellt sind. Der Schwellenwert sollte möglichst eindeutig bestimmbar und nicht beeinflussbar sein. Bei in der Motion FDP Liberale Fraktion 16.3360 vorgeschlagenen Schwellenwerten von 10'000 Unternehmen oder einem Regulierungskostenschwellenwert (vgl. Beispiel 3) gäbe es einen gewissen Spielraum bei der Definition sowie bei der Schätzung. Dies könnte zur Folge haben, dass zu den betroffenen Vorlagen zuerst Ordnungsanträge behandelt werden müssten, ob die jeweilige Vorlage dem qualifizierten Mehr unterstellt wird. Die Entscheidung über jene Ordnungsanträge würde jedoch mit einfachem Mehr getroffen und könnte damit die höhere Hürde des qualifizierten Mehrs aushebeln.

Bezieht sich der Schwellenwert auf die (zu erwartenden) Regulierungskosten, müssen diese für neue Vorlagen geschätzt und ausgewiesen werden. Die Abklärung, ob die Regulierungskosten einen bestimmten Schwellenwert für mindestens 10’000 Unternehmen übersteigen, würde zudem voraussichtlich zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Im Gegensatz zu anderen Modellen sind die Regulierungskosten jedoch nur ein auslösender Faktor für die Regel, haben aber keinen direkten Einfluss auf die Abwägung von Kosten und Nutzen, welche unverändert im Rahmen der politischen Debatte gemacht werden kann.

41 Vgl. EFV (2016)

Zusammenfassung Erfordernis eines qualifizierten Mehrs
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja, wenn für die neuen Vorlagen ermittelt wird, ob sie über dem Regulierungskostenschwellenwert liegen • Bremswirkung: möglich (je nach Ausgestaltung) • Reduktionswirkung: nein
Nebenwirkungen

• Unerwünschte Anreize:
  ○ Aufsplittern von Vorlagen, damit sie unter den Schwellenwert fallen
  ○ Erhöhung der Komplexität durch Zugeständnisse an Interessensgruppen
• Verlangsamung und Blockade des Gesetzgebungsprozesses: möglich
• Verschlechterung der Regulierungsqualität: möglich
• Gefährdung der Rechtssicherheit möglich, bspw., wenn internationale Verpflichtungen nur erschwert umgesetzt werden können.

Umsetzung
• Einführungsaufwand: Verfassungsänderung notwendig (für qualifiziertes Mehr im Parlament) • Betriebsaufwand: Bestimmung, ob eine Vorlage dem qualifizierten Mehr unterliegt, benötigt eine Schätzung der Regulierungskosten • Verankerung: Verfassung

4.2.2 Veto-Recht des Parlaments bei Verordnungen

Ein Veto- oder Mitspracherecht des Parlaments bei Verordnungen ist schon seit Jahren ein stetes politisches Thema.[42] Die Forderungen nach einem Verordnungsveto sind ursprünglich (in erster Linie) als Misstrauensvotum gegenüber den Aktivitäten von Regierung und Verwaltung zu verstehen. Es wird aber zunehmend auch als Massnahme gegen den wachsenden Regulierungsbestand gesehen, welcher auch auf die Verordnungstätigkeit des Bundesrates zurückgeführt wird.

Ein nicht unwesentlicher Teil der Regulierung entsteht nicht auf Gesetzes- sondern auf Verordnungs- oder tieferer Ebene.[43] Das heisst, die Regulierungen unterliegen nicht der Zustimmung des Parlaments und sind damit etwas schwächer demokratisch legitimiert als Regulierungen auf Gesetzesebene. Verordnungen des Bundesrates sowie der nachgelagerten Verwaltungseinheiten (Departemente, Bundesämter sowie dezentrale Verwaltungseinheiten) beruhen zwar auf einem übergeordneten Gesetz. Sie können aber je nach Ausmass der Delegation, auch rechtsetzenden Charakter haben und für die Rechtsunterworfenen mit kostenintensiven Konsequenzen verbunden sein. Dies bedeutet, dass es dazu kommen kann, dass vom Bundesrat Verordnungsbestimmungen erlassen werden, welche in den Augen des Parlaments nicht vollständig dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers entsprechen und teils zusätzliche Regulierungskosten mit sich bringen.
Mit einem Veto-Recht erhält das Parlament die Möglichkeit das Inkrafttreten einer Verordnung innerhalb einer gewissen Frist zu verhindern und die Verordnung als Ganzes an den Bundesrat zurückzuweisen. Läuft diese Frist ab, tritt die Verordnung automatisch in Kraft. Ein Veto des Parlaments soll einerseits gewährleisten, dass die Verordnungsbestimmungen dem Willen

[42] 94.404 Pa.Iv. Spoerry. Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen
02.430 Pa.Iv. Lalive d'Epinay. Verordnungsveto
06.471 Pa.Iv. Kunz. Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament
08.401 Pa.Iv. Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates
09.511 Pa.Iv. Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates
11.480 Pa.Iv. Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates
14.421 Pa. Iv. Fournier. Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament
14.422 Pa.Iv. Aeschi. Einführung des Verordnungsvetos
[43] Vgl. Luechinger & Schelker (2016)

des Gesetzgebers entsprechen. Anderseits erhöht es die institutionellen Hürden für Verordnungen und kann so regulierungsbremsend wirken.

Im vorliegenden Bericht soll das Instrument des Verordnungsvetos hinsichtlich einer potentiell regulierungsbremsenden Wirkung analysiert werden. Zu den rechtlichen und politischen Fragen wird der Bundesrat im Rahmen der Vorlage zur Pa. Iv. Aeschi 14.422 Stellung nehmen.

Wirkung
Das Parlament kann durch das Veto-Recht das Inkrafttreten einer Verordnung direkt stoppen und die Verordnung an den Bundesrat zurückweisen. In erster Linie ist jedoch eine präventive Wirkung zu erwarten: Im Hinblick auf ein drohendes Veto des Parlaments würde der Bundesrat vermehrt darauf Acht geben, dass die Verordnung sich dabei möglichst eng an die Vorgaben des Gesetzes hält und keine zusätzliche Kosten verursacht.[44]
Dies kann eine disziplinierende Wirkung auf die Regulierungstätigkeit des Bundesrates entfalten; ob dies das Regulierungskostenwachstum bremst und die Qualität der Regulierung erhöht, ist unklar.

Nebenwirkungen
Da vor Inkrafttreten zuerst eine Veto-Frist abgewartet werden muss und die Verordnung möglicherweise an den Bundesrat zurückgewiesen wird, kann dies zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses führen. Auch kann das Instrument von Minderheiten gezielt zur Verzögerung genutzt werden, weshalb eine ausreichend hohe Hürde für das Zustandekommen definiert werden sollte.

Das Verordnungsvetorecht kann auch Anreize für eine unsorgfältigere Gesetzgebung des Parlaments setzen. Wenn im Wissen um eine spätere Korrekturmöglichkeit durch das Vetorecht, Gesetzesvorlagen weniger sorgfältig ausgearbeitet würden, kann dies die Qualität der Gesetzgebung und die Rechtssicherheit gefährden.[45] Es bestehen zudem Anreize, umstrittene Regelungen vermehrt auf Verordnungsebene zu verankern, um das Referendumsrecht des Volkes zu umgehen.[46]

Ein Verordnungsveto könnte auch aus anderen Gründen als auch Kostengründen ergriffen werden. Zum Beispiel könnte damit die Umsetzung eines Gesetzes verhindert werden was zu einem Vollzugsnotstand führen würde.

Zusammenfassung Verordnungsveto
Wirkungen
• Transparenzwirkung: nein • Bremswirkung auf Kosten: möglich • Reduktionswirkung auf Bestand: nein
Nebenwirkungen
• Unerwünschte Anreize: sorglosere Gesetzgebung auf Gesetzesebene möglich, Schwächung der Exekutive wahrscheinlich • Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses: ja • Gefahr für Rechtssicherheit: ja
Umsetzung
• Betriebsaufwand: Zusatzaufwand für das Parlament zur Prüfung der Verordnungen, Zusatzaufwand für Bundesrat für allfällige Überarbeitungen nach Rückweisung • Verankerung: Parlamentsgesetz

[44] Vgl. Müller (2009)

[45] Vgl. Aemisegger (2016)

[46] Vgl. Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2018)

4.2.3 Sunsetting

Mit sogenannten *Sunset-Klauseln* wird die Geltungsdauer von Rechtsnormen zeitlich befristet. Um solch befristete Rechtsnormen dennoch über deren «Verfalldatum» hinaus in Kraft zu belassen, bedarf es einer neuerlichen Zustimmung des Gesetzgebers. Die Entscheidung zur Verlängerung der Geltungsdauer oder zu notwendigen Anpassungen sollte sich dabei idealerweise auf eine rechtzeitige Evaluation der Auswirkungen der Rechtnorm stützen können.

Sunset-Klauseln können unterschiedlichen Anwendungszielen dienen, beispielsweise der Wirkungsüberprüfung von Rechtsnormen, deren Auswirkungen im Voraus schwer abzuschätzen sind, der politischen Kompromissfindung bei umstrittenen Vorlagen oder Rechtsbereinigungen und Bürokratieabbau. Je nach angestrebtem Zweck werden Sunset-Klauseln entweder bei einzelnen Rechtsnormen oder – wie der Blick auf einzelne deutsche Bundesländer zeigt – fast flächendeckend angewandt.

In der Schweiz finden Befristungen typischerweise auf einzelne Rechtsnormen oder ganze Erlasse Anwendung. Ein Beispiel sind die mehrfach verlängerten Bestimmungen zur «Anschubfinanzierung» für Kinderbetreuungsplätze oder der Mehrwertsteuersondersatz für Beherbergungsdienstleistungen. Der systematische Einsatz von Befristungen oder eine Pflicht zur Befristung von bestimmten Erlassen bei der Bundesgesetzgebung kennt die Schweiz hingegen nicht. Im „Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes“ des Bundesamtes für Justiz wird lediglich die Möglichkeit einer Befristung von Bundesgesetzen und Verordnungen eingeräumt und im Falle von zeitweilig auftretenden Problemen oder unsicherer Wirkung der Regulierung gar empfohlen. Regulierungskostensenkungen oder Rechtsbereinigungen werden (bisher) nicht als Anwendungsziel von Befristungen angeführt.

Aufgrund der parlamentarischen Initiative 16.437 (Vogt) «Überregulierung stoppen! Gesetze befristen (Sunset-Klauseln)» wurde eine systematischere Anwendung von Sunset-Klauseln im Parlament in den letzten beiden Jahren intensiv diskutiert und ein Kernanliegen des Vorstosses im Rahmen der Änderungen des Parlamentsgesetzes vom 15. Juni 2018 aufgenommen. Demnach hat der Bundesrat bei Erlassentwürfen inskünftig zu prüfen und in der Botschaft zu erläutern, ob eine Befristung sachdienlich ist.[47]

Wirkungen

Sunset-Klauseln führen in aller Regel dazu, dass einmal in Kraft getretene Rechtsnormen nach einer gewissen Zeit evaluiert werden, während bei unbefristeten Gesetzen systematische ex-post Evaluationen eher die Ausnahme bilden. Dies erhöht die Transparenz über Kosten und Nutzen einer Regelung und ermöglicht eine (Neu-)Beurteilung der Regulierung auf Basis einer besseren Informationsgrundlage. Dank dem Auslaufautomatismus können ineffiziente oder überflüssige Vorschriften einfacher aufgehoben und im Idealfall die (Regulierungs-)Kosten reduziert werden.

Nebenwirkungen

Ein systematischer Einsatz von Sunset-Klauseln mit dem Ziel der Rechtsbereinigung und möglichen Regulierungskostensenkungen wäre allerdings mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden. Einerseits kann dies dazu führen, dass aufgrund des schwer zu bewältigenden Evaluationsaufwands zeitlich befristete Normen fast blind verlängert würden («Verlängerungsautomatismus»). Dies stellt insbesondere dann ein Problem dar, wenn Regulierungen schneller und ohne vertiefte Prüfung eingeführt werden, da die Auswirkungen nur temporär zu tragen sind. Andererseits kann die Befristung von Rechtsnormen auch zu ungewünschter Rechtsun-

[47] Vgl. Art. 141 Abs. 2 Bst. a^{quarter} Parlamentsgesetz

sicherheit führen. Würden Sunset-Klauseln auch bei der Umsetzung völkerrechtlich verbindlicher Abkommen angewandt, wären die Rechtssicherheit und die Zuverlässigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin tangiert.

Liegt der Fokus eher auf der Evaluationspflicht als auf dem Auslaufautomatismus, sind Review-Klauseln vorzuziehen. Review-Klauseln verpflichten zu einer Evaluation und einer Neubeurteilung eines Erlasses oder gewisser Rechtsnormen (vgl. dazu auch 4.3.3). Im Gegensatz zu Sunset-Klauseln kann die Rechtssicherheit meist besser gewährleistet werden.

Ein gezielter Einsatz von Sunset-Klauseln bei Erlassen, welche bestimmte Voraussetzungen wie hohe oder schwer abschätzbare Regulierungskosten erfüllen, könnte jedoch ein Element zur Senkung von unnötigen Regulierungskosten darstellen.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Bei der Umsetzung von Sunset-Klauseln stellen sich in erster Linie Fragen nach dem Kosten-Nutzenverhältnis und der Verbindlichkeit der Anwendung. Eine breite Anwendung von Sunset-Klauseln erscheint wohl eher nicht zweckmässig, da der Aufwand für Bundesrat und Parlament, der Aufwand für die Durchführung der Evaluationen und die negativen Nebenwirkungen den Nutzen überwiegen dürften. Selektive Befristungen von ausgewählten Erlassen mit besonders hohen oder schwer abschätzbaren Regulierungskosten können hingegen ein hilfreiches Instrument zu Regulierungskostensenkungen darstellen. Ob bereits die Anpassung des Parlamentsgesetzes und die damit verankerte Pflicht des Bundesrates zur Prüfung von Befristungen von neuen Erlassen dazu führt, dass neue Rechtnormen mit hohen Regulierungskosten eher befristet werden, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

Ausländische Erfahrungen

Erfahrungen im Ausland mit einem gezielten Einsatz von Sunset-Klauseln zur Rechtsbereinigung halten sich in Grenzen. Nennenswerte Ausnahmen bilden gewisse deutsche Bundesländer, wo Gesetze und Verordnungen grundsätzlich befristet werden (z.B. Hessen), und Grossbritannien, wo die Anwendung von Sunset-Klauseln zumindest für Verordnungen (*secondary legislation*), welche britisches Recht betreffen, grundsätzlich verbindlich ist. Der Erfolg des Instruments ist bislang aber nur schwer beurteilbar. Erste Evaluationen aus den deutschen Bundesländern warnen allerdings eher vor überzogenen Erwartungen.[48]

Zusammenfassung Sunset-Klauseln
Wirkungen
• Transparenzwirkung: ja • Bremswirkung: nein • Reduktionswirkung auf Bestand: möglich
Nebenwirkungen
• Unerwünschte Anreize: schlechtere Prüfung ex-ante und leichtfertigere Gesetzgebung • «Verlängerungsautomatismus» • Wirkung auf Regulierungsqualität: unklar • Gefahr für Rechtssicherheit: ja, bspw. bei Anwendung auch bei der Umsetzung von zeitlich nicht befristeten völkerrechtlichen Verpflichtungen
Herausforderungen bei der Umsetzung
• Betriebsaufwand: Durchführung der Evaluationen, Neubeurteilung durch Parlament/Bundesrat • Verankerung: Parlamentsgesetz (wenn flächendeckende Sunsetklauseln oder deren Prüfung verankert werden soll) oder im spezifischen Gesetz

[48] Vgl. Jantz & Veit (2010)

4.3 Transparenzansätze

Instrumente, welche Information und Transparenz über die Notwendigkeit und Auswirkungen der Regulierung sowie über Alternativen zur vorgeschlagenen Regulierung generieren, können einen Bremseffekt haben, auch wenn die Bremswirkung nicht «mechanischer» Natur ist. Oftmals fehlt es nicht in erster Linie am Willen oder den Anreizen, Vorlagen mit hohen Regulierungskosten zu verhindern oder zu verbessern, sondern vielmehr an präzisen und glaubwürdigen Informationen über die Auswirkungen einer Regulierung und mögliche Alternativen, in einem frühen Stadium.

Die meisten der bis hier diskutierten Instrumente (Budgetmodelle sowie auch die institutionellen Hürden) bedingen eine systematische, glaubwürdige und vergleichbare Abschätzung der Auswirkungen, insbesondere der Regulierungskosten und -nutzen. Daher werden Transparenzinstrumente wie die RFA, Regulierungskostenmessungen und ex-post-Evaluationen im folgenden Kapitel separat betrachtet. Je nach Ausgestaltung der Regulierungsbremse müssen die Kosten und Nutzen sowohl ex ante (für neue Regulierungen) als auch ex-post (für die abzuschaffenden Regulierungen) geschätzt werden.

4.3.1 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage. Die RFA prüft bei einer Vorlage, ob es grundsätzlich notwendig ist, dass der Staat eingreift (Prüfpunkt 1). Sie untersucht die Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen der Gesellschaft (Prüfpunkt 2) und auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3). In der ersten Phase der RFA (vor der Vernehmlassung) ist die Überprüfung der Alternativen (Prüfpunkt 4) ein wichtiger Aspekt und in der zweiten Phase die Analyse des Vollzugs (Prüfpunkt 5).

Ziel der RFA ist es, Kosten und Nutzen einer Regulierung aufzuzeigen, Herausforderungen und Alternativen zu diskutieren um einerseits die Effizienz der Vorlage zu verbessern und andererseits den Entscheidungsträgern eine faktenbasierte Entscheidung zu ermöglichen. Das Instrument kann deshalb auch einen Beitrag zur Reduktion der Bürokratie und der Regulierungskosten leisten. Neben der RFA existiert mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) ein weiteres, sektorübergreifendes Instrument der ex-ante-Folgenabschätzung.
Im Gegensatz zur RFA, welche auf die volkswirtschaftlichen Aspekte einer Vorlage fokussiert, stehen bei der NHB vor allem Fragen der gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Dimensionen im Vordergrund.

<u>Wirkungen</u>
Die RFA schafft Transparenz über das zu lösende gesellschaftliche Problem, über die Ziele, die Auswirkungen, mögliche alternative Regelungen sowie Herausforderungen im Vollzug. Eine präzise Definition des Problems ist notwendig, um spezifische, problemorientierte Lösungen auszuarbeiten und um zu verhindern, dass vorschnell eine nicht adäquate Regulierungslösung umgesetzt wird. Der Vergleich unterschiedlicher Alternativen und ihrer Auswirkungen ist Voraussetzung für die Wahl der effizientesten Variante, inklusive der Variante, nicht zu regulieren. Die Analyse des Vollzugs ermöglicht es, die Kosten der Umsetzung der gewählten Variante zu minimieren.

Die Resultate einer RFA werden in den erläuternden Berichten und Botschaften wiedergegeben. Die Informationen ermöglichen den politischen Entscheidungsträgern in Exekutive und Legislative eine evidenzbasiertere Entscheidung. Dies kann eine regulierungsbremsende Wirkung haben und zur Verbesserung der Qualität der Regulierung beitragen.

Auch die NHB kann zur Optimierung einer Vorlage beitragen, aufgrund ihres weniger stark wirtschaftlichen Fokus dürfte die regulierungsbremsende Wirkung jedoch kleiner sein.

Herausforderungen bei der Umsetzung
Mehrere Evaluationen haben bei der RFA Verbesserungspotenzial aufgezeigt:

- Eine Evaluation der einfachen RFA im Jahr 2014[49] hat gezeigt, dass bei der Umsetzung der RFA Diskrepanzen zu den Vorgaben aus dem Handbuch RFA bestehen. Einerseits werden RFA nicht bei allen wichtigen Regulierungsprojekten durchgeführt und die durchgeführten Analysen erfolgen oftmals zu spät, um eine tatsächliche Verbesserung der Vorlage herbeizuführen. Zudem ist die Analyse oft nur qualitativer Natur, quantitative Angaben zu Kosten und Nutzen fehlen häufig. Deshalb sind einfache RFA selten erfolgreich, die Erhöhung der Regulierungskosten für Unternehmen effektiv zu bremsen.
- Im Unterschied zur einfachen RFA ist die Qualität der vertieften RFA bedeutend besser[50]. Letztere wird vor allem bei volkswirtschaftlich relevanten Regulierungen vom federführenden Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem SECO durchgeführt. Durch die doppelte Federführung von Bundesamt und SECO kann eine bessere Governance erreicht und dadurch die Qualität und Glaubwürdigkeit der Analysen verbessert werden. Allerdings wird eine vertiefte RFA nur bei ein bis zwei Projekten im Jahr durchgeführt.
- Eine Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle[51] hat zudem gezeigt, dass die Prognosen zu den Auswirkungen einer Gesetzesvorlage und deren Darstellung in den Botschaften des Bundesrates vielfach ungenügend sind. Im Rahmen dieser Evaluation empfahl die EFK dem Bundesrat, 1) die Bundeskanzlei mit der Qualitätskontrolle bei prospektiven Folgeabschätzungen zu beauftragen, 2) den Bedarf für vertiefte Folgeabschätzungen früher zu identifizieren und 3) die methodischen Instrumente zur Abschätzung der Auswirkungen zu verbessern und zu vereinheitlichen.
- Die Durchführung von qualitativ guten Regulierungsfolgenabschätzungen ist aufwendig und verursacht zusätzliche Kosten für die Verwaltung. Eine verhältnismässige Anwendung der RFA ist deshalb zentral.

Damit die RFA ihre Wirkung entfalten kann, muss sie systematisch und frühzeitig, möglichst sobald über einen Regulierungsbedarf nachgedacht wird, durchgeführt werden. Systematisch in dem Sinne, dass bei allen Vorlagen, welche volkswirtschaftlich relevant sind, der Rechtsetzungsprozess mit einer RFA ergänzt werden soll. Notwendigkeit und Umfang einer RFA müssen frühzeitig abgeklärt werden, auch um einen verhältnismässigen Einsatz der Ressourcen zu gewährleisten.

Daneben ist eine gute Koordination mit dem Gesetzgebungsprozess wichtig. Die Notwendigkeit der Regulierung bzw. das eigentlich zugrundeliegende Problem und die Zielsetzung sollten bereits in der Entwurfphase geklärt werden. Mögliche Alternativen und die Auswirkungen der Vorlage bieten im Rahmen der Vernehmlassung eine gute Basis und eine Entscheidungsgrundlage, um die Regulierung zu beurteilen. Eine unabhängige Qualitätskontrolle könnte den automatisch auftauchenden Interessenskonflikt beseitigen, der entstehen kann, wenn der Regulator selber seine Regulierung beurteilen soll.

Die ungenügende Wirkung der RFA ist gemäss den Empfehlungen der OECD vor allem auf die schwache institutionelle Verankerung und die fehlende Standardisierung zurückzuführen. Es gibt kein formelles Schulungsprogramm und keine unabhängige Regulierungsaufsichtsbehörde, um die Beurteilung der Qualität der RFA vorzunehmen. Die vom Parlament über-

[49] Schlegel (2015)
[50] Allio (2011)
[51] EFK (2016)

wiesenen Motionen Vogler (15.3400) und FDP (15.3445) fordern, dass die Qualität und Wirkung der RFA verbessert wird, indem u.a. RFA systematischer und früher durchgeführt werden, die Regulierungskosten verbindlicher geschätzt und von unabhängiger Seite kontrolliert werden. Der Bundesrat arbeitet zurzeit an der Umsetzung dieser Motionen.

4.3.2 Regulierungskostenschätzungen

Im Rahmen der RFA werden sowohl Kosten als auch Nutzen einer Regulierung untersucht. Diese Analysen sind meist qualitativer Natur. Sobald mehr als 10'000 Unternehmen von einem Regulierungsprojekt betroffen sind und eine Zunahme ihrer administrativen Belastung möglich ist, soll gemäss dem WBF-Handbuch im Rahmen der RFA zudem eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten durchgeführt werden. Die Regulierungskosten enthalten insbesondere die direkten Kosten, welche sich für Unternehmen aufgrund von staatlichen Handlungspflichten ergeben. Heute enthalten erläuternde Berichte und Botschaften jedoch nur selten quantitative Angaben zu den Regulierungskosten, noch seltener zum Regulierungsnutzen. Die in Kapitel 4.1 und teilweise 4.2 diskutierten Modelle setzen jedoch eine systematische Quantifizierung der Kosten (und teilweise auch der Nutzen) bei allen Erlassen voraus. Zur Schätzung der Regulierungskosten wurde im Rahmen der Umsetzung der Postulate Zuppiger/Fournier bereits eine Methodik entwickelt (siehe Kapitel 3.2.2).

Wirkung

Gute Regulierungskostenmessungen im Rahmen einer RFA haben verschiedentlich vermeidbare, hohe Kosten und Probleme von neuen Gesetzes- und Verordnungsvorlagen ausgewiesen, welche in der Folge zumindest teilweise vermieden werden konnten. In der RFA zum Lebensmittelverordnungsrecht[52] wurden beispielsweise Regulierungskosten von bis zu 270 Mio. Franken (einmalig) und 46 Mio. Franken (jährlich) geschätzt. Die Erkenntnisse haben dazu beigetragen, dass (durch die Verlängerung der Umsetzungsfrist auf vier Jahre anstatt einem Jahr) bis zu 147 Mio. Franken eingespart werden konnten.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Damit Regulierungskostenschätzungen als objektive und verlässliche Informationsgrundlage für die Entscheidungsträger dienen können, muss deren systematische Durchführung, die Qualität, Vergleichbarkeit und Glaubwürdigkeit sichergestellt werden. Im Rahmen der Umsetzung der Motionen Vogler und FDP ist der Bundesrat beauftragt, unter anderem Grundlagen für die standardisierte Darstellung der Regulierungskostenschätzungen zu erarbeiten.

4.3.3 Ex-Post-Evaluationen

Bereits heute werden gewisse Regulierungen durch das federführende Amt oder von unabhängiger Stelle evaluiert und die daraus gewonnenen Erkenntnisse bei der Revision des Erlasses berücksichtigt. Die Mehrheit der einmal in Kraft getretenen Regulierungen bleibt jedoch auf unbestimmte Zeit in Kraft. Regulierungen werden nicht systematisch hinsichtlich ihrer Wirkung und Notwendigkeit evaluiert und gegebenenfalls aufgehoben oder revidiert. Dies kann dazu führen, dass Regulierungen existieren, welche nicht mehr zweckmässig sind oder deren Wirksamkeit nicht mehr gegeben ist.

Einzig im Subventionsbereich sieht das Subventionsgesetz (SuG) eine periodische Prüfung der Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen hinsichtlich den Grundsätzen des Subventionsgesetzes vor. Gemäss Art. 5 SuG beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung nötigenfalls entsprechende Gesetzesänderungen und sorgt für die erforderlichen Anpassungen seiner Verordnungen.

[52] Oesch et al. (2015)

Betrachtet man den Gesetzgebungsprozess als einen Zyklus (vgl. Abbildung 5: Gesetzgebungszyklus) ist die Analyse der Notwendigkeit und Auswirkungen einer Regulierung nicht abgeschlossen, sobald diese in Kraft tritt. Vielmehr muss der Regulierungsbestand laufend überprüft und sowohl formell als auch materiell bereinigt werden.

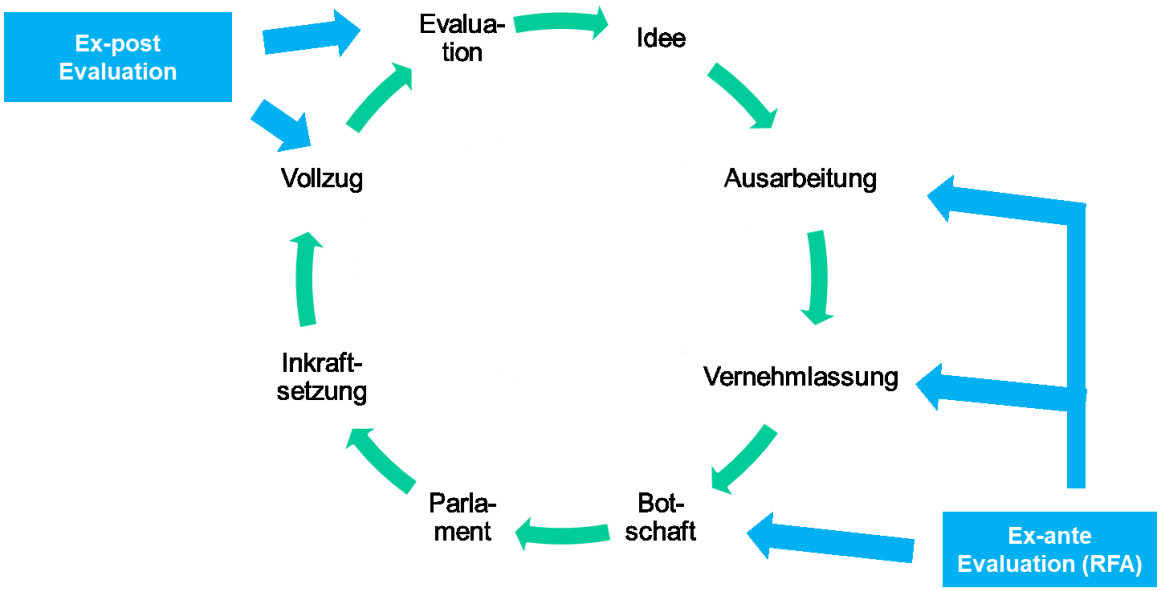


Abbildung 5: Gesetzgebungszyklus

Eine solche Überprüfung des Regulierungsbestandes kann entweder flächendeckend und in regelmässigen Abständen oder spezifisch nur für Vorlagen, welche hohe Regulierungskosten verursachen oder deren Auswirkungen mit grossen Unsicherheiten behaftet sind, durchgeführt werden. Die Pflicht zur Überprüfung kann durch eine Evaluations- oder Reviewklausel verankert werden. Bereits heute enthalten zahlreiche Erlasse spezifische Evaluations- respektive Reviewklauseln.

Im Unterschied zu einer reinen Evaluationsklausel ist bei Reviewklauseln der Einbezug der politischen Entscheidungsträger vorgesehen. Beispielsweise wird der Evaluationsbericht bei der «Too big to fail»-Reviewklausel (Art. 52, Bankengesetz) vom Bundesrat sowie vom Parlament behandelt.

Die Evaluationen können entweder durch das federführende Amt oder durch eine unabhängige Stelle, wie es beispielsweise die Motion FDP-Liberale Fraktion 16.3985 fordert, durchgeführt werden.

Wirkung

Die Evaluation von Erlassen nach einer bestimmten Frist erlaubt deren Neubeurteilung aufgrund einer verbesserten Datenlage und neuen Erkenntnissen. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Erlass entsprechend zu revidieren oder, bei fehlender Wirksamkeit oder ungerechtfertigt hohen Kosten, aufzuheben. Wird der Regulierungsbestand systematisch überprüft und werden Regulierungen, welche nicht mehr zweckmässig sind, aufgehoben oder revidiert, kann dies zu qualitativ besserer Regulierung führen; ob die Regulierungskosten gesenkt werden können, ist unklar. Die Evaluationen könnten unter Umständen auch zu einer Verschärfung der Regulierung führen und damit die Regulierungskosten tendenziell erhöhen.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Durchführung von Evaluationen ist aufwendig, weswegen sich insbesondere bei flächendeckenden und regelmässigen Evaluationen die Frage stellt, ob sich der Aufwand durch die möglichen qualitativen Verbesserungen rechtfertigen lässt. Dies würde dafürsprechen, nur bei besonders relevanten Vorlagen, beispielsweise mit mutmasslich hohen Regulierungskosten oder unklaren Auswirkungen, gezielt Evaluationen durchzuführen. Sinnvoll können auch Evaluationen zu einer bestimmten Problematik (z.B. bezüglich des Anpassungsbedarfs im Zusammenhang mit der Digitalisierung, vgl. «Digitaler Test») oder in bestimmten Themenbereichen (Bewilligungen, Unternehmenskontrollen, Dokumentationspflichten) sein. Des Weiteren dürfte wie auch bei ex-ante Evaluationen wie der RFA die Frage nach der Objektivität und Unabhängigkeit der Evaluationen stellen, insbesondere, wenn diese durch die federführenden Ämter durchgeführt werden und politisch sensible Themen treffen. Voraussetzung für die Wirkung auf die Qualität ist, dass die Erkenntnisse aus Evaluationen von den politischen Entscheidungsträgern auch tatsächlich aufgenommen und zur Optimierung der Regulierungen genutzt werden.

4.4 Erkenntnisse der Analyse

Unter einer Regulierungsbremse werden institutionelle Regeln und Instrumente verstanden, welche zu einer Bremsung oder Reduktion der Regulierungstätigkeit, des Regulierungsbestandes oder der Regulierungskosten führen sollen. Kapitel 4 präsentiert eine Auslegeordnung an möglichen Regulierungsbremsen und zeigt, dass neben dem international viel diskutierten «One-in-one-out»-Regeln eine Vielzahl weiterer Modelle und Kombinationen denkbar ist. Die untersuchten Modelle lassen sich drei Kategorien zuordnen: Budgetansätze, strengere Regeln im Gesetzgebungsprozess sowie Transparenzansätze.

Die Budgetregeln nehmen die Idee von Fiskalregeln wie der Schuldenbremse auf und übertragen diese auf den Regulierungsbereich. Basis für alle Budgetregeln ist die Erstellung eines «Regulierungsbudgets» über neue respektive bestehende Regulierungen, für welches danach quantitative Ziele gesetzt werden können. Je nach Modell müssen dazu die Kosten (und teilweise auch der Nutzen) neuer und bestehender Regulierungen geschätzt bzw. systematisch erhoben werden.

Die Budgetregeln können unterschiedlich verbindlich verankert und unterschiedlich starr ausgestaltet werden. Beim einfachsten der diskutierten Budgetmodelle, setzen sich Bundesrat oder Parlament selbst Reduktionsziele für die Regulierungskosten (z.B. -200 Mio. Fr.), über welche sie dann Ende Legislatur Bericht erstatten. Strengere Modelle würden bei einer Verfehlung der Ziele harte Konsequenzen wie z.B. die Blockade von neuen Vorlagen vorsehen. Griffige Mechanismen zur Durchsetzung solcher Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Regel sind im Schweizer System allerdings schwierig umzusetzen.

Durch die Definition von konkreten quantitativen Zielen und Konsequenzen bei Nichteinhaltung können Budgetregeln direkt Anreize zur Vermeidung neuer und zur Reduktion bestehender Kosten setzen. Zusätzlich kann (indirekt) bereits die dazu notwendige systematische Quantifizierung der Kosten der betroffenen Regulierung das Bewusstsein für die Kosten erhöhen und damit zu einer vertiefteren Prüfung von Alternativen und zur Identifikation von Reduktionspotentialen führen. Die eindeutigen quantitativen Ziele der Budgetmodelle haben zum Vorteil, dass sie einfach kommunizierbar sind. Andererseits kann die vergleichsweise mechanische Funktionsweise der Budgetmodelle unterschiedliche unerwünschte Verhalten zur Folge haben, welche die Wirksamkeit einer solchen Bremse schwächen können. Je enger und je starrer die Regel ausgestaltet wird, desto mehr ist mit taktischem Verhalten zur Umgehung der Regel wie z.B. der Verschiebung von Kosten auf andere Akteure oder Normstufen zu rechnen.

Höhere Hürden im Gesetzgebungsprozess: Ein anderer Ansatz zur Bremsung der Regulierungsbelastung wäre, die Hürden im Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, indem *strengere Regeln*, insbesondere für Vorlagen mit hohen Regulierungskosten definiert werden. Solche Hürden kennt man ebenfalls bereits aus dem Fiskalbereich, namentlich von der Ausgabenbremse. Im Regulierungsbereich tragen bereits heute zahlreiche formelle und informelle Regeln im Gesetzgebungsprozess zur Optimierung einer Vorlage bei. Hier wurden ein Vetorecht des Parlaments bei Verordnungen, das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs bei Vorlagen mit hohen Regulierungskosten sowie Sunset- und Review-Klauseln diskutiert. Diese drei Modelle setzen an sehr unterschiedlichen Punkten im Gesetzgebungsprozess an, haben jedoch gemeinsam, dass sie teils starke Eingriffe ins bisherige System mit sich bringen.

Transparenz als Grundvoraussetzung: Die Analyse der Budgetregeln zeigt, dass diese kaum ohne ausreichende *Transparenz* über Kosten und Nutzen funktionieren. Indessen kann die Verfügbarkeit von Daten und Informationen zu Kosten einer Regulierung und möglichen Alternativen bereits disziplinierend auf das Regulierungsverhalten wirken. Deshalb können die Transparenzmodelle ebenfalls als Regulierungsbremsen gesehen werden. Wichtig ist hierbei, dass die Kosten und Nutzen möglichst systematisch, das heisst zumindest bei den wichtigen Vorlagen und möglichst standardisiert geschätzt werden, um einen objektiven Vergleich verschiedener Alternativen zu ermöglichen. Dabei kommt der Qualität und Glaubwürdigkeit der Kostenschätzungen eine wichtige Rolle zu. Die Unabhängigkeit ist umso wichtiger, wenn die Höhe der Kosten Konsequenzen wie z.B. eine Kompensationspflicht nach sich zieht.

Anwendung: Grundsätzlich lassen sich fast alle Modelle der drei Kategorien auf die Exekutive und die Legislative anwenden und es können sowohl Gesetze als auch Verordnungen eingeschlossen werden. Die Wahl des Modelles sowie dessen Ausgestaltung, beispielsweise die Definition der verpflichteten Akteure sowie der betroffenen Normstufen hängt massgeblich davon ab, wo die Hauptursache für die Regulierungsproblematik vermutet wird.

Anreize zu mehr Regulierungsdisziplin: Die analysierten Modelle sind zwar in ihrer Funktionsweise äusserst unterschiedlich, sie sollen jedoch alle Anreize zu mehr Regulierungsdisziplin setzen. Prinzipiell können alle Modelle unterschiedlich stark, respektive verbindlich, ausgestaltet und verankert werden. Für ihre Wirksamkeit ist aber selbst bei einer sehr strengen und mechanischen Ausgestaltung der Wille von Bundesrat und Parlament zur Einhaltung der Regel notwendig, denn eine Durchsetzung von wirksamen Sanktionen ist im Schweizer System kaum vorstellbar.

Erfahrungen mit Regulierungsbremsen: Mehrere Länder haben bereits Erfahrungen mit Regulierungsbremsen, insbesondere mit «One-in-one-out» gesammelt. Diese ausländischen Modelle lassen sich jedoch nur begrenzt auf das Schweizer System übertragen. Denn in einem Konkordanzsystem (mit ausgeprägtem Departementalprinzip) wie der Schweiz können Gesetzesvorlagen der Regierung nicht per se im Parlament durchgesetzt werden, was die Wirksamkeit von Regulierungsbremseregeln erheblich hemmen kann. Zudem müssen bei der Beurteilung der Effizienz einer Regulierungsbremse neben der Wirksamkeit im Sinne einer tatsächlichen Entlastung der Unternehmen auch der entsprechende Umsetzungs- und Vollzugsaufwand sowie die unerwünschten Nebenwirkungen beachtet werden.

5 Schlussfolgerungen

In Anbetracht der grossen Breite an möglichen Regulierungsbremsen und ihren Vor- und Nachteilen dient der vorliegende Bericht als Grundlage für die weitere politische Diskussion möglicher Regulierungsbremsen.

Angesichts des regelmässig wachsenden Regulierungsbestandes zeigt der Bericht auf, dass eine Vielzahl an Instrumenten denkbar ist, um das Regulierungswachstum zu bremsen. Zur Mehrheit der Instrumente existieren zudem bereits parlamentarische Vorstösse. Allerdings sind bei der Einführung der Instrumente jeweils auch unerwünschte Nebenwirkungen zu beachten. So könnten sie beispielsweise die Rechtssicherheit gefährden, wenn internationale Verpflichtungen nicht oder nur verzögert umgesetzt werden können. Zudem ist - je nach Modell - eine Umsetzung im aktuellen staatspolitischen Gefüge der Schweiz komplex und teilweise mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. So müsste bei der Gesetzesvorbereitung und der Gesetzesarbeit auf Stufe Bundesrat und Parlament mit grösseren Anpassungen der geltenden Prozesse sowie mit steigendem Aufwand in der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Vorlagen gerechnet werden
Die Analysen zeigen, dass für die Wirksamkeit einer Regulierungsbremse im Sinne einer Kostenreduktion für die Unternehmen, folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- Exekutive und Legislative müssen der systematischen Kontrolle der Regulierungstätigkeit einen hohen Stellenwert beimessen.
- Die Einführung von Regulierungsbremsen sollten nicht als Einengung des politischen Gestaltungsspielraumes gesehen, sondern als positiver Beitrag zugunsten einer effizienten Regulierung verstanden werden.
- Die Einführung einer Regulierungsbremse sollte alle relevanten Normstufen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen) einschliessen. Zudem müssten sowohl neue als auch bestehende Regulierungen im Fokus stehen.

Aus methodologischer Sicht setzt eine wirksame Regulierungsbremse zudem eine glaubwürdige Datengrundlage zu Kosten und teilweise auch zu Nutzen neuer Regulierungen sowie des Regulierungsbestandes voraus. Die verbesserte Transparenz stärkt das Bewusstsein für die Auswirkungen, sodass Regulierungskosten als Entscheidungsgrundlage vermehrt Eingang in die politische Debatte finden. Dies ermöglicht, die Kosten neuer Regulierungen einschätzen zu können sowie Reduktionspotentiale zu identifizieren und umzusetzen. Hingegen stellen sich bei der Messung beziehungsweise Schätzung von Regulierungskosten zahlreiche methodische und technische Fragen. Bereits die Schätzung der direkten Regulierungskosten kann aufwendig sein, sodass sich im Einzelfall die Frage nach der Verhältnismässigkeit stellt.

Allzu starre Mechanismen erachtet der Bundesrat als wenig sinnvoll. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen einfacheren, dafür aber starren Ansätzen einerseits und differenzierten, aber aufwändigen Methoden anderseits. Regulierungen sollten stets als Ganzes betrachtet und hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihrer Kosten und Nutzen und möglicher Alternativen beurteilt werden. Aus Sicht des Bundesrates sind deshalb in erster Linie weitere verhältnismässige Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz sinnvoll:

- Für neue Regulierungen: Verbesserung der RFA durch eine verhältnismässige und frühe Durchführung von ex-ante-Analysen und Kosten- und Nutzenschätzungen. Zudem wird im Rahmen der Umsetzung der Motionen Vogler 15.3400 und FDP 15.3445 geprüft, inwieweit zusätzliche Massnahmen die Qualität der RFA verbessern können.
- Für bestehende Regulierungen: punktuelle Überprüfung des Regulierungsbestands, insbesondere bei unklaren Auswirkungen oder hohen Kostenfolgen für die Wirtschaft.

Der Anspruch auf eine quantitative Steuerung der Regulierungskosten setzt Transparenz über die Kosten der Regulierung und damit deren systematische Erfassung voraus, was unter Umständen mit erheblichem Aufwand verbunden wäre. Der Bundesrat hat auch die Möglichkeit von Reduktionszielen oder Budgetzielen mit entsprechender Berichterstattungspflicht geprüft. Da dies aber bei den betroffenen Bundesämtern zu erheblichem zusätzlichem administrativem Aufwand führen würde, verwirft der Bundesrat diese Lösung.

6 Literaturverzeichnis

Aemisegger, H. (20. Oktober 2016). Vermischte Verantwortung. *NZZ*.

Allio, L. (2011). *Évaluation des analyses d"impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009, Rapport final, Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie.* Bern: SECO.

BSV. (2017). *Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen.* Bern.

Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bundesrat. (2003). *Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen.* Bern.

Bundesrat. (2007). *07.065 Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts.* Bern.

Bundesrat. (2013). *Bericht über die Regulierungskosten.* Bern.

Bundesrat. (2015). *Administrative Entlastung: Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen; Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019.* Bern.

Bundesrat. (2016). *Neue Wachstumspolitik 2016-2019.* Bern.

Bundesrat. (2016). Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 16.3304 Knecht. Bern.

Buomberger, P. (24. September 2015). Die Schweiz braucht eine Regulierungsbremse. *Die Volkswirtschaft*.

Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R. (2006). *Regulation and Growth.* Washington: The World Bank.

Dudley, S. (2016). The regulatory budget: Can fiscal budget concepts improve regulation? *NYUJ Legis & Pub Pol'y*.

EFV. (2016). *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltführung des Bundes.* Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2016). *Prognosen in den Botschaften des Bundesrates - Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen.* Bern.

European Commission. (2017). *Better Regulation Guidelines.* Brussels: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT.

Fischer, M., & Sciarini, P. (2015). Interessensgruppen verlieren in der Schweizer Politik an Einfluss. *Die Volkswirtschaft*.

Frontier Economics. (2012). *The Impact of Regulation on Growth.* London: Frontier Economics.

GfK. (2014). *Bürokratiemonitor 2014 - Studie im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO.* Hergiswil .

Hahn, R., & Renda, A. (2017). *Understanding Regulatory Innovation: The political Economy of Removing Old Regulation Before Adding New Ones.* Washington: The Technology Policy Institute.

Höglinger, D., & Widmer, T. (2016). *Die Einstellungen der Bevölkerung zu Regulierung.* Zürich: Zürcher Politik- & Evaluationsstudien.

Holl, A. (24. September 2015). Kann «one-in, one-out» die Regulierung bremsen? *Die Volkswirtschaft*.

Jantz, B., & Veit, S. (2010). *Bessere Rechtssetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln? Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen.* Potsdam/Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Koch, P. (2003). Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung. *Strukturberichterstattung (18)*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

KPMG. (2009). *Handbuch zur Messung von Regulierungskosten.* Berlin: Bertelsmann Stiftung.

Kunz, K.-L., & Mona, M. (2015). *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie - Eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Rechtswissenschaft.* Haupt Verlag.

Ledergerber, U., Haering, B., Koch, P., Kälin, R., & Eigenmann, R. (1998). Regelungsdichte nach Branchen, ein Indikator zur Messung der Regulierungslast bei den KMU. *Strukturberichterstattung*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Linder, W., Hümbelin, O., & Sutter, M. (2009). *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse.* Bern: Parlamentsdienste.

Luechinger, S., & Schelker, M. (2016). Regulations in Swiss Cantons: Data for one century. *CESIFO WORKING PAPER*.

Mader, L. (2004). Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht. *ZSR* (II).

Malyshev, N. (2010). A primer on regulatory budgets. *OECD Journal on Budgeting* (3).

Montin, C.-H. (2012). *Smart regulation in the European Union.* European Commission.

Müller, G. (17. Februar 2009). Veto gegen Verordnungen fragwürdig - Eingriff ins Zweikammersystem und Überforderung des Parlaments. *NZZ*.

Niskanen. (1971). Bureaucracy and representative government. *Transaction Publishers*.

OECD. (2015). *Regulatory Policy Outlook.* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017). *One-In X-Out: A Discussion Note.* Paris: OECD Publishing.

Oesch, T., Gehrig, M., & Graff, A.-L. (2015). *Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht.* Bern: SECO.

Parlament. (2018). *Im Parlament eingereichte Vorstösse nach Einreichungsjahr*. Abgerufen am 22.. Juni 2018 von www.parlament.ch

Poel, K., Marneffe, W., Bielen , S., Van Aarle, B., & Vereeck, L. (2014). Administrative simplification and economic growth: A cross country empirical study. *Journal of Business Administration Research*.

Posner, R. (1971). Taxation by regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*.

Regierungsrat des Kantons Bern. (2017). *Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene.* Bern: Kanton Bern.

Rosen, J., & Callanan, B. (2014). The Regulatory Budget Revisited. *Administrative Law Review*.

Rüefli, C. (2017). Ansätze und Instrumente zu besserer Regulierung - eine Auslegeordnung. *LeGes* (3).

Schlegel, T. (2015). *Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung.* Bern: SECO.

SECO. (2011). *Regulierungs-Checkup Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion.* Bern.

SECO. (2014). *Bürokratiemonitor.* Bern.

SECO. (2016). *Tätigkeitsbericht des KMU-Forums für die Amtsperiode 2012-2015.* Bern.

sgv. (2016). *Positionspapier Regulierungsbremse.* sgv.

Spescha, M. (2008). Legiferitis: ausländerfeindliche Gesetzgebungsmaschinerie gegen Grund- und Menschenrechte. *Neue Wege* (102).

Staatspolitische Kommission des Nationalrates. (2018). *Parlamentarische Initiative. Einführung des Verordnungsvetos - Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.* Bern.

Swissbanking. (2016). *Konzept für eine gute Regulierungspolitik.* Basel. Abgerufen am 3.. August 2018 von https://www.swissbanking.org/de/themen/regulierung/zukunft-der-regulierung

The SCM Network. (2011). *International Standard Cost Model Manual.* Paris: OECD.

Tullock, G. (1989). *The Economics of special privilege and rent seeking.* Springer Science and Business Media.

Anhang: Übersicht parlamentarischer Vorstösse zu Regulierungsbremsen i. w. S.

Instrument	Parlamentarischer Vorstoss	Antrag des Bundesrates	Stand im Parlament
4.1 Budgetmodelle			
4.1.1 Budgetziele			
4.1.2 OIOO	Pa. Iv. Vogt 16.435 Mo. Martullo-Blocher 16.3543 Mo. Martullo-Blocher 18.3061	- Ablehnung Ablehnung	Verworfen (abgelehnt im Ständerat und Kommission) Verworfen (abgelehnt im Nationalrat) Hängig (noch nicht behandelt)
4.1.3 Reduktionsziele			
4.1.4 Kosten-Nutzen-Regel			
4.2. Strengere Regeln			
4.2.1 Qualifiziertes Mehr	Mo. FDP 16.3360	Ablehnung	Hängig (angenommen im Nationalrat)
4.2.2 Veto-Recht des Parlaments bei Verordnungen	Pa. Iv. Aeschi 14.422	-	Vernehmlassungsfrist am 12. Oktober 2018 abgelaufen
4.2.3 Sunsetting	Pa. Iv. Vogt 16.437	-	Verworfen (abgelehnt in Ständerat und Kommission), jedoch teilweise umgesetzt im ParlG (Art. 141)
4.3. Transparenzansätze			
4.3.1 Regulierungsfolgenabschätzung	Mo. Vogler 15.3400 Mo. FDP 15.3445	Ablehnung Ablehnung	Überwiesen Überwiesen
4.3.2 Regulierungskostenschätzungen	Mo. FDP 15.3445	Ablehnung	Überwiesen
4.3.3 Ex-Post-Evaluationen	Mo. FDP 16.3985	Ablehnung	Hängig (noch nicht behandelt)
Diverse	Mo. Reimann 18.3627	Ablehnung	Hängig (noch nicht behandelt)