



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Holzikofenweg 36
3003 Bern

vernehmlassung.regulierung@seco.admin.ch

Bern, 18. August 2021

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

**Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungs-
kosten (Unternehmensentlastungsgesetz)**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz lehnt beide Vorlagen ab. Mit dem Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten, dem **Unternehmensentlastungsgesetz (UEG)**, wird der von vornherein zum Scheitern verurteilte Versuch unternommen, Bürokratie mit noch mehr Bürokratie zu bekämpfen (das ist nicht zu Unrecht auch als «Schnapsidee» qualifiziert worden¹).

Die zweite Vorlage verlangt auf Verfassungsebene die Einführung einer **Regulierungsbremse**: Gesetzesvorlagen sowie Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (dies ist ein zentraler Punkt, auf den wir weiter unten eingehen), die (alternativ) entweder bei mehr als 10'000 Unternehmen zu höheren Regulierungskosten oder zu gesamthaften Regulierungskosten bei sämtlichen Unternehmen von mehr als 100 Mio. Franken über 10 Jahre führen, sollen künftig einem qualifizierten Mehr im Sinne der «Mehrheit der Mitglieder beider Räte» (d.h. mindestens 101 Stimmen im Nationalrat und 24 Stimmen im Ständerat) unterstellt werden. Es soll also in der Schweizer Rechtsordnung **eine neue Kategorie von Gesetzen** geschaffen werden mit eigenen Ab-

¹ Siehe dazu auch den Beitrag: Die «Regulierungsbremse» - eine neue, kontraproduktive **Schnapsidee** des Bundes: <https://www.sgb.ch/themen/wirtschaft/detail/die-regulierungsbremse-eine-neue-kontraproduktive-schnapsidee-des-bundes>

stimmungsmodalitäten.² Was der Bundesrat verharmlosend als «eine historische und staatspolitische Novität in der schweizerischen Rechtsordnung» bezeichnet³, ist eine völlig ungerechtfertigte, staatspolitisch höchst fragwürdige und inakzeptable Privilegierung und Sonderbehandlung von kurzfristigen ökonomischen Interessen einer bestimmten Akteursgruppe, nämlich von privatwirtschaftlichen Unternehmen zulasten der Allgemeinheit.⁴ Der Bundesrat nimmt dabei bewusst in Kauf, dass im Rechtssetzungsprozess gesellschaftlich festgelegte und bislang mindestens gleichwertig verfolgte Primärziele (wie z.B. Gesundheit, Menschenrechte, Umweltschutz, etc.) künftig geringer gewichtet bzw. gar nicht mehr oder nur erschwert erreicht werden könnten: **«Mit dem erhöhten Mehrheitserfordernis steigt prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass Vorlagen, die mit hohen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, im Parlament scheitern können.»**⁵ Die SP Schweiz kann das nicht akzeptieren und wird die Vorlage deshalb mit allen Mitteln bekämpfen.

Eine weitere höchst fragwürdige und völlig kontraproduktive Auswirkung einer solchen «Novität in der schweizerischen Rechtsordnung» besteht darin, dass eine Regulierungsbremse nicht mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar wäre bzw. zu Rechtsunsicherheit führen dürfte. So hält der Bundesrat selbst fest, dass die geplante Regulierungsbremse eine «zusätzliche Hürde» darstellen würde für diejenigen völkerrechtlichen Abkommen der Schweiz, die einer regelmässigen Aktualisierung bedürfen. Das sind namentlich die Marktzugangsabkommen mit der EU: *«Diese Abkommen ermöglichen der Schweiz die Teilnahme am EU-Binnenmarkt, beruhen deshalb auf EU-Recht und müssen regelmässig an die relevanten Rechtsentwicklungen in der EU angepasst werden, was in der Schweiz immer wieder die Änderung von Bundesgesetzen erforderlich macht. Eine zusätzliche Hürde für die Gesetzesanpassungen, die für die Aktualisierung der Abkommen nötig sind, könnte die*

² Dazu der Bundesrat im begleitenden Bericht: «Die Einführung der vorgeschlagenen Regulierungsbremse stellt eine Novität in der Schweizerischen Rechtsordnung dar, die staatspolitische Implikationen mit sich bringt. Im Grunde genommen werden unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen, wobei die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie z. B. die Umwelt und Gesellschaft leicht höher gewichtet werden.» Seite 3

Und «Qualifizierte Mehrheiten für die parlamentarische Beschlussfassung des Parlaments sind dem schweizerischen Verfassungsrecht eher fremd.» Seite 6

³ An anderer Stelle. «Ein qualifiziertes Mehr ist in der Verfassung nur für die Ausgabenbremse, für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Schuldenbremse) sowie für die Dringlicherklärung von Bundesgesetzen vorgesehen. Bei dringlichen Bundesgesetzen geht es darum, dass durch die unmittelbare Inkraftsetzung die Möglichkeit eingeschränkt wird, ein Referendum zu ergreifen. Mit dem qualifizierten Mehr wird diese Beschränkung der demokratischen Rechte ausgeglichen. Auch bei der Ausgaben- und Schuldenbremse lässt sich die Notwendigkeit für erhöhte Mehrheitsanforderungen mitunter damit rechtfertigen, dass in der Schweiz bei Finanzvorlagen keine Referendumsmöglichkeit existiert. **Im Gegensatz dazu lässt sich die Regulierungsbremse nicht mit einer Beschränkung von demokratischen Rechten begründen.**» Seite 17

⁴ «Bei der Regulierungsbremse wäre das Abstimmungsverfahren im Parlament nicht mehr sachneutral, da die Interessen der Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz, Konsumentenschutz höher gewichtet werden.» Seite 17

⁵ Erläuternder Bericht, Seite 3

Rechtssicherheit beeinträchtigen und das einwandfreie Funktionieren der Abkommen gefährden, was sich nicht zuletzt unter Umständen für die betroffenen Unternehmen nachteilig auswirken könnte.»⁶ Es wird damit sehenden Auges das Risiko in Kauf genommen, dass die Schweiz ihre internationale Verpflichtungen nicht oder nur verzögert umsetzen kann. Gerade vor dem Hintergrund des aktuell ungeklärten und angespannten europapolitischen Verhältnisses Schweiz-EU nach dem Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens kann das keine erstrebenswerte politische Zielsetzung sein.

Falsche und gefährliche Priorisierung des Kostenfaktors

Das ganze Konzept der Regulierungsbremse beruht auf falschen und gefährlichen Grundprinzipien und Vorgaben: So ist bei der Beurteilung von Regulierungen den jeweiligen Kosten immer **der Nutzen** für die verschiedenen Akteure gegenüberzustellen, sonst macht eine Beurteilung keinen Sinn. Bei der Regulierungsbremse soll das aber nicht gelten, hier wird das Kostenargument zur alleinigen politischen Prämisse. Gleichzeitig wird die Verursachergerechtigkeit ausgehebelt: Weil ökonomische Interessen stärker gewichtet werden als ökologische und soziale Interessen oder jene der Konsumenten, droht eine **«Verschiebung der Regulierungslasten von Unternehmen zu anderen Akteuren wie dem Staat oder den Konsumenten»**⁷, wie der Bundesrat feststellt. Generell gilt: *«Durch die reine Kostenfokussierung des Mechanismus (der Regulierungsbremse) 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.»*⁸ Für den Umweltschutz heisst das: *«Es ist denkbar, dass über eine Vorlage aus dem Bereich Umwelt aufgrund der erhöhten Transparenz über die Regulierungskosten anders entschieden wird. Somit ist es auch nicht auszuschliessen, dass der Nutzen für die Umwelt in bestimmten Fällen verringert wird.»* Dies gelte im Übrigen auch für den gesellschaftlichen Nutzen von Regulierungen.⁹

⁶ Erl. Bericht, Seite 17

⁷ Erl. Bericht, Seite 16

⁸ Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2015/20153421/Bericht%20BR%20D.pdf>, Seite 29 (fortan Bericht Caroni)

⁹ «Die Vorlage könnte indirekte Auswirkungen auf die Gesellschaft haben. Es gilt das Gleiche wie bei den Auswirkungen auf die Umwelt: Es ist denkbar, dass über eine Vorlage mit einem gesellschaftspolitischen Ziel aufgrund der erhöhten Transparenz über die Regulierungskosten anders entschieden wird. Somit ist es auch nicht auszuschliessen, dass der gesellschaftspolitische Nutzen der Regulierung in bestimmten Fällen verringert wird.», Erl. Bericht, Seite 17

Die Vorlage steht damit in krassem Widerspruch zum staatspolitischen Auftrag des Parlaments, das die verschiedenen Interessen abwägen, ausbalancieren und die öffentlichen Interessen und die öffentlichen Güter schützen sollte. Das kann dazu zum Beispiel so weit führen, dass die Missachtung von Menschenrechten de facto legitimiert wird: Steht den Kosten ein Nutzen für von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen, die Gesellschaft oder die Umwelt gegenüber, wäre das in der Logik einer «Regulierungsbremse» irrelevant. So könnten Auflagen bezüglich einer besonderen Sorgfaltspflicht bei internationalen Lieferketten zur Verhinderung des Imports von mit Zwangs- oder Kinderarbeit hergestellten Produkten oder Rohstoffen mit dem Kostenargument verunmöglicht werden, da eine entsprechende Regelung bei betroffenen Unternehmen Kosten verursachen würde. Entsprechend würden die von der Schweiz verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsgrundsätze und mitgetragenen SDG 2030 durch die Fixierung auf Unternehmenskosten weiter marginalisiert.¹⁰

Wie hier durch die ausführliche Zitierung des erläuternden Berichts gezeigt, ist das auch dem Bundesrat sehr wohl bewusst. Er schreibt zum Beispiel: *«Jede staatliche Regulierung verfolgt bestimmte, häufig verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich definierte Ziele und soll daher einen – durchaus auch messbaren – Nutzen stiften. Regulierungen müssen öffentliche Interessen verfolgen (siehe Art. 5 Abs. 2 BV); sie dienen beispielsweise dem Gesundheitsschutz, dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten oder korrigieren Marktversagen (z.B. Regulierung von natürlichen Monopolen). Volkswirtschaftlich effizient ist eine Regulierung, deren Regulierungsnutzen und Regulierungskosten in einem optimalen Verhältnis stehen.¹¹»* Dabei räumt er ein: *«Der ausschliessliche Fokus der Regulierungsbremse auf die Regulierungskosten für Unternehmen entspricht keiner vollständigen volkswirtschaftlichen Betrachtung, der eine umfassende Abwägung von Kosten und Nutzen einer Regulierung zu Grunde liegen sollte und könnte gar zu volkswirtschaftlich ineffizienten Regulierungen führen. ... Wird dadurch beispielsweise der Grundsatz der Verursachergerechtigkeit geschwächt, kann dies zu unerwünschten Umverteilungswirkungen und ineffizienten Allokationen führen.¹²»* Gleichzeitig aber wird quasi wider die eigenen Einsichten der Kostenbegriff in der Vorlage sogar besonders weit gefasst: *«Im Grundsatz sind sowohl zusätzliche Ausgaben als auch **entgangene Gewinne als Regulierungskosten zu betrachten.**»¹³* Insbesondere bei den «indirekten Regulierungskosten» ist so ziemlich alles denkbar. Zu den oben bereits ausgeführten Kostenfaktoren (entgangene Gewinne) kommt hinzu, dass Unternehmen auch Opportunitätskosten oder Rückstellungen für mögliche Klagen in die Berechnung einpreisen dürfen, die ihnen aus neuen

¹⁰ Siehe dazu vor allem auch die Stellungnahme von Public Eye

¹¹ Erl. Bericht, Seite 5

¹² Erl. Bericht, Seite 16

¹³ Erl. Bericht, Seite 5 oder Seite 14: «Führt beispielsweise ein Verbot für alle Unternehmen einer Branche zu entgangenen Gewinnen eines unbekanntes Ausmasses, dann sind die betroffenen Unternehmen an den Schwellenwert anzurechnen.»

Regulierungen entstehen könnten. Notwendige Diskussionen um kollektive Rechtsinstrumente für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen oder für Konsument*innengruppen, wie sie in den kommenden Jahren zur ausgelagerten Vorlage zur ZPO-Revision diskutiert werden sollen, würden durch die «Regulierungsbremse» wohl im Keim erstickt.

Keine verlässlichen Zahlen zu Regulierungsbelastung

Dabei bewegen wir uns gewissermassen in einer Phantom-Debatte: *«Verlässliche Zahlen zum tatsächlichen Ausmass der Regulierungsbelastung von Unternehmen existieren in der Schweiz bisher nur ansatzweise.»*¹⁴ Es gebe nur *«Hinweise und Tendenzen»*. Auch vor diesem Hintergrund ist ein solch staatspolitisch problematischer Eingriff in die Rechtsordnung, wie es die Regulierungsbremse darstellt, abzulehnen. Die gleichen Argumente gelten auch für die Ablehnung des UEG. Auch hier ist mit dem Bundesrat festzustellen, dass *«systematische, flächendeckende Daten über die Entwicklung der Regulierungskosten für die Schweiz bisher nicht existieren.»*¹⁵ Vor allem über die Effizienz (in Abwägung eben mit dem Nutzen) der entsprechenden Regulierung liessen sich *«keine Angaben»* machen. Dabei bemüht sich die Verwaltung seit Jahren redlich, den (wissenschaftlich unbelegten) Vorwürfen der Wirtschaft über eine exzessive *«Regularisierungskostenbelastung»* entgegenzutreten, was beträchtliche administrative Kosten – vor allem die Regulierungsfolgeabschätzung ist extrem aufwändig und teuer – verursacht. Das hat auch der Bundesrat festgehalten, indem er bei der Diskussion des UEG kritisierte: *«Wir sind leider auf dem Weg, dass wir bürokratischer werden, obschon wir dauerhaft das Gegenteil anmahnen»*¹⁶. Alle bisherigen Vorkehrungen und Anstrengungen, die Regulierungstätigkeit zu überprüfen und abzubauen hätten gewaltige Kosten, aber nur magere Ergebnisse erzeugt: *«Um seine Bemühungen zu unterstreichen, die administrative Belastung und die Regulierungskosten zu minimieren, hat der Bundesrat bis anhin alle vier Jahre in einen Bericht über die administrative Entlastung entsprechende **Massnahmenpakete verabschiedet**. Der Bundesrat hat in seinen bisherigen vier Berichten bereits 200 Massnahmen zur administrativen Entlastung vorgeschlagen und zum grossen Teil auch umgesetzt. **Der Effekt ist relativ bescheiden**»*¹⁷. Dennoch sollen jetzt im UEG neue gesetzliche Grundlagen für *«Prüfpflichten, Regulierungskostenschätzungen, ein Monitoring der Belastung, Bereichsstudien sowie die Einrichtung einer zentralen elektronischen Plattform für Unternehmen zur Abwicklung von Behördenkontakten (die es bereits gibt)»*

¹⁴ Erl. Bericht UEG, Seite 5

¹⁵ Erl. Bericht UEG, Seite 5

¹⁶ BR Johann Schneider-Ammann in der NR-Debatte über die Regulierungsbremse am 20.03.2019

¹⁷ BR Johann Schneider-Ammann in der NR-Debatte über die Regulierungsbremse am 20.03.2019

geschaffen werden. Der Gewerbeverband fordert zusätzlich sogar die Schaffung einer «verwaltungsexternen und -unabhängigen Prüfstelle», welche «die Anwendung der korrekten Methode in der Ermittlung (durch die Verwaltung) der Regulierungskosten»¹⁸ überprüfen soll. Frei nach dem Motto: Doppelt gemoppelt hält besser. Und das alles auf Kosten der Steuerzahler und -zahlerinnen.

Die SP Schweiz weist beide Vorlagen integral zurück und beantragt den Verzicht auf die Einführung einer Regulierungsbremse sowie des UEG.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung

¹⁸ Siehe Stellungnahme SGV zur Regulierungsbremse