

## Positionspapier

# Regulierungsbremse

## I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verlangt der sgv

- **Die Einführung einer Regulierungsbremse auf der Grundlage eines dreiteiligen Konzeptes:**
  - **Senkung bestehender, unnötiger Regulierungskosten;**
  - **Messung von Regulierungskosten neuer Vorlagen sowie Einführung einer Regulierungsbremse mit Unterstellung unter das absolute Mehr in der Schlussabstimmung im parlamentarischen Prozess;**
  - **Eindämmung der Treiber von Regulierungskosten.**
- **Die Senkung der unnötigen Regulierungskosten um mindestens 10 Milliarden Franken bis zum Jahr 2019 mit den bereits bekannten, vom Bundesrat selber evaluierten Massnahmen.**

## II. Ausgangslage

Regulierungskosten wirken sich wie Fixkostenblöcke auf Unternehmen aus. Die Firmen können diese Kosten nicht beeinflussen und oft nicht durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensieren. Daraus ergibt sich: Je höher die Regulierungskosten, desto grösser die Produktivitäts- und Wettbewerbsverluste der Unternehmungen. Dies geht ebenso zu Lasten von Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Eine im Auftrag des sgv von der KPMG-Deutschland/Uni St. Gallen im Jahr 2010 durchgeführte „Studie zur Messung der Regulierungskosten“ in den Themensegmenten Arbeitsrecht, Sozialversicherungen und Lebensmittelhygiene hat zu alarmierenden Resultaten geführt. Allein in diesen drei Bereichen belaufen sich die von den Schweizer KMU zu bezahlenden unnötigen Regulierungskosten auf 4 Milliarden Franken. Auf Grund von Hochrechnungen ist davon auszugehen, dass die durch Gesetze und Verordnungen verursachten unnötigen Regulierungskosten in der Schweiz insgesamt über 50 Milliarden Franken betragen. Zu jenem Zeitpunkt waren dies ca. 10 Prozent des BIP. Im Jahr 2010 ortete der sgv ein Reduktionspotenzial von 10 Milliarden Franken. Im Jahr 2013, als Antwort auf das Postulat Fournier, bestätigte der Bundesrat diese 10 Milliarden und machte Vorschläge, um diese Kosten zu senken. Weitere Vorschläge folgten in einem Bericht aus dem Jahr 2015. Doch Regulierungskosten sind dynamisch zu verstehen. Die Studie 2010 und die darauffolgenden Berichte 2013 und 2015 zeigen nur auf, wie bestehende unnötige Regulierungskosten zu senken sind. Sie sagen aber nichts darüber aus, wie neue unnötige Regulierungskosten gestoppt werden können.

Für den Stopp – oder mindestens die Verlangsamung des Wachstums – künftiger Regulierungskosten ist oft von Instrumenten wie „sunset legislation“, „one-in-one-out“ und ähnlichem die Rede. Sie haben zwar einen theoretischen Charme, doch in einer empirischen Überprüfung versagen diese Instrumente fast überall dort, wo sie eingeführt wurden. Ein „Regulierungskostendach“ scheint unter besonderen Bedingungen sinnvoll zu sein und zu funktionieren. Doch auch im Umgang damit sind die Erfahrungen

noch nicht zahlreich. Was in der Schweiz jedoch bereits erfolgreich funktioniert, ist die Schuldenbremse. Die gleiche Logik kann auf die Regulierungskosten übertragen werden. Das allein ist aber nicht ausreichend. Auch Treiber der Regulierungskosten – namentlich die Aufgabenteilung und -erfüllung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die Grösse des Staatsapparates – müssen in einer Regulierungsbremse berücksichtigt werden.

Somit besteht die Regulierungsbremse aus einem dreiteiligen Konzept:

1. Senkung bestehender, unnötiger Regulierungskosten;
2. Messung von Regulierungskosten neuer Vorlagen sowie Einführung einer Regulierungsbremse mit Unterstellung unter das absolute Mehr in der Schlussabstimmung des Parlamentes;
3. Eindämmung der Treiber von Regulierungskosten.

**Definition von Regulierungskosten:** Der Begriff Regulierungskosten – so wie ihn die Methodik des Bundes und der sgv verstehen – umfasst die beiden folgenden Kosten:

- Administrative Kosten: Kosten für Verfahren und Kontrollen, Kosten für die Erhebung oder die Verarbeitung von Daten, Formalitäten wie das Ausfüllen von Formularen; aber auch Kosten, um sich über die Regulierung zu informieren, dies ist der bürokratische oder "Papierkram"-Aspekt.
- Kosten für die Einhaltung der Regulierungen: Kosten für Änderungen der Herstellungsprozesse, zusätzliche Investitionen usw.

Diese Handlungsanweisungen führen dazu, dass jedes Gesetz ein Preisschild für die Unternehmungen nach sich zieht.

### III. Drei Säulen der Regulierungsbremse

#### Erste Säule: Reduktion von unnötigen Regulierungskosten

Die Reduktion von unnötigen Regulierungskosten bezweckt, Kosten, die in der Vergangenheit für Unternehmen eingeführt wurden, abzubauen. Diese Kosten sowie die Regulierungsbereiche in denen sie anfallen, sind hinlänglich bekannt und in der Studie von KPMG-Deutschland/Uni St.Gallen (2010) sowie in den Berichten des Bundesrates (2013, 2015) aufgezeigt. Insbesondere hat der Bundesrat bereits Massnahmen vorgeschlagen, wie diese Kosten zu senken sind. Diese Massnahmen gilt es jetzt umzusetzen. Für diese Umsetzung sorgt die Motion (Fournier) 15.3210 „Senkung der unnötigen Verwaltungskosten. Sofortige Umsetzung“ zusammen mit der Motion (Niederberger) 14.3728 „Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen“, welche beide von den Räten angenommen wurden.

Flankierend dazu unterstützt der sgv die folgenden parlamentarischen Vorstösse: Motion (Gössli) 15.3386 „Endlich einen gerechten Einheitssatz für die Mehrwertsteuer einführen“ und Motion (Giezendanner) 15.3843 „Unternehmen und Bürger vom Statistikaufwand entlasten. Bundesamt für Statistik verkleinern.“

#### Zweite Säule: Messung von Regulierungsfolgekosten neuer Vorlagen („Preisschild“) sowie Einführung einer Regulierungsbremse mit Unterstellung unter das absolute Mehr in der Schlussabstimmung des parlamentarischen Prozesses

Während die Erste Säule lediglich korrigierend in die Vergangenheit eingreift, wirkt sich diese zweite Säule auf die künftigen Regulierungskosten aus. Sie wiederum besteht aus drei Teilen:

1. Ratio Legis und Regulierungsfolgeabschätzungen: Es ist absolut notwendig, das Schweizerische Gesetzgebungsverfahren auf seinen verfassungsmässigen Boden zurückzuführen. Neue Regulierung soll nur bei systematischem Bedarf eingeführt werden und nur dann, wenn die Gesellschaft nicht von alleine Sachverhalte ordnet. Regulierung soll auf der tiefstmöglichen Stufe eingeführt werden und ohne Zweispurigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Regulierung muss verhältnismässig sein und immer das mildeste Mittel von der Perspektive der Regulierten einsetzen. Deshalb unterstützt der sgv die Motion (Vogler) 15.3400 „Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen“ und die Parlamentarische Initiative (Müller) 15.454 „Abbau von Bürokratie. Überprüfung der Ratio Legis durch eine parlamentarische Delegation“.
2. Das „Preisschild“ von Regulierung ausweisen: Damit das Parlament in vollem Kenntnisstand über Vorlagen beraten kann, ist in einer (Brutto-) Zahl auszuweisen, wie hoch die Regulierungskosten jeder neuen Vorlage sind. Für diese Abschätzung bestehen bereits wissenschaftlich fundierte und vom Bundesrat standardisierte Anweisungen. Jedoch kommen oft Vorlagen ohne oder mit einer nur unvollständigen oder um den subjektiven Nutzen erweiterten Abschätzung von Regulierungskosten in die parlamentarische Beratung. Beispiele dafür sind aktuell die Fidleg/Finig Vorlage in der partielle Auswirkungen der Vorlage geschätzt wurden und selbst diese Schätzungen nicht in Form einer Zahl wiedergegeben werden; sowie in der Vergangenheit die FATF/GAFI Umsetzung, welche bis zu 150'000 KMU betraf, die gesamthaft mit etwa 75 Millionen Franken Regulierungskosten belastet wurden – diese Zahl erschien nirgends.

Die einzige Garantie für die Durchführung und Überprüfung der Regulierungsfolgenabschätzung ist die Einführung einer verwaltungsunabhängigen Kontrollinstanz dafür. Dabei steht dem ein wirtschaftlicher Ansatz zu Grunde: Es wird heute in eine Stelle vorinvestiert, welche in Zukunft grosse Ersparnisse bringen wird. Deshalb ist die Annahme der Motion (FDP) 15.3445 „Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken“ absolut notwendig. Sie verlangt, dass „die Regulierungsfolgenabschätzungen, welche in den erläuternden Berichten von Vernehmlassungsvorlagen und an das Parlament überwiesenen Botschaften gemacht werden, künftig von unabhängiger Stelle auf deren Richtigkeit und Qualität überprüfen zu lassen.“

3. Parlamentarisches Prozedere im Umgang mit Regulierungskosten: Es ist zwar zwingend notwendig, die neuen Regulierungsvorlagen mit einem Preisschild zu versehen. Doch dies alleine reicht noch nicht aus, um Regulierungen zu bremsen. Deshalb ist in Ergänzung der Motion 15.3445 eine parlamentarische Hürde für Vorlagen einzuführen, die
  - Regulierungskosten generieren, welche über einer fixen Grenze liegen; oder
  - Vorlagen, die voraussichtlich mehr als 10'000 Unternehmen betreffen.

In diesen Fällen müssen neue Vorlagen in der Schlussabstimmung des parlamentarischen Prozesses dem absoluten Mehr unterstellt werden (analog der Schuldenbremse).

Während die entsprechende Hürde noch festzulegen wäre, gründet die Zahl der 10'000 betroffenen Unternehmen im „KMU-Verträglichkeitstest“ (SECO). Die Hürde könnte sowohl als absolute Zahl in Schweizer Franken sein als auch eine Relationszahl.

### **Dritte Säule: Eindämmung der Treiber von Regulierungskosten**

Neben der zweiten Säule, welche die Regulierung an sich betrifft, ist ebenfalls auf die anderen Treiber von Regulierungskosten zu achten. Diese sind vor allem die Grösse des Staatsapparates und die Aufgabenverdoppelung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Für die Eingrenzung des Staatsapparates unterstützt der sgv die Motion (Müller) 15.3224 „Begrenzung des Wachstums der Personalausgaben“. In ihrer Umsetzung sind ebenfalls die externen Beratungsmandate einzuschliessen, die der Bund extern in Auftrag gibt. Es wäre nämlich ein Leichtes, die Begrenzung durch Auslagerung von Aktivitäten zu umgehen. Die Prüfung der Doppelspurigkeiten in der Aufgabenverteilung- und -umsetzung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden soll in einer zweiten Überprüfung der Kompetenzen und Aufgaben des Bundes (KAP) erfolgen.

#### IV. Fazit

Regulierungskosten wirken sich wie Fixkostenblöcke auf Unternehmen aus. Die Firmen können diese Kosten nicht beeinflussen und oft nicht durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensieren. Daraus ergibt sich: Je höher die Regulierungskosten, desto weniger wettbewerbsfähig werden die Unternehmen und desto gefährdeter die Arbeitsplätze. Der sgv verlangt deshalb die Einführung einer Regulierungsbremse. Sie besteht aus drei Teilen: Der Senkung bestehender unnötiger Regulierungskosten, der Messung von Regulierungskosten neuer Vorlagen sowie Einführung einer Regulierungsbremse mit Unterstellung unter das absolute Mehr in der Schlussabstimmung des Parlamentes sowie der Eindämmung der Kostentreiber von Regulierungskosten.

Bern, 20. Januar 2016

#### Dossierverantwortlicher

Alexa Krattinger, Ressortleiterin sgv  
Telefon 079 237 60 82, E-Mail

#### Grundlagen

- Dokumentation Regulierungskosten (inkl. Studie KPMG)  
<http://www.sgv-usam.ch/politische-schwerpunkte/regulierungskosten.html>
- Bericht Regulierungskosten Bundesrat 2013  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35608.pdf>
- Bericht Regulierungskosten Bundesrat 2015  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40767.pdf>
- Regulierungsfolgeabschätzung  
<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04052/index.html?lang=de>