

Herr Bundespräsident
Guy Parmelin
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
vernehmlassung.regulierung@seco.admin.ch

18. August 2021

Stellungnahme zur Einführung einer Regulierungsbremse sowie zum Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im April 2021 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economie suisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Unnötige Regulierungen belasten die Wirtschaft. Statt abzunehmen, erhöht sich die Regulierungsdichte in der Schweiz stetig und es ist nicht erkennbar, dass dieser Trend gebrochen würde. Gerade im aktuellen Umfeld einer Wirtschaft, die sich von einer starken Krise erholen muss, ist die Notwendigkeit, hier Gegensteuer zu geben, besonders gross.

economie suisse begrüsst daher das vom Bundesrat vorgeschlagene Paket von Massnahmen, um die Regulierungslast in der Schweiz anzugehen und die Entwicklung von weiterer Regulierung zu zügeln. Es braucht dringend griffige Instrumente gegen die ausufernde Regulierung, welche die unternehmerische Tätigkeit behindert. Die vorgesehene Regulierungskostenbremse ist dabei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung (Ziff. 2). **Wichtige Ergänzung ist, dass die Kostenschätzungen, welche für die Bremse erforderlich sind, von einer unabhängigen, verwaltungsexternen Stelle vorgenommen werden.**

Echte Entlastung im Bereich Regulierungen bedarf aber eines umfassenden Ansatzes. Nicht nur die Entstehung der Regulierung, sondern auch deren angemessene Anwendung durch die Behörden (Ziff. 3) und die Regulierungsunterworfenen (beispielsweise durch die gezielte Förderung digitaler Prozesse und die Schaffung digitaler Ökosysteme, welche auch der Privatwirtschaft zugänglich sind), (Ziff. 4), sollten daher adressiert werden.

1 Ausgangslage

Auch im vergangenen Jahr hatte die Regulierungsspirale sich wieder mit grosser Geschwindigkeit weitergedreht: als Ergebnis nimmt die Regulierungsdichte in der Schweiz weiter zu. Unser Land fällt weiterhin in wichtigsten Ratings zurück, darunter beispielsweise im «Ease of Doing Business»-Index der Weltbank, wo es hinter der Türkei, Aserbaidzhan und Israel momentan auf Platz 36 liegt. Bedenklich ist dabei nicht nur der Rückfall, sondern insbesondere der Trend, der nur eine Richtung zu kennen scheint: immer weiter nach hinten. Und noch schlimmer: solche Ranglisten verdeutlichen auch relative Verbesserungen von Konkurrenzstandorten. Hinweise auf einen internationalen Trend sind entsprechend unzulässig.

Kosten, welche durch Regulierungen bei den Unternehmen ausgelöst werden, beeinflussen wesentlich die Produktivität der Wirtschaft. Unnötige Regulierungen, Regulierungen, die zu wenig massvoll ausfallen, nicht effizient sind oder gar falsch aufgebaut sind und zu wenig auf die aktuellen technischen Möglichkeiten Rücksicht nehmen, hemmen darüber hinaus die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und verhindern Investitionen. Gesamtheitlich resultiert aus der aktuellen Situation ein volkswirtschaftlicher Schaden, welcher die ganze Wirtschaft nachteilig betrifft, Arbeitsplätze gefährdet und Steuersubstrat vernichtet. Wichtige Exponenten der Politik hatten dies schon vor längerem erkannt und das Parlament hat diverse Vorstösse in diesem Zusammenhang unterstützt.

2 Der Vorschlag des Bundesrates

Mit einem Strauss von Massnahmen will der Bundesrat bestehende Regulierungen und neue Vorlagen konsequent auf Entlastungspotenzial prüfen. Einerseits will der Bundesrat, dass Regulierungsprozesse stärker in Bezug auf Kosten und Wirkung analysiert werden. Andererseits schlägt er eine Regulierungsbremse vor, welche Regulierungen, die Unternehmen besonders stark belasten, im Parlament einem qualifizierten Mehr unterstellen sollen.

Die vorgeschlagenen Instrumente gehen alle in die richtige Richtung. Begrüssenswert ist insbesondere, dass sie es ermöglichen können, Transparenz über die Folgen von Regulierungen zu schaffen. Die neuen Prozesse und die daraus resultierende Transparenz müssen jedoch ernst genommen werden. So sollte künftig eine Regulierung, bei der von Anfang an klar ist, dass sie nicht das Erwünschte bringt, bei der klar wird, dass sie das Erwünschte nicht bringen kann oder bei welcher das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen unverhältnismässig ist, von der Politik oder der Verwaltung nicht mehr vorangetrieben werden können. Kostenwahrheit und Disziplin sind ein wichtiger Schritt hin zu diesem Ziel.

Die Regulierungskostenbremse sieht vor, dass Gesetzesvorlagen, die über 10'000 Unternehmen betreffen oder deren Kosten einen Schwellenwert übersteigen, bei der Gesamtabstimmung der eidgenössischen Räte dem qualifizierten Mehr unterstellt werden.

Im Zentrum steht dabei die genaue Bestimmung der zu erwartenden Regulierungskosten. Diese Schätzung sollte – dies auch um der Gefahr von Interessenkonflikten innerhalb der Verwaltung zu begegnen – objektivierbar sein. Dies setzt Unabhängigkeit bei der Bestimmung der Kosten oder zumindest bei der Bestimmung der Methodik, wie solche Kosten berechnet werden, voraus. Es ist daher notwendig, vorzusehen, dass die Überprüfung der Kosten oder zumindest die Anwendung der korrekten Methode in der Ermittlung der Regulierungskosten durch eine unabhängige, verwaltungsexterne Stelle vorgenommen wird.

Eine solche unabhängige Überprüfung wurde auch schon im Parlament diskutiert, dies im Rahmen der Motionen 15.3400 Vogler Karl «Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen» und 15.3445 der FDP-Liberale Fraktion «Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken».

Art. 141 Abs. 3 Parlamentsgesetz präzisiert die Pflichten des Bundesrates betreffend die Darstellung der Auswirkungen auf die Wirtschaft in seinen Botschaften zu Vorlagen. Dies betrifft zwei Punkte: einerseits die Kosten einer Vorlage, andererseits deren Folgen. Auch hier müssen die Kostenschätzungen durch eine externe Stelle überprüft werden, damit das Parlament eine Grundlage für den politischen Entscheid zu Gunsten oder gegen die Regulierung hat. Dies gilt auch in Bezug auf die in Art. 173 Ziff. 8 vorgesehene Evaluationsklausel. Diese Evaluationsklausel setzt voraus, dass der Bundesrat zum Zeitpunkt der Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs die Konsequenzen einer neuen Vorlage auf die Unternehmen bestmöglich evaluiert hat und dem Parlament nach Möglichkeit innerhalb von fünf Jahren Verbesserungsvorschläge vorlegt.

Die neue Bestimmung von Art. 159 Abs. 3 Bst. D in der Bundesverfassung schafft schliesslich die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung der Regulierungskostenbremse. Im Zentrum dabei muss auch hier die objektive Festlegung der zu erwartenden Kosten der Regulierung stehen.

3 Regelung zum Vollzug

Während Regulierungsbremsen und Inhaltskontrollen von Regulierungen, wie vom Entwurf vorgesehen, beim Gesetzgeber ansetzen, gibt es weitere Ebenen, die für die Wahrnehmung der Regulierungsdichte bei den Unternehmen von grundsätzlicher Bedeutung sind. Eine davon betrifft die Anwendung der Regulierung durch die Behörden. Oftmals wird Ermessen bei der Anwendung zu Ungunsten der Betroffenen ausgeübt. Im Sinne der konsequenten Unternehmensentlastung sollte stattdessen ein freierheitlicher Ansatz vorgesehen werden. Entsprechend sollte das UEG explizit vorsehen, dass Ermessen der Behörden zugunsten der Betroffenen auszuüben und jene Lösung zu wählen ist, welche deren Freiheitsrechte am wenigsten berührt.

4 Konsequente Förderung der Möglichkeiten der Digitalisierung

Schliesslich gibt es auch bei der Art und Weise, wie die Regulierung letztendlich in die Wirtschaft eingeführt wird, erhebliches Verbesserungspotential. Oftmals ist die Interaktion mit Behörden von Redundanzen und je nach Behörde unterschiedlichen Abläufen sowie unterschiedlichen formellen Anforderungen geprägt. Daten müssen mehrmals erfasst werden, Informationen verschiedenartig aufbereitet werden und allgemein sind die digitalen Schalter noch viel zu stark an ihre analogen Vorbilder angenähert. Durch die damit erfolgende digitale Umsetzung eines analogen Prozesses werden die dynamischen Möglichkeiten der Digitalisierung nicht gebührend berücksichtigt. Es sollte alles vorgekehrt werden, dass Regulierung nicht nur eingedämmt, sondern die durch die Regulierung von den Unternehmen geforderten administrativen Aufwendungen möglichst effizient und damit kostengünstig abgewickelt werden können. Eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung und damit der Behördenkontakte leistet hierzu einen wichtigen Beitrag.

Entsprechend unterstützt economiesuisse die vorgeschlagene gesetzliche Grundlage für eine Digitalisierung der Behördenkontakte. Dies aber in der klaren Erwartung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nur einen ersten Schritt hin zur Schaffung eines digitalen Ökosystems darstellen, welches einen dynamischen Austausch von Informationen zwischen den Behörden und der Wirtschaft auf allen Stufen ermöglicht. Letztendliches Ziel muss es dabei sein, dass es der Privatwirtschaft ermöglicht wird, im Wettbewerb eigenständig entwickelte Lösungen zur optimalen digitalen Handhabung von Behördenkontakten zu entwickeln und zu nutzen (Beispielsweise durch die Integration in die Unternehmenssoftware mit direkter Schnittstelle zu den Behörden).

Damit Verbesserungen auch bei der Art, wie Regulierungen von den Unternehmen empfunden werden, herbeigeführt werden können, braucht es mutige Schritte hin zur Schaffung eines digitalen Ökosystems für Behördenkontakte. Der Entwurf will mit der elektronischen Plattform «easygov» bei Behördengängen Digitalisierungsvorteile ausschöpfen. economiesuisse hat das Projekt easygov von Anfang an begleitet und unterstützt. Digitale Behördenkontakte sollen für die Unternehmen so einfach wie möglich

ausgestaltet werden und dabei soll ein Maximum an Effizienz beim virtuellen Behördengang ermöglicht werden. Die Bedeutung einer digitalen Plattform für die Unternehmen hat sich gerade im Rahmen der Covid-Pandemie gezeigt. Easygov hat hier für zahlreiche Unternehmen eine wichtige Funktion wahrgenommen.

Mit der Vorlage sollen nun die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass easygov gerade im Bereich des behördenübergreifenden Informationsaustausches und auch über die Kantons-grenzen hinweg sein Angebot ausbauen kann. Die Wirtschaft sieht im Angebot von easygov wichtiges Potential. Gleichzeitig hat easygov auch eine wichtige Eisbrecher-Rolle, damit die von ihr angesprochenen Verwaltungseinheiten die Möglichkeit erhalten, ihre Digitalisierungsprozesse voranzubringen. Ziel sollte es dabei sein, dass auf den entsprechenden Schnittstellen mittelfristig auch privatrechtliche Anbieter digitalisierte Behördengänge anbieten und diese in ihre Softwarelösungen integrieren können.

Entsprechend unterstützt economiesuisse auch die in Art. 8 VE-UEG vorgesehenen Gesetzesanpassungen, dies jedoch unter dem Vorbehalt der folgenden Anpassungen:

- Das Gesetz sollte grundsätzlich sicherstellen, dass der Zugang zu den betroffenen Behörden-dienstleistungen auch weiterhin ohne die Nutzung der zentralen Datenbank gewährleistet bleibt.
- Daten juristischer Personen fallen nicht in den Anwendungsbereich des neuen DSG. Der Unterhalt einer zentralen Datenbank ist mit einem erhöhten Missbrauchsrisiko verbunden. Das Schutzniveau sollte entsprechend auf Stufe Gesetz und nicht auf Stufe Verordnung geregelt werden und sicherstellen, dass bezüglich der Daten juristischer Personen auch nach dem Inkrafttreten des neuen DSG die gemäss DSG für Personendaten anwendbaren Anforderungen an die Datensicherheit zur Anwendung gelangen.
- Schliesslich sollte das Gesetz klarstellen, in welchem Rahmen eine Datenbearbeitung durch Behörden zulässig ist (Art. 8 Abs. 5 Satz 2 E-UEG).

5 Fazit

economiesuisse unterstützt beide Vorlagen. Ein wichtiger Punkt, eine Kontrolle der Methode der Kostenschätzungen durch eine unabhängige Stelle, sollte ergänzt werden. Dann braucht es eine noch umfassendere Betrachtung des ganzen Regulierungszyklus, d.h. nicht nur die Entstehung der Regulierung, sondern ihre Anwendung durch die Behörden und die „Nutzererfahrung“ bei den Regulierten müssen dabei berücksichtigt werden. Die gesamthaft mit den Vorlagen verbundenen Anpassungen sind insgesamt von grosser Wichtigkeit und Dringlichkeit, gilt es doch die durch die Krise stark betroffene Gesamtwirtschaft nachhaltig zu entlasten und in Bezug auf die schädlichen Regulierungsdynamiken einen eigentlichen Befreiungsschlag zu tätigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse