

Beschluss Nr. 586/2021

Schwyz, 31. August 2021 / ju

Postulat P 9/21: Kantonale Regulierungskostenbremse zur Steigerung der Schwyzer Wettbewerbsfähigkeit

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 7. Juni 2021 haben Kantonsrat Roland Lutz und drei Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Ausgangslage und Problemstellung: Nachdem das Institutionelle Abkommen (InstA) mit der EU vom Tisch ist, kann sich die Schweiz wieder auf ihre eigenständige Wirtschaftspolitik konzentrieren. Bund und Kantone müssen namentlich inländische Potenziale zur Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz prüfen. Auch der Kanton Schwyz sollte diese Gelegenheit packen und die Rahmenbedingungen für die Schwyzer Wirtschaft verbessern.

Das regulatorische Umfeld ist dabei ein zentraler Faktor. Viele Betriebe (bzw. deren Produktivität) leiden unter unnötigen, bürokratischen Auflagen – auch im Kanton Schwyz. Der Schweizerische Gewerbeverband geht davon aus, dass "die Regulierungskosten in der ganzen Schweiz jährlich um die 70 Milliarden Franken betragen". Die Unternehmen hätten keinerlei Einfluss auf diese Kosten und könnten sie oft nicht durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgleichen. Diese stammen vornehmlich aus eidgenössischen, aber auch aus kantonalen Gesetzen und Verordnungen.

Lösungsvorschlag: Zur Eindämmung künftiger Regulierungskosten schlägt der Schweizerische Gewerbeverband die Einführung einer Regulierungskostenbremse vor. Damit soll jede Regulierung, die bestimmte Folgekosten übersteigt und/oder eine bestimmte Anzahl Unternehmen betrifft, einem qualifizierten Mehr unterstellt werden (analog der Schuldenbremse). Dazu muss das Parlament transparent über die Folgekosten eines Regulierungsvorhabens informiert werden.

Antrag: Wir laden den Regierungsrat höflich ein, die Schaffung einer solchen Regulierungskostenbremse für den Kanton Schwyz wohlwollend zu prüfen und dem Kantonsrat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Wir sind überzeugt, dass die Vermeidung unnötiger Regulierungskosten ein Wachstumsprogramm ist. Das sichert langfristig Arbeitsplätze – "hopp Schwyz!".»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitung

Den staatlichen Rahmenbedingungen kommt im internationalen, interkantonalen und innerkantonalen Wettbewerb ein wesentlicher Faktor zu. Dies betrifft sowohl natürliche als auch juristische Personen. Unternehmen, die sich heute diesem Wettbewerb stellen, sollen nicht durch langwierige Bewilligungsverfahren in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt und durch aufwändige administrative Arbeiten von ihrer eigentlichen unternehmerischen Tätigkeit abgelenkt werden.

2.2 Regulierungsbremse auf Bundesebene

Das Postulat P 9/21 lehnt sich eng an die Einführung einer Regulierungsbremse des Bundes an, welche sich bis 18. August 2021 in der Vernehmlassung befunden hat (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [ParlG, SR 171.10]). Mit dem Revisionsvorhaben soll die Motion 16.3360 «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» umgesetzt werden. Der Inhalt kann wie folgt zusammengefasst werden: Führt eine Vorlage entweder bei mehr als 10 000 Unternehmen zu höheren Regulierungskosten oder zu gesamthaften Regulierungskosten bei sämtlichen Unternehmen von mehr als 100 Mio. Franken (betrachtet über 10 Jahre), dann soll die Vorlage in den Schlussabstimmungen der beiden Räte jeweils einem qualifizierten Mehr unterstellt werden.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Im Rahmen seiner Vernehmlassung hat sich der Regierungsrat gegenüber dem Bund mit Schreiben vom 29. Juni 2021 ablehnend zu diesem Revisionsvorhaben geäußert (vgl. www.sz.ch > Vernehmlassungen > Vernehmlassungen zu Bundesvorlagen). Die Begründung gilt sinngemäss auch für das vorliegende Postulat (Auszug aus dem Vernehmlassungsschreiben):

«Wir lehnen den vorliegenden Entwurf aus staatspolitischer Sicht ab. Tiefe Regulierungskosten sollen vorderhand durch einfache, klare und insbesondere digitale Prozesse sowie eine generelle Zurückhaltung bei der Schaffung oder beim Ausbau von Regulatorien gewährleistet werden. Eine erhöhte institutionelle Hürde im Rahmen der Schlussabstimmung verschleiert die effektive Problematik und führt zu einer Ungleichbehandlung bzw. präferierten Handhabung von wirtschaftspolitischen Themen.

Die KMU-Verträglichkeit von Gesetzen und staatlichen Handlungen ist zweifellos ein wichtiger Aspekt, der beim Gesetzgebungsprozess sowie bei der Konzeption staatlicher Abläufe zu berücksichtigen ist. Mit gleichem Recht könnten auch andere gesellschaftliche Gruppierungen beispielsweise bei der Umweltverträglichkeit eine analoge Regelung verlangen. Solch eine singulären Bestimmung würde zu einem Ungleichgewicht der Interessenabwägung im politischen Prozess führen.

Die aktive Förderung von zukunftsweisenden gesellschaftlichen sowie digitalen Themen und eine geringere Besteuerung aufgrund eines schlanken Staatsapparats sind zielführendere Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität. Das an sich bewährte Prinzip der Ausgabenbremse ist im Bereich der Regulierung als ungeeignet und nicht praktikabel zu beurteilen.»

2.4 Situation im Kanton Schwyz

Als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative «Für weniger Bürokratie» wurde im Jahr 2007 die Geschäftsordnung des Kantonsrates (§ 45 Abs. 2 Bst. b) insofern geändert, als der Regierungsrat bei einer Vorlage auch über deren wirtschaftliche Auswirkungen informieren muss. Vorab ist darzustellen, weshalb eine staatliche Regelung überhaupt notwendig ist und aus welchen Gründen die getroffene Regelung die richtige ist. Dazu gehören weiter, welcher allfällige administrative Mehraufwand oder welche Folgekosten für Unternehmen zu erwarten sind. Bereits heute werden bei jedem Gesetzgebungsprojekt die Auswirkungen auf die Unternehmen erläutert. Weiter werden sämtliche von einer Regelung betroffenen Kreise ins Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Die Interessenvertreter der Wirtschaft können damit die vom Regierungsrat gezogenen Folgerungen verifizieren und ihre Anliegen sowie Änderungsvorschläge direkt im Vorbereitungsverfahren zu einer neuen Regelung einbringen, was auch aktiv genutzt wird. Im weiteren parlamentarischen Verfahren steht ihnen zudem die Möglichkeit offen, über die gewählten Volksvertreter Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen.

2.5 Berechnung der Regulierungskosten

Das Postulat P 9/21 knüpft an einen zu definierenden Schwellenwert der Regulierungskosten an. Diesbezüglich ist anzumerken, dass es heute noch keine Methode gibt, mit der die Regulierungskosten auf einfache, aber präzise Art beziffert werden können. Solche numerischen Preisschilder, welche die Kosten eines Erlasses ausweisen sollen, beruhen letztlich immer nur auf Schätzungen. Zu bedenken ist auch, dass neben den Kosten auch der Nutzen einer Regulierung beziffert werden müsste, denn erst so entsteht ein umfassendes ökonomisches Bild. Weil Regulierungen für die einen Wirtschaftsakteure als nützlich, für andere jedoch als unnötig erachtet werden, ist eine nähere Quantifizierung eines Erlasses höchstens für einzelne Betroffene ansatzweise möglich. Folglich ist es zielführender, zu geplanten Regulierungen qualitative Aussagen über die betriebs- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu machen.

Die Implementierung von Verwaltungsmechanismen zur zusätzlichen Überwachung und weiteren Studien sowie vertieften Berichterstattungen bei parlamentarischen Prozessen können kaum der Effizienz dienen. Das Parlament soll die Grundsätze guter (und insbesondere von zurückhaltender) Regulierung selbst leben und nicht in eine gesetzliche Grundlage abschieben.

2.6 Administrative Entlastungen

Für den Regierungsrat ist es ein vorrangiges Ziel, Gesetze unternehmensfreundlich auszugestalten und deren Umsetzung im Sinne der administrativen Entlastung zu vereinfachen und zu beschleunigen. In den vergangenen Jahren hat der Kanton eine Vielzahl von Massnahmen ergriffen, um die administrative Belastung der Unternehmen zu reduzieren und damit auch deren Position im Wettbewerb zu stärken. Mit den laufenden Teilrevisionen des Planungs- und Baugesetzes werden beispielsweise die Baubegriffe harmonisiert und das Baubewilligungsverfahren soll vereinfacht und beschleunigt werden. Verschiedene Digitalisierungsprojekte innerhalb der kantonalen Verwaltung haben zum Ziel, den administrativen Aufwand für die Unternehmen sowie die Bürgerinnen und Bürger zu senken (eTax.schwyz, eUmzug, eBau uwm.). Hinzu kommen Steuersenkungen, welche auch aufgrund eines schlanken Staatsapparats sowie einer moderaten Ausgabenpolitik möglich sind. All dies sind zielführende Massnahmen, welche die Unternehmen im Kanton Schwyz nachhaltig entlasten und zur Stärkung der Standortattraktivität beitragen.

Gewisse Bereiche werden im Zusammenhang mit Regulierungskosten besonders häufig genannt: Mehrwertsteuer, Compliancevorgaben im Finanzbereich oder statistische Erhebungen sind nur einige Beispiele dafür. Die genannten wie auch weitere Bereiche liegen ausschliesslich oder überwiegend in der Verantwortung des Bundes. Rückmeldungen im Rahmen der regelmässigen Unternehmensbesuche des Volkswirtschaftsdepartements und anderer Kontakte von Regierung und Verwaltung mit Unternehmen bestätigen dieses Bild. In der Tat wird der weitaus grösste Teil der administrativen Belastungen der Unternehmen durch die Bundesgesetzgebung verursacht.

Zudem ist festzustellen, dass oftmals die letzte bundesrechtliche Umsetzungsphase entscheidend ist: Immer häufiger entfaltet eine Regulierung ihre Wirkung erst auf Verordnungsstufe und im Vollzug – etwa in Form von Ausführungsbestimmungen sowie technischer Leitlinien und Normen. Falls konkrete Umsetzungen von Bundesrecht in die Zuständigkeit der Kantone fallen, ist der Regierungsrat gehalten und gewillt, einen möglichst unternehmensfreundlichen Vollzug sicherzustellen.

2.7 Regulierungs-Checkliste des SECO

Nach dem Gesagten liegt es nach Auffassung des Regierungsrates nahe, nicht ein neues Instrument in Form einer «Regulierungsbremse» zu schaffen, sondern die bestehende Regulierungsfolgeabschätzung zu verfeinern. Dabei sollen die Departemente einheitliche und klarere Vorgaben zur Beurteilung einer Regulierung erhalten. Es sollen jene Abklärungen im Gesetzgebungsverfahren verstärkt werden, die darauf abzielen, eine – falls notwendige – Regulierung möglichst unternehmensfreundlich zu gestalten. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat hierzu eine Checkliste ausgearbeitet, welche zukünftig im Rahmen der kantonsrätlichen Berichterstattung berücksichtigt wird (Regulierungsfolgeabschätzung Checkliste, SECO, März 2013). Sie umfasst folgende Aspekte:

- Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns;
- Auswirkungen auf die Unternehmen;
- alternative Regelungen und Differenzierungen;
- Zweckmässigkeit im Vollzug.

Die Checkliste sollte keinen übermässigen Zusatzaufwand in der Verwaltung verursachen, sondern den betroffenen Departementen eine nützliche und schematische Arbeitshilfe sein, mit welcher sie die administrative Belastung eines Erlasses besser abschätzen können. Das Instrument darf die Einführung neuer Normen aber nicht durch umfangreiche Abklärungen und Begründungen behindern oder verzögern. Es wäre kontraproduktiv, wenn die Regulierungs-Checkliste zu mehr Bürokratie in der Rechtsetzung führen würde.

2.8 Fazit

Der Regierungsrat lehnt die Einführung einer Regulierungskostenbremse aus staatspolitischer Sicht ab. Es macht aus Sicht des Regierungsrates wenig Sinn, dass eine Regelung zur geringeren Regulierung gesetzlich verankert werden soll. Damit würde – statt wirtschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen – die Verantwortung auf ein weiteres Gesetz abgeschoben.

Mit dem neu zu schaffenden Instrument einer Regulierungskostenbremse würden die Abstimmungsmodalitäten im Parlament von Auswirkungen einer Vorlage auf einzelne Gruppen – in diesem Fall die Unternehmen – abhängen. Damit würden die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen höher gewichtet. Ein Ungleichgewicht in der politischen Interessenabwägung wäre die Folge. Zudem könnten andere gesellschaftliche Gruppierungen eine analoge Regelung verlangen.

Der Regierungsrat teilt indes das Anliegen der Postulanten, dass Unternehmen durch Regulierungen so wenig wie möglich belastet werden sollen. Dass der Regierungsrat diesem Anliegen Rechnung trägt, machen die unter Ziffer 2.6 aufgeführten Massnahmen deutlich. Entsprechend teilt der Regierungsrat auch die Einschätzung, dass bei der Schaffung neuer oder der Überprüfung bestehender Gesetze und Verordnungen eine sorgfältige Prüfung der Auswirkungen auf die Wirtschaft notwendig ist. Die in Ziffer 2.7 erwähnte Checkliste des SECO unterstützt diese Prüfung. Ämter, Departemente und Regierungsrat sollen jeweils bereits ab Beginn eines Prozesses Überlegungen im Sinne der Regulierungsbremse anstellen. Die vertiefte Auseinandersetzung mit den Auswirkungen schafft die Grundlage für eine gute, ausbalancierte Regelung – angefangen vom Gesetzesentwurf, über die Vernehmlassung bis hin zur Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat.

Aus obigen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 9/21 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Finanzdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

