

Beschluss Nr. 644/2023

Schwyz, 13. September 2023 / ju

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

Bericht an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Postulat P 9/21 wurde mit RRB Nr. 586/2021 fristgerecht beantwortet und vom Kantonsrat am 17. November 2021 erheblich erklärt. Mit dem Postulat P 9/21 wurde verlangt, eine Regulierungskostenbremse für den Kanton Schwyz zu prüfen und dem Kantonsrat Vorschläge zur Sicherstellung kostengünstiger und massvoller Regulierungen zu unterbreiten.

Effiziente und administrativ einfache Regulierungen sind ein zentrales Element guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Eine hohe Regulierungsbelastung bringt Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Schwyz und der gesamten Schweiz, weshalb unnötige oder ineffiziente Regulierungen auf allen Staatsebenen vermieden werden sollten. Die Reduktion der Regulierungsbelastung von Unternehmen stellt daher ein politisch und ökonomisch zentrales Thema dar.

Verlässliche Aussagen zur volkswirtschaftlichen Effizienz von Regulierungen lassen sich nur unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen machen. Jede staatliche Regulierung verfolgt bestimmte Ziele und soll auch Nutzen stiften. Regulierungen müssen öffentliche Interessen verfolgen; sie dienen beispielsweise dem Gesundheitsschutz oder korrigieren Marktversagen. Beachten regulatorische Interventionen die dadurch erwachsenen Kosten zu wenig, besteht die Gefahr eines Regulierungsversagens. Diese wären beispielsweise dann gegeben, wenn die mit einer Vorlage verbundenen Regulierungskosten oder allfällige belastungsärmere Regulierungsalternativen nur unzureichend aufgezeigt werden, sei es aus Aufwandüberlegungen oder um den Erfolg einer Vorlage nicht zu gefährden.

Auf Bundesebene befindet sich derzeit zwei Vorlagen in der parlamentarischen Vorberatung, welche die gleiche Stossrichtung wie das Postulat P 9/21 verfolgen: Einerseits der Bundesbeschluss zur Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes), andererseits das Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG). Beide Vorlagen

basieren auf erheblich erklärten parlamentarischen Vorstössen. Der Bundesrat lehnt die Einführung einer Regulierungsbremse ab und beantragt alternativ, das Unternehmensentlastungsgesetz anzunehmen. Beide Vorlagen werden nachfolgend kurz vorgestellt. Daraus abgeleitet werden verschiedene Lösungsansätze für den Kanton Schwyz ausgeführt.

2. Bundesbeschluss über die Einführung einer Regulierungsbremse

2.1 Ausgangslage

Das Parlament hat mit der Annahme der Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion den Bundesrat beauftragt, eine Vorlage zur Einführung einer Regulierungsbremse zu unterbreiten. Für den Beschluss von Vorlagen, die eine Vielzahl von Unternehmen belasten oder die gesamthaft mit erheblichen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, soll eine zusätzliche institutionelle Hürde in Form eines «qualifizierten Mehrs» auferlegt werden.

2.2 Inhalt

Die Regulierungsbremse zielt darauf ab, einen Anstieg der Regulierungskosten für Unternehmen zu minimieren. Zu diesem Zweck sollen Bundesgesetze und Genehmigungen völkerrechtlicher Verträge, die für Unternehmen mit erheblichen Belastungen verbunden sind, vom eidgenössischen Parlament nur noch mit qualifiziertem Mehr verabschiedet werden können. Ob eine Vorlage dem erhöhten Mehrheitserfordernis zu unterstellen ist, soll von der Anzahl betroffener Unternehmen und von den gesamthaft erwarteten Regulierungskosten für sämtliche Unternehmen abhängen. Der Bundesrat schlägt dazu die folgenden Schwellenwerte vor: mehr als 10 000 Unternehmen, die mit höheren Regulierungskosten belastet werden, und eine gesamthafte Erhöhung der Regulierungskosten von mehr als 100 Mio. Franken, betrachtet über einen Zeitraum von zehn Jahren. Erfüllt eine neue Vorlage einen dieser beiden Schwellenwerte, dann soll in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte jeweils ein qualifiziertes Mehr im Sinne der «Mehrheit der Mitglieder beider Räte» erforderlich sein.

2.3 Erwartete Auswirkungen aus Sicht des Bundesrates

Die Regulierungsbremse rückt die Belastung der Unternehmen während dem gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus. Die erforderlichen systematischen Regulierungskostenschätzungen erhöhen die Transparenz über die Auswirkungen von Vorlagen und können frühzeitige Vereinfachungen von Vorlagen begünstigen. Da die Regulierungsbremse einzig die entstehenden Regulierungskosten der Unternehmen berücksichtigt, den Nutzen und allfällige weitere Kosten der Regulierung aber ausblendet, dürfte die Anwendung des Instruments allerdings kaum zu volkswirtschaftlich effizienteren Regulierungen beitragen. Die Einführung der Regulierungsbremse bringt ferner gewichtige staatspolitische Implikationen mit sich. Im Grunde genommen werden unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen, wobei die Auswirkungen auf Unternehmen gegenüber anderen Interessen höher gewichtet werden.

3. Entwurf des Bundesgesetzes über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten

3.1 Ausgangslage

Die Motion 16.3388 Sollberger beauftragt den Bundesrat, ein Bundesgesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für Unternehmen generell, aber insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen auszuarbeiten.

3.2 Inhalt

Der Entwurf des Unternehmensentlastungsgesetzes zielt darauf ab, die Regulierungsbelastung der Unternehmen zu reduzieren und die Digitalisierung von Behördenleistungen für Unternehmen weiter auszubauen. Er behandelt Massnahmen, die sowohl bei neuen Regulierungen als auch bei bestehenden Regulierungen ansetzen. Regulierungen sollen systematisch auf Entlastungspotenzial geprüft und die Regulierungskosten der Unternehmen transparenter ausgewiesen werden.

Die Verankerung von Grundsätzen und Prüfpflichten soll dazu beitragen, dass neue Regulierungen effizient und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen administrativ schlank ausgestaltet werden. Mit Regulierungskostenschätzungen wird gewährleistet, dass die Belastungen der Unternehmen bei neuen Vorlagen analysiert werden und in die Entscheidungsgrundlagen von Bundesrat und Parlament Eingang finden. Ein Monitoring soll die Entwicklung der Regulierungskosten beobachten und problematische Bereiche identifizieren. Weiter sollen bestehende Regulierungen mittels Bereichsstudien gezielt auf ihre Wirtschaftlichkeit und auf allfällige Entlastungsmöglichkeiten überprüft werden.

Zur Entlastung der Unternehmen gehören insbesondere auch effiziente elektronische Prozesse zwischen Unternehmen und Behörden, wie sie mit den Bestimmungen für eine zentrale elektronische Plattform zur Erbringung von Behördendienstleistungen für Unternehmen ermöglicht werden.

3.3 Auswirkungen

Die neuen Bestimmungen zur zentralen elektronischen Plattform und deren zusätzlich angebotenen Dienstleistungen werden einerseits Unternehmen administrativ entlasten. Andererseits sollen die weiteren geplanten Massnahmen dazu führen, dass die Bundesverwaltung die Entlastungsmöglichkeiten bei bestehenden und neuen Regulierungen konsequenter identifiziert und ausschöpft und in den Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat und das Parlament das Bewusstsein für die Regulierungsbelastung stärkt.

4. Mögliche Lösungsansätze Kanton Schwyz

Ausgehend von den beiden Bundesvorlagen, sowie gestützt auf die Kantonsratsdebatte zum Postulat P 9/21 vom 17. November 2021, werden nachfolgend – in Erfüllung des erheblich erklärten Postulats – verschiedene Instrumente zur Eindämmung der administrativen Kosten von Unternehmen erläutert.

4.1 Regulierungsbremse

Im Rahmen der Regulierungsbremse sollen für Unternehmen besonders kostspielige Regulierungen im Parlament einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Der Bundesrat (Botschaft zum Bundesbeschluss) sowie der Regierungsrat beurteilen dieses Instrument kritisch. Auch in der Debatte im Kantonsrat vom 17. November 2021 war die Regulierungsbremse umstritten.

Für die Befürworter leistet die Regulierungsbremse einen Beitrag zur Eindämmung der Regulierungsbelastung, verbessert somit die Rahmenbedingungen für Unternehmen und stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz. Für sie ist die Regulierungsbremse geeignet, die hohe Regulierungsbelastung der Unternehmen anzugehen.

Die Gegner bemängeln die ungleiche Behandlung von verschiedenen Sachpolitiken. Auswirkungen auf Unternehmen würden gegenüber anderen Interessen höher gewichtet. Mit analoger Argu-

mentation könnten in der Folge auch andere gesellschaftliche Gruppierungen ähnliche Regelungen verlangen. Für sie stellt die Regulierungsbremse einen erheblichen institutionellen Eingriff dar, deren unerwünschten Aus- und Nebenwirkungen beträchtlich sind.

In der Vernehmlassung zur Regulierungsbremse auf Bundesebene zeigte sich, dass zu den Schwellenwerten (Anzahl Firmen, Summe der Regulierungskosten) oder die konkrete Ausgestaltung des Abstimmungsquorums kaum Stellung genommen wurde. Die Stellungnahmen waren in der Regel grundsätzlicher Natur. Die Regulierungsbremse wird entweder begrüsst oder als Ganzes abgelehnt. Vor diesem Hintergrund wäre es verfrüht, bereits jetzt konkrete Varianten zu möglichen Schwellenwerten und Abstimmungsquoren vorzuschlagen. Auch der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Regulierungsbremse darauf verzichtet.

4.2 Prüfpflicht

Unbestritten ist indes die Forderung, dass im Erläuterungsbericht zu einer Vorlage alternative Regelungen darzulegen sind. Im Bericht zu einer kantonsrätlichen Vorlage soll jeweils geprüft werden, ob eine hohe Belastung für KMU besteht und ob vereinfachte oder differenzierte Regulierungen möglich, zweckmässig und kostengünstiger sind. Weiter ist zu prüfen, ob Regulierungen, die weitergehen als vergleichbare Regulierungen in anderen Kantonen vermieden werden können. Die Prüfpflicht beinhaltet ebenfalls den Grundsatz von «digital first». Demnach sollen Behördenleistungen wenn immer möglich vollumfänglich digital erfolgen können. Dieser Ansatz trägt dazu bei, die Belastung für Unternehmen mit Hilfe neuer technologischer Mittel zu reduzieren (vgl. Ziff. 4.7).

4.3 Erläuterung der Auswirkungen auf die Wirtschaft (§ 45 Abs. 2 Bst. b Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110])

Als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative «Für weniger Bürokratie» wurde im Jahr 2007 die GOKR (§ 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. Sodann ist auszuführen, weshalb die getroffene Regelung die richtige ist. Dies verlangt eine Auseinandersetzung mit alternativen Ansätzen und Differenzierungen. Dazu gehören weiter, welcher allfällige administrative Mehraufwand oder welche Folgekosten für Unternehmen zu erwarten sind.

Oftmals besteht die Regulierungslast aus einer Vielzahl verschiedener Regulierungen, welche jedoch in der Summe zu bedeutenden Belastungen führen können. Gleichzeitig sind Entlastungen für Unternehmen, beispielsweise durch den Wegfall oder die Vereinfachung von bestehenden Bestimmungen, grundsätzlich in Abzug zu bringen. Sind Kosten und/oder Nutzen nicht quantitativ schätzbar – der Aufwand soll zweckdienlich und verhältnismässig sein – ist zumindest eine qualitative Darstellung vorzunehmen und das Ausmass soll soweit möglich beschrieben werden.

4.4 Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfungen

Die kantonale Finanzkontrolle prüft die Jahresrechnungen sowie die internen Kontrollsysteme. Zusätzlich nimmt sie im Rahmen von Evaluationen Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfungen der mit einem Leistungsauftrag ausgestatteten Verwaltungseinheiten vor. Die Aufgabe dieser Prüfungen ist die konsequente Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Bereich der Finanzkontrolle. Damit beschränkt sich die Finanzkontrolle nicht mehr ausschliesslich auf die Fragestellung, ob die eingesetzten Mittel korrekt bewilligt (Rechtmässigkeit) und korrekt in der Jahresrechnung verbucht wurden (Ordnungsmässigkeit), sondern auch auf die Fragestellung, ob die eingesetzten Mittel die erhoffte Wirkung entfaltet haben und somit die gesetzten Ziele erreicht wurden (Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit).

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfung wird somit auch evaluiert, ob das Ziel eines Erlasses und daraus abgeleitet eines Leistungsauftrages, erreicht wird. Kommt die Prüfung zum Schluss, dass die Wirksamkeit respektive die Zielerreichung nicht gegeben ist, werden die Verbesserungspotenziale aufgezeigt. Dazu zählen mitunter Entlastungspotenziale für Unternehmen sowie konkrete Entlastungsmassnahmen. Die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission haben die Möglichkeit, Themenvorschläge sowie Aufträge an die Finanzkontrolle einzubringen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es oftmals nicht die Gesetze sind, welche Regulierungskosten hervorrufen, sondern die konkrete Ausgestaltung auf Stufe Verordnung oder technischer Leitlinie. Aufgrund des umfassenden Ansatzes kann die Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfung diesbezüglich ein wirksames Instrument zur Entlastung der Unternehmen und hin zu mehr Effizienz darstellen.

4.5 Vernehmlassung, vorberatende Kommissionen, parlamentarische Beratung

Bereits heute werden bei jedem Gesetzgebungsprojekt die Auswirkungen auf die Unternehmen im dazugehörigen Bericht erläutert. Nachgelagert 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 zudem allen Betroffenen und Interessierten die Möglichkeit offen, über die gewählten Volksvertreter Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen. Dank der vertieften Auseinandersetzung mit alternativen Regelungen und den Auswirkungen auf die Unternehmen können sich die betroffenen Unternehmen und Wirtschaftsverbände im Rahmen der Vernehmlassung fundiert äussern. Zudem gewinnt die kantonsrätliche (Vor-)Beratung an Qualität, zumal die Auswirkungen auf die Unternehmen im Rahmen der Vernehmlassung durch die Betroffenen plausibilisiert worden sind.

4.6 Digitale Dienstleistungen von Behörden

Eine moderne, effiziente öffentliche Verwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg eines Wirtschaftsstandortes. Die digitale Verwaltung ermöglicht Unternehmen durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien einen örtlich und zeitlich unabhängigen Zugang zu den Leistungen des Staates. Der Gang zum Amt oder zur Post wird so bei Bedarf weitgehend überflüssig. Die damit einhergehende Zeitersparnis führt insbesondere bei den Unternehmen zu einer Reduktion der administrativen Belastung.

Mit der verstärkten Digitalisierung nimmt die Anzahl Online-Zugänge für Behördenleistungen sukzessive zu. Sämtliche digitalen Behördendienstleistungen gilt es mittelfristig zu bündeln. Vor diesem Hintergrund wurde 2017 eine zentrale elektronische Plattform zur Abwicklung von Transaktionen zwischen Unternehmen und Behörden unter dem Namen *EasyGov.swiss* lanciert. Sie unterstützt die digitale Transformation weg von behörden- hin zu kundenzentrierten Behördendienstleistungen. Auf dieser als One-Stop-Shop konzipierten Plattform können die Unternehmen alle angebotenen Behördendienstleistungen effizient und sicher über ein einziges Benutzerkonto mit weitgehend einheitlicher Benutzerführung abwickeln – über alle Behördenstufen vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden. *EasyGov.swiss* wird sukzessive mit neuen Behördendienstleistungen von Bund und Kanton angereichert und weiterentwickelt. So werden Unternehmen administrativ entlastet, sparen Zeit und gewinnen an Sicherheit über Verfahren, da beispielsweise die Suche nach der jeweils zuständigen Behörde sowie der Aufwand zur Suche der entsprechenden Behördendienstleistung entfällt.

Bundesbehörden, kantonale Behörden sowie mit Verwaltungsaufgaben betraute Dritte, die Bundesrecht vollziehen, sind laut Entwurf des Unternehmensentlastungsgesetzes (UEG) verpflichtet, Behördenleistungen für Unternehmen über die zentrale elektronische Plattform anzubieten. Dabei steht es den Kantonen frei, ihre eigenen Online-Portale weiterhin zu betreiben.

In die gleiche Richtung zielen die Bestrebungen des Regierungsrates. Mit der Strategie Digitale Verwaltung Schwyz 2032 und der gleichzeitig am 29. November 2022 beschlossenen neuen IT-Strategie hat der Regierungsrat die notwendigen Weichen gestellt, um den berechtigten Forderungen aus Bevölkerung und Wirtschaft nach digitalen, medienbruchfreien Dienstleistungen gerecht zu werden. Im Einklang mit dem Schwerpunkt Digitalisierung des Regierungsprogramms 2020–2024 hat der Regierungsrat die Arbeit an einem Gesetz über die digitale Verwaltung initialisiert. Das neue Gesetz soll das bestehende, in die Jahre gekommene E-Government-Gesetz ersetzen. Mit dem Gesetz über die digitale Verwaltung sollen für bereits geplante Projekte für zu erwartende digitale Entwicklungen die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Zudem sollen Prinzipien wie «digital first» oder «once only» verankert sowie die Grundlagen für verschiedene Basisdienste (Bürgerportal, E-Partizipation usw.) geschaffen werden. All die Massnahmen dienen dazu, den Behördenverkehr für Unternehmen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

4.7 Weitere Ansätze

Nachfolgend werden noch weitere Ansätze zur Regulierungskosteneindämmung erläutert. Diese wurden auf nationaler Ebene aufgegriffen, jedoch wieder verworfen oder sistiert. Die jeweiligen Begründungen gelten auch für den Kanton Schwyz.

Schaffen einer unabhängigen Prüfstelle

Eine unabhängige Prüfstelle soll die Regulierungskostenschätzungen bei neuen Regulierungen prüfen und damit die Qualität und Vollständigkeit der Auswirkungsanalyse verbessern. Dieser Ansatz wurde jedoch vom Bundesrat aus Kosten- und Effizienzgründen verworfen. Auch für den Kanton Schwyz stellt eine unabhängige Prüfstelle keine echte Option dar. Vielmehr ist auf die Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsprüfung durch die kantonale Finanzkontrolle zu verweisen (vgl. Ziff. 4.5).

One-in-one-out-Regel

Beim Ansatz «One-in-one-out» müssen neue Regulierungsbelastungen kompensiert werden, indem bestehende Regulierungsbelastungen im gleichen Umfang abgebaut werden. Das Bundesparlament hat entsprechende parlamentarische Vorstösse abgelehnt, da solch starre Mechanismen keine Abwägung von Kosten und Nutzen zulassen. Gleiches gilt für die ebenfalls vorgeschlagene One-in-two-out-Regelung.

5. Fazit

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Postulanten, dass Unternehmen durch Regulierungen so wenig wie möglich belastet werden sollen. Mit den Massnahmen unter Ziffer 4.2 bis 4.6 können die Transparenz über die Belastungen der Unternehmen verbessert und Grundsätze für eine effiziente Regulierung geschaffen werden. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Bekämpfung von Regulierungen nicht zu übertriebenen Regelwerken, Überwachungen, Studien und Berichterstattungen führt, die der Effizienz abträglich sind und der ursprünglichen Zielsetzung entgegenstehen. Wichtig ist zudem, dass die kritische Prüfung nicht nur bei neuen, sondern auch bei bestehenden Regulierungen ansetzt. Mögliches Entlastungspotenzial soll systematisch identifiziert werden. Ferner besteht in den Möglichkeiten der Digitalisierung ein grosses Potenzial zur administrativen Entlastung, weshalb dieses besser genutzt werden muss.

Indes beurteilt der Regierungsrat eine Regulierungsbremse mit fixen Schwellenwerten (Anzahl Unternehmen, Summe der Regulierungskosten) und einem erhöhten Quorum als wenig geeignet.

Zwar würde damit die notwendige Aufmerksamkeit von Verwaltung und Parlament auf die Belastungen der Unternehmen gelenkt werden. Demgegenüber würden unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen. Aus Sicht des Regierungsrates überwiegen die Nachteile – insbesondere die staatspolitischen Nebenwirkungen, die einer überschaubaren erwarteten Entlastungswirkung auf Unternehmen gegenüberstehen. Die erhoffte Entlastungswirkung lässt sich – wie oben ausgeführt – mit anderen Instrumenten und damit ohne Einschränkung des Parlaments erreichen.

6. Erledigung parlamentarische Vorstösse

Mit dem vorliegenden Bericht wird das Anliegen des erheblich erklärten Postulats P 9/21 erfüllt. Sie werden deshalb gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben.

7. Behandlung im Kantonsrat

Gemäss § 61 Abs. 3 GOKR nimmt der Kantonsrat von den Berichten Kenntnis. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen. Gleichzeitig sind die Postulate als erledigt abzuschreiben.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat P 9/21 wird gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber