

6. Juli 2021

[christa.luginbuehl@publiceye.ch](mailto:christa.luginbuehl@publiceye.ch)

## Vernehmlassungsantwort zur Einführung einer «Regulierungsbremse»

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir senden Ihnen hier die Stellungnahme von Public Eye zur Konsultation über:

- 1) Einführung einer «Regulierungsbremse» (Änderung des Parlamentsgesetzes)
- 2) Bundesbeschluss über die Einführung einer «Regulierungsbremse» (Änderung der Bundesverfassung)

**Wir weisen beide Änderungsvorlagen integral zurück und beantragen den Verzicht auf die Einführung einer «Regulierungsbremse».**

Die «Regulierungsbremse» ist aus staatspolitischer, gesellschaftlicher und menschenrechtlicher Sicht sowie aus der Nachhaltigkeitsperspektive schädlich:

1. Die Sonderregelung für das Abstimmungsverhalten ist ein Novum mit hochproblematischen staatspolitischen Implikationen, weil dadurch unterschiedliche Kategorien von Gesetzen geschaffen werden.
2. Die «Regulierungsbremse» bedeutet eine systematische, unausgewogene Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens im Parlament, weil die Interessen einer Akteursgruppe (die Unternehmen) und das einseitige Kostenargument zur alleinigen politischen Prämisse werden.
3. Regulierungen sollten immer deren Kosten und Nutzen für die verschiedenen Akteure berücksichtigen – bei der «Regulierungsbremse» wird das nicht beachtet
4. Die Vorlage verschärft das bestehende Ungleichgewicht bei der Verursachergerechtigkeit: ökonomische Interessen sollen stärker gewichtet werden als ökologische und soziale Interessen oder jene der Konsument\*innen
5. Die Missachtung von Menschenrechten wird de facto legitimiert: Steht den Kosten ein Nutzen für von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen, die Gesellschaft oder die Umwelt gegenüber, wäre das in der Logik einer «Regulierungsbremse» irrelevant.
6. Die von der Schweiz verfassungsrechtlichen Nachhaltigkeitsgrundsätze und mitgetragenen SDG 2030 werden durch die Fixierung auf Unternehmenskosten weiter marginalisiert.

7. Die Kosten und Anzahl der betroffenen Unternehmen werden ohne klare Definitionen und solide Datenlage erhoben, was der politischen Willkür Tür und Tor öffnet.
8. Die Schwellenwerte sind viel zu tief und deshalb leicht erreichbar; das zusätzliche und besonders fragwürdige «Vorsichtsprinzip» (Berücksichtigung der für Unternehmen aufwändigsten Umsetzungsvariante) bewirkt, dass enorm viele politischen Geschäfte unter die «Regulierungsbremse» fallen würden.
9. Die «Regulierungsbremse» bedeutet paradoxerweise einen hohen administrativen Aufwand und strenge Rechenschaftspflicht für den Bundesrat, was umgekehrt aber den einseitigen Blick auf Kosten und Unternehmen weiter verstärken würde.
10. Es handelt sich dabei um einen Schweizer Alleingang (wovor sich auch das Parlament üblicherweise scheut), denn es gibt – aus gutem Grund - weder in unseren Nachbarstaaten noch der EU vergleichbare Gesetzgebungen.

**Aus diesen zehn Gründen lehnen wir die Einführung einer «Regulierungsbremse» integral ab.**

Unsere Argumente führen wir in der Beilage detailliert aus.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen



Christa Luginbühl  
Mitglied der Geschäftsleitung Public Eye

- Beilage: Detaillierte Argumente zur Ablehnung der «Regulierungsbremse»

## Detaillierte Argumente zur Ablehnung der «Regulierungsbremse»

### 1. Staatspolitischer Alleingang schafft unterschiedliche Gesetzes-Kategorien

In der Schweizer Rechtsordnung wäre der Mechanismus der «Regulierungsbremse» ein **Novum mit «staatspolitischen Implikationen»**, denn damit würden laut Begleitbericht «unterschiedliche Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen». Weiter heisst es dort: «Qualifizierte Mehrheiten für die parlamentarische Beschlussfassung des Parlaments sind dem schweizerischen Verfassungsrecht eher fremd».

Die Abstimmungs-Sonderregel, welche die «Regulierungsbremse» vorsieht, ist zwar bekannt bei Dringlichkeitserklärungen oder Erhöhung der Ausgaben, doch bei der «Regulierungsbremse» geht sie noch einen entscheidenden Schritt weiter: «Im Unterschied zur Ausgabenbremse soll das qualifizierte Mehr bei der Regulierungsbremse jeweils nicht auf einzelne Gesetzesartikel angewendet werden, sondern auf den Erlass als Ganzes». In der Praxis würde es also **noch einfacher werden**, durch die Kumulation mehrerer Teilaspekte eines neuen Gesetzes den tiefen Schwellenwert zu überschreiten und damit **ein ganzes Gesetzgebungsprojekt unter die Klausel der «Regulierungsbremse» zu stellen**. Die demokratiepolitisch fatale Folge davon steht auch bereits im Begleitbericht: «Mit dem erhöhten Mehrheitserfordernis steigt prinzipiell die Wahrscheinlichkeit, dass Vorlagen, die mit hohen Regulierungskosten für Unternehmen verbunden sind, im Parlament scheitern können.»

### 2. Systematische Beeinflussung von Vorlagen und Abstimmungsverhalten

In Artikel 141 vom Parlamentsgesetz ist geregelt, welche Punkte der Bundesrat in seiner Botschaft zu einem Bundesgesetz jeweils erläutern muss. Neu soll es gemäss «Regulierungsbremse» den Art. 141, Absatz 3 geben, der besagt, dass der Bundesrat die Auswirkungen auf die Wirtschaft bezüglich Regulierungskosten abschätzen und ausweisen muss, ob der in Art. 77 festgelegte Schwellenwert (10`000 betroffene Unternehmen oder CHF 10 Mio. Kosten/Jahr) überschritten wird.

Mit der im Februar 2019 eingeführten Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) kennt die Schweiz schon ein Instrument zur «Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes». Gemäss RFA müssen anfallende Regulierungskosten heute schon geschätzt und dargestellt werden, wenn mehr als 1000 Unternehmen oder eine einzelne Branche davon betroffen sind. Dabei werden aber auch die «Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft» miteinbezogen und «die Auswirkungen sind in ökonomischen Dimensionen (insbesondere Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) zu analysieren und darzustellen».

Die vorgeschlagene Neuregelung wäre eine Verschlechterung der aktuellen RFA. Transparenz ist zwar grundsätzlich erwünscht, verkommt hier wegen der einseitigen Betrachtungsweise aber zu einer **Scheintransparenz** und in der Wirkung zu einer **aktiven Beeinflussung der Vorlagen**, die überhaupt zur Abstimmung kommen, sowie des Abstimmungsverhaltens selbst. Das fürchtet auch der Begleitbericht: «Die federführenden Verwaltungseinheiten dürften ihre Vorlagen verstärkt auf Entlastungsmöglichkeiten überprüfen und, sofern möglich und gewünscht, entsprechende Anpassungen vornehmen. Die gewonnene Transparenz über die Regulierungskosten könnte den Bundesrat oder das Parlament in einigen Fällen auch dazu bewegen, bereits früher – und unabhängig von der Anwendung des qualifizierten Mehrs – gänzlich auf gewisse Vorlagen zu verzichten.» Und weiter: «**Bei der Regulierungsbremse wäre das Abstimmungsverfahren nicht mehr sachneutral, da die Interessen der Unternehmen gegenüber anderen Interessen wie Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz, Konsumentenschutz höher gewichtet werden.** (...) Die Regulierungsbremse könnte insbesondere bei politisch umstrittenen Vorlagen grosse Relevanz erlangen und Kompromisse erschweren.»

### 3. Einseitige Kostenbetrachtung: Unternehmensinteressen stehen über Regulierungsnutzen

In der Bundesverfassung soll verankert werden, dass Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge mit (potentiellen) Kostenfolgen für Unternehmen nur eingeführt werden können, wenn die Mehrheit beider Räte zustimmt. Zur Anwendung kommt diese Sonderregel im parlamentarischen Abstimmungsverfahren, wenn eine «im Gesetz festgelegte Mindestanzahl von Unternehmen», die von einer Erhöhung der Regulierungskosten betroffen wären, respektive «für Unternehmen gesamthaft eine Erhöhung der Regulierungskosten über einen im Gesetz festgelegten Betrag».

Laut Begleitbericht zur Vorlage verfolgt jede staatliche Regulierung «bestimmte, häufig verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich definierte Ziele». Und der Begleitbericht hält fest, dass Regulierungen «öffentliche Interessen» verfolgen müssen (siehe Art. 5 Abs. 2 BV) und zum Beispiel «dem Gesundheitsschutz, dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten dienen oder Marktversagen korrigieren».

Die «**Regulierungsbremse**» hingegen beleuchtet einseitig die Kostenseite einer ausgewählten Akteursgruppe. Obwohl im Begleitbericht festgehalten wird, dass eine Regulierung volkswirtschaftlich nur dann effizient ist, wenn «deren Regulierungsnutzen und Regulierungskosten in einem optimalen Verhältnis stehen», lässt der neu vorgeschlagene Mechanismus der «Regulierungsbremse» den **Regulierungsnutzen völlig ausser Acht**.

### 4. Ausgehebelte Verursachergerechtigkeit: ökonomische Interessen wichtiger als ökologische und soziale

Die «Regulierungsbremse» ist in der Bundesverfassung bei den Grundsätzen zur Funktionsweise der Räte angesiedelt («Art. 159 Verhandlungsfähigkeit und erforderliches Mehr») und verortet den Zusatz auf derselben Ebene wie Dringlichkeitserklärungen von Bundesgesetzen oder hohe zusätzliche Staatsausgaben.

Damit wird der Fokus grundsätzlich verschoben: Der Blick wird nicht nur einseitig auf Kosten gelenkt und allfällige Nutzen, etwa für die Gesellschaft, den Staatshaushalt oder die Umwelt, werden ausgeblendet, sondern **Unternehmen werden zudem auch bevorzugt behandelt, denn sind sie von Regulierungskosten betroffen, wird dies als «dringlich» eingestuft**. Nutzt eine Regulierung der Gesellschaft oder Umwelt, besteht keine vergleichbare Dringlichkeit. Der Kostenfaktor und die Interessensgruppe der Unternehmen erhalten damit eine inakzeptable und gesellschaftspolitisch kontraproduktive Bevorzugung, wenn es um das parlamentarische Kerngeschäft der Regulierung geht.

Denn wie der Begleitbericht festhält, würden die Belastungen der Unternehmen während des «gesamten Rechtsetzungsprozess stärker in den Fokus rücken» und nicht nur eine Bevorzugung bedeuten, sondern auch negative Auswirkungen auf andere Akteure haben und «eine **Verschiebung der Regulierungslasten von Unternehmen zu anderen Akteuren wie dem Staat oder den Konsumenten** begünstigen». Dadurch wird «der Grundsatz der Verursachergerechtigkeit geschwächt» und es kommt zu «unerwünschten Umverteilungswirkungen und ineffizienten Allokationen.»

Die «Regulierungsbremse» hat daher primär eine politische Signalfunktion zugunsten einer Wirtschaft, die sich ihre Regulierungen künftig aussuchen dürfte, was faktisch eine schleichende Deregulierung zur Folge hätte. Der Vorstoss 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.

## 5. Missachtung von Menschenrechten wird de facto legitimiert

Mit ihrer Fixierung auf Kosten und tiefen Schwellenwerten (vgl. Punkte 7 und 8) **legitimiert** die «Regulierungsbremse» indirekt **die Profitmaximierung auf Kosten von Mensch und Umwelt**. Bei der Erhebung der Kosten dürfen nämlich auch «entgangene Gewinne» und «Opportunitätskosten» sowie durch Verbote in Frage gestellte oder aufgegebene Geschäftsaktivitäten eingepreist werden.

Der Begleitbericht «Unternehmensentlastung» gibt dafür ein Beispiel: «Verbote können etablierte Geschäftsaktivitäten beabsichtigt in Frage stellen, beispielsweise beim Verbot von schädlichen Pflanzenschutzmitteln, oder auch unbeabsichtigt oder gänzlich zum Verschwinden bringen.» **Ein mögliches Verbot von für Mensch und Umwelt schädlichen Pestiziden könnte mit dem Kostenargument von «entgangenen Gewinnen» de facto ausgehebelt werden.**

Gleiches gilt mit Blick auf internationale Lieferketten: Auch Auflagen bezüglich einer besonderen Sorgfaltpflicht zur Verhinderung des Imports von mit Zwangs- oder Kinderarbeit hergestellten Produkten aus, oder von Agrarrohstoffen, die aus illegal abgeholztem Regenwald stammen, könnten mit dem Kostenargument verunmöglicht werden, da eine entsprechende Regelung bei betroffenen Unternehmen Kosten verursacht. Der dem gegenüberstehende Nutzen für von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen, für die Gesellschaft oder für die Umwelt würden durch eine «Regulierungsbremse» plötzlich irrelevant.

## 6. Nachhaltigkeitsgrundsätze und SDG 2030 werden weiter marginalisiert

Der Begleitbericht gibt unumwunden zu: «Die Vorlage könnte indirekte Auswirkungen auf die Umwelt haben. Da eine zusätzliche Transparenz über die Regulierungskosten der Unternehmen Entscheidungen von Bundesrat und Parlament beeinflussen kann, ist es möglich, dass es in Einzelfällen zu Anpassungen an Vorlagen mit umweltpolitischer Stossrichtung kommen könnte» und weiter: «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.**».

Diese einseitige Betrachtungsweise steht in fundamentalem Widerspruch zu den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie etwa in der Bundesverfassung (Art. 2), in der Strategie Nachhaltigkeit oder im Bundesgesetz über öffentliche Beschaffung festgehalten wird.

Zudem widerspricht die «**Regulierungsbremse**» **internationalen Bemühungen bezüglich den SDG 2030**, die nachhaltige Landwirtschaft, menschenwürdige Arbeit für alle, nachhaltige Konsum- und Produktionsformen oder Gesundheit und Wohlergehen für alle anstreben. Zur Förderung dieser Ziele ist eine ausgewogene Politik mit Blick auf alle Akteursgruppen und auf öffentliche Interessen wie Gesundheit, Umweltschutz, Schutz der Konsument\*innen oder ausgewogene Staatsfinanzen unabdingbar. Die einseitige Kostenbetrachtung einer ausgewählten Akteursgruppe –den Unternehmen- hat als Konsequenz eine Herabsetzung anderer Akteure und der öffentlichen Interessen und verhindert auf grundlegende Weise den nötigen Beitrag der Schweiz um zur Erreichung der SDG 2030 beizutragen.

## 7. Problematische Kosten-Definition und unscharfer Geltungsbereich

Der Kostenbegriff wird in der Vorlage sehr weit gefasst: «Im Grundsatz sind sowohl zusätzliche Ausgaben als auch entgangene Gewinne als Regulierungskosten zu betrachten.» Insbesondere bei den «**indirekten Regulierungskosten**» **ist so ziemlich alles denkbar**. Zu den oben bereits ausgeführten Kostenfaktoren kommt hinzu, dass Unternehmen auch **Rückstellungen für mögliche Klagen in die Berechnung einpreisen** dürfen. 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.

Zur Aktivierung der «Regulierungsbremse» sind **bei der «Berechnung» auch grobe Schätzungen zulässig**. Denn entscheidend ist einzig, ob die Unternehmen zusätzlich belastet würden und «nicht wie hoch die Regulierungskosten genau sind». Das heisst also: «Sobald gewisse Unternehmen aufgrund der Regulierung eindeutig – über 10 Jahre betrachtet – netto belastet werden, sind diese zu zählen, unabhängig davon, ob eine quantitative Schätzung vorhanden ist. Führt beispielsweise ein Verbot für alle Unternehmen einer Branche zu entgangenen Gewinnen eines unbekanntem Ausmasses, dann sind die betroffenen Unternehmen an den Schwellenwert anzurechnen.»

**Auch bei der Erhebung von betroffenen Unternehmen gibt es viel Spielraum:** Zum einen ist «der Begriff «Unternehmen» weit gefasst. Massgebend sind laut Bericht «das Ausüben einer wirtschaftlichen Tätigkeit und die Teilnahme am Wirtschaftsprozess. [...] Nicht massgebend ist die Rechts- oder Organisationsform. Dies bedeutet, dass auch öffentlich-rechtlich organisierte und nicht-gewinnstrebige Unternehmen miteingefasst sind. Im Übrigen sind nur Schweizer Unternehmen zu berücksichtigen. Dabei ist die Präsenz in der Schweiz massgebend (Niederlassung), die Eigentumsverhältnisse bleiben unerheblich. So gilt eine Tochtergesellschaft eines ausländischen Konzerns mit Niederlassung in der Schweiz als Schweizer Unternehmen.»

Auch vom Gummibegriff abgesehen ist die Schätzung potenziell betroffener Unternehmen sehr schwierig. Vorgesehen sind dafür insbesondere die Daten des Bundesamts für Statistik (BFS). Wie unsicher deren Datenlage häufig ist, zeigte sich am Beispiel des Rohstoffsektors. Für diesen existiert kein eigener NOGA-Code (Nomenclature Générale des Activités économiques; Allgemeine Statistik der Wirtschaftszweige), was zur Folge hat, dass keine genauen Daten zur Grösse dieses Sektors vorliegen. In einer Publikation zur Branche musste das BFS jüngst denn auch auf «grobe Schätzungen» zurückgreifen, was die Anzahl Unternehmen betrifft.

#### 8. Grotesk tiefe Schwellenwerte und äusserst fragwürdiges «Vorsichtsprinzip»

In die gleiche Kerbe schlagen auch die lächerlich tiefen Schwellenwerte des neuen, im Parlamentsgesetz vorgesehenen Artikel 77a «Regulierungsbremse», der direkt neben der Dringlichkeitsklausel (Art. 77) verortet wird.

Art. 77a besagt, dass Geschäfte einer Zustimmung der Mehrheit jedes einzelnen Rats unterliegt, wenn sie «für mehr als 10 000 Unternehmen eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge haben; oder für Unternehmen gesamthaft [und über einen Zeitraum von 10 Jahren] eine Erhöhung der Regulierungskosten von mehr als 100 Millionen Franken zur Folge haben». Als Regulierungskosten definiert werden die «einmaligen und die wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen». Überschreitet eine Vorlage einen dieser beiden Schwellenwerte, dann soll in den Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte jeweils ein qualifiziertes Mehr im Sinne der «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte» erforderlich sein. (d. h. (sofern es keine Vakanz gibt) mindestens 101 Stimmen im Nationalrat und 24 Stimmen im Ständerat, unabhängig von allfälligen Abwesenheiten).

**Da alle möglichen Kosten erfasst werden können, dürfte es in der Praxis ein Leichtes sein, den Schwellenwert von durchschnittlich 10 Mio. Franken pro Jahr zu überschreiten.** Das zeigt auch eine Schätzung von 2013, auf die der Begleitbericht verweist, und wo festgehalten wird, dass die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen «damals auf ca. 10 Mrd. Franken jährlich geschätzt» wurden und dass die Schätzungen, die nur «zwölf ausgewählte Bereiche und keine indirekten Regulierungskosten» berücksichtigen, nahelegt, dass die «Kosten für Unternehmen beträchtlich höher sein dürften.»

Zudem sieht die Vorlage vor, dass nach dem **«Vorsichtsprinzip»** agiert werden solle, d.h. «dass bei Unsicherheit [...] **jeweils die für Unternehmen aufwändigste Umsetzungsvariante** zu berücksichtigen ist (d.h. die Maximalvariante bezüglich Regulierungskosten und Anzahl betroffener Unternehmen)». Wenn die Schätzung eine Spannweite von 20-120 Mio. Franken umfasst, wäre «der Betrag von 120 Mio. Franken massgebend.»

#### 9. Hoher administrativer Aufwand und strenge Rechenschaftspflicht für den Bundesrat

Paradoxe- und ironischerweise schafft ausgerechnet die «Regulierungsbremse» **mehr Regulierungsaufwand**, sowohl für die Bundesverwaltung wie auch für den Bundesrat, der verpflichtet werden soll, alle fünf Jahre zu evaluieren, ob die «Regulierungsbremse» zweckmässig, wirksam und wirtschaftlich ist und er muss der Bundesversammlung einen Evaluationsbericht und nötigenfalls Verbesserungsvorschläge vorlegen. Mit dieser Ergänzung in Artikel 173 Ziffer 8 wird dem Bundesrat eine **vergleichsweise strenge Rechenschaftspflicht** auferlegt. Dies dürfte zum Ziel haben, weitere Verschärfungen des Gesetzes vorzunehmen, denn überprüft und – wohl nach unten - korrigiert werden sollen vor allem die sowieso schon grotesk tiefen Schwellenwerte.

#### 10. Schweizer Alleingang: Keine vergleichbare Gesetzgebung in Nachbarstaaten oder der EU

**In unserem geografischen Umfeld besteht keine vergleichbare Gesetzgebung:** «Weder die Nachbarstaaten der Schweiz noch die EU kennen eine vergleichbare Regelung in ihrem Gesetzgebungsverfahren.»

Zudem gibt es in der Schweiz keine Unabhängigkeit bei der Erfassung von Regulierungsfolgekosten: «In institutioneller Hinsicht ist ferner relevant, dass in der Schweiz, im Unterschied zu zahlreichen anderen OECD-Staaten, keine unabhängige Stelle existiert, die bei neuen Vorlagen die Regulierungsfolgenabschätzungen der federführenden Verwaltungseinheiten prüft.»