



Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene

Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung des Postulats 183-2015 Lanz (Thun, SVP)

Datum RR-Sitzung: 15. November 2017

Geschäftsnummer: 2015.STA.10452

Direktion: Staatskanzlei

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Aktuelle Situation im Kanton Bern.....	3
3	Erfahrungen in den anderen Kantonen	4
3.1	Allgemeiner Überblick	4
3.2	Kanton Zürich.....	4
4	Situation beim Bund	6
4.1	Bestehende Instrumente auf Bundesebene.....	6
4.2	Kritik der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2016	6
4.3	Parlamentarische Aufträge zur Erweiterung des bestehenden Instrumentariums	7
5	Wissenschaftliche Studien	8
5.1	Büro Vatter 2016	8
5.2	Avenir Suisse 2016	9
6	Erkenntnisse und Folgerungen für den Kanton Bern.....	9
6.1	Vorbemerkungen zur Umsetzung des Postulats.....	9
6.2	Numerisches Preisschild	10
6.3	“One-in, one-out“-Regelung.....	10
6.4	Unabhängige Kontrollstelle.....	11
6.5	Regulierungs-Checkup.....	12
6.6	Regulierungsfolgenabschätzung und Regulierungs-Checkliste	12
7	Fazit.....	13
8	Antrag	14

1 Ausgangslage

Am 16. November 2015 überwies der Grosse Rat das Postulat 183-2015 Lanz (Thun, SVP), „Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene“¹ (Ja: 78; Nein: 66; Enthalten: 2). Darin wird der Regierungsrat beauftragt, die Einführung einer Regulierungsbremse zu prüfen. Der Vorstoss wurde damit begründet, dass Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und namentlich von KMUs die zunehmende Bürokratie als eine ihrer grössten Herausforderungen bezeichnen würden. Ausserdem führe die Regulierungsdichte zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit. Bei der Prüfung einer Regulierungsbremse durch den Regierungsrat seien verschiedene Modelle denkbar, etwa die Festlegung eines Maximums der Gesamtkosten von Regulierungen für die Wirtschaft (sog. numerisches Preisschild) oder die „one-in, one-out“-Regelung.

Der Regierungsrat hatte in seiner ablehnenden Postulatsantwort auf die bestehenden (genügenden) Instrumente verwiesen: Bei jedem Rechtsetzungsprojekt würden auch immer die Notwendigkeit einer Regelung, die zu erwartende Effizienz im Vollzug und mögliche Vollzugsprobleme geprüft. Weiter müssten in den Vorträgen die absehbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, darunter der administrative Zusatzaufwand für die Wirtschaft, dargestellt werden.²

Der Postulant und mit ihm die Mehrheit des Grossen Rates erachteten indessen zusätzliche Massnahmen als notwendig. Sie wiesen darauf hin, dass die Prüfung einer Regulierungsbremse auch als Signal an die Verwaltung zu verstehen sei (insbesondere betreffend Ausführungserlasse).³

Der nachfolgende Bericht behandelt die aktuelle Rechtslage bezüglich der Regulierungspolitik im Kanton Bern und geht danach auf die Situation in anderen Kantonen sowie dem Bund ein. Zudem werden die Erkenntnisse zur Problematik aus wissenschaftlichen Studien umrissen. Daran anschliessend werden Schlussfolgerungen zur Umsetzung des Postulats zur Einführung einer Regulierungsbremse im Kanton Bern gezogen.

2 Aktuelle Situation im Kanton Bern

Wie bereits einleitend erwähnt, sind im Kanton Bern im Rechtsetzungsprozess die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Erlasses zu berücksichtigen. Die Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern sehen im verbindlichen Modul 8 vor, dass im jeweiligen Vortrag zu einem Erlass⁴ die absehbaren wirtschaftlichen Auswirkungen in den folgenden Wirkungsbereichen dargelegt werden müssen: Beschäftigungswirkungen, Kostenfolgen für die Wirtschaft, Regelungsbedarf sowie administrativer Zusatzaufwand für die Wirtschaft.

Demnach sind je nach Vorlage etwa die kurz- und längerfristig absehbaren Auswirkungen des Erlasses bzw. einer Erlassänderung auf die Arbeitsplätze (Abbau/Sicherung/Schaffung), die

¹ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.qid-30ee52c9ede640acb2a731c9c5ee9cb3.html>.

² Siehe Staatskanzlei des Kantons Bern (Hrsg.), Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons Bern (RSR). Modul 8: Vorträge, Bern 2007 (nachfolgend: *RSR. Modul 8: Vorträge*). Weitere Ausführungen sogleich in Ziffer 2.

³ Siehe Votum von Raphael Lanz, Thun (SVP) in: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Novembersession 2015, S. 1106.

⁴ Dieser Vortrags-Inhalt ist bei Verfassungsänderungen, Gesetzen, Dekreten, Verordnungen des Regierungsrates und Grossratsbeschlüssen zu interkantonalen Verträgen zwingend. Bei Regierungsratsbeschlüssen zu interkantonalen Verträgen sowie Grossratsbeschlüssen zu Volksinitiativen hingegen sollen die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft nur benannt werden, sofern diese sinnvoll sind.

Bedeutung der betroffenen Arbeitsplätze für die Branche, die Region und den Kanton darzustellen, und es sind die möglichen indirekten Beschäftigungseffekte in vor- und nachgelagerten Bereichen (z.B. Zulieferer, Betreiber) zu thematisieren. Weiter sind die erkennbaren Steuer- und Gebührenfolgen für Unternehmen, die absehbare Beeinflussung der Produktions- und Faktorkosten (z.B. Energie, Entsorgung, Transport, Arbeitskosten, ausgelöste Zwangsinvestitionen) sowie die möglichen Auswirkungen der Kostenfolgen auf die Attraktivität des Kantons als Wirtschaftsstandort im interkantonalen Vergleich aufzuzeigen. Die Notwendigkeit einer Regelung, die zu erwartende Effizienz im Vollzug und die möglichen Vollzugsprobleme sind kritisch zu überprüfen. Ein allfälliger administrativer Vollzugaufwand für die Wirtschaft (Gesuchs- und Bewilligungsverfahren) ist im interkantonalen Vergleich zu beurteilen. Erkennbare Einschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraums sind darzustellen und zu begründen.⁵

Dieses bestehende Instrument der Regulierungspolitik im Kanton Bern entspricht der sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), mit welcher die gesamten volkswirtschaftlichen Folgen von Erlassprojekten vorgängig abgeschätzt werden.⁶ Die bisherige Erfahrung des Kantons Bern zeigt, dass diese RFA in den Vorträgen sehr unterschiedlich detailliert durchgeführt wird und dass insbesondere die fundierte Beurteilung der absehbaren administrativen Belastung für die einzelnen Unternehmen oftmals fehlt.

3 Erfahrungen in den anderen Kantonen

3.1 Allgemeiner Überblick

Gemäss einer Erhebung des Bundes im Jahr 2014 existieren in fünf Kantonen gesetzliche Grundlagen, die eine administrative Entlastung der Wirtschaft zum Ziel haben (AG, BL, BS, SO und ZH). Konkrete Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind allerdings in den Kantonen nicht sehr verbreitet. Lediglich vier Kantone (AI, BL, GR, NE) verfügen über ein KMU-Forum, das KMU-relevante Themen diskutiert und entsprechende Stellungnahmen abgibt. Im Kanton St. Gallen wurde das KMU-Forum 2013 aufgrund mangelnden Interesses und ungenügender Wirkung aufgelöst. Auch das Instrument der RFA ist auf kantonaler Ebene wenig verbreitet. Eine RFA im umfassenden Sinne, das heisst bezogen auf die gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen, existiert neben dem Kanton Bern nur in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt. Die Kantone Basel-Landschaft, Graubünden und Zürich kennen eine RFA, die auf die Auswirkungen auf Unternehmen fokussiert. Das Instrument des KMU-Verträglichkeitstests, bei dem sorgfältig ausgewählte KMU zur Ermittlung der Auswirkungen eines Gesetzesentwurfes befragt werden, kennen nur die Kantone Graubünden, Neuenburg und St. Gallen.⁷

Weil der Kanton Zürich im Bereich der Regulierungspolitik in den letzten Jahren verschiedene Schritte unternommen hat, wird nachfolgend näher darauf eingegangen.

3.2 Kanton Zürich

Als Gegenvorschlag zur kantonalen „KMU-Entlastungsinitiative“ beschloss der Zürcher Kantonsrat 2009 das Entlastungsgesetz (EntlG)⁸, welches den administrativen Aufwand der Un-

⁵ Zum ganzen Abschnitt RSR. Modul 8: Vorträge, S. 13 f.

⁶ RFA werden auch in anderen Kantonen sowie im Bund – in je unterschiedlicher Ausprägung – durchgeführt (siehe sogleich).

⁷ Zum ganzen Abschnitt Bundesrat (Hrsg.), Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen. Bilanz 2012 – 2015 und Perspektiven 2016 – 2019. Bericht des Bundesrates, Bern 2015 (nachfolgend: *BR Administrative Entlastung 2015*), 40 f.

⁸ Gesetz vom 5. Januar 2009 zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; OS 930.1).

ternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering halten und den Anliegen der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) Rechnung tragen soll (Art. 1 Abs. 2 EntlG). Daraus entstanden die Aufgabenbereiche *Prüfung des geltenden Rechts*, *Einführung einer RFA* und *weitere Massnahmen zur Unternehmensentlastung* (Auskunftsdienst, E-Government Projekte etc.).

Die Erfahrungen im Kanton Zürich haben gezeigt, dass die *Prüfung des geltenden Rechts* verhältnismässig wenige Beanstandungen ergeben hat: Nicht einzelne Normen, sondern die Summe aller Vorschriften (Bund, Kanton, Gemeinde) führten zu administrativer Belastung. Die *Einführung der RFA* hat sich auf jene Erlasse beschränkt, welche die Unternehmen voraussichtlich belasten werden (Vorabklärung). Die federführende Verwaltungsstelle prüft dabei die Anzahl betroffener Unternehmen, die Art der administrativen Belastung, die Intensität und Häufigkeit der Belastung und alternative Regelungsmöglichkeiten. Jede RFA wird im Rahmen einer „Besonderen Stellungnahme“ durch die Volkswirtschaftsdirektion beurteilt.⁹ Trotz Schulungen der betroffenen Direktionen hat die Evaluation des Instruments RFA im Jahr 2014 ergeben, dass nur ein Fünftel der bis dahin durchgeführten RFA die Fragen der Richtlinie ausreichend beantwortet haben. Zudem waren bei zwei Dritteln der RFA die quantitativen Schätzungen zum administrativen Aufwand unvollständig.¹⁰ Schliesslich hat sich teilweise auch gezeigt, dass die Fragen weder im Zeitpunkt des Erstellens der RFA noch später im Gesetzgebungsprozess vernünftig beantwortet werden konnten, weil eine Prognose ganz allgemein nicht möglich war.

Als weitere Massnahme zur Eindämmung der Regulierung hatte der Kanton Zürich eine Machbarkeitsanalyse zur Regulierungsbremse erstellen lassen, in der die unterschiedlichen Regulierungsbremse-Instrumente evaluiert worden waren. Diese Evaluation zeigt die Stärken und Schwächen der verschiedenen Instrumente und legt dar, dass keines der Instrumente einem anderen deutlich überlegen ist. Die Studie geht daher davon aus, dass eine gezielte Kombination der Instrumente am meisten zur Senkung der Regulierungsbelastung beitragen könnte.¹¹

⁹ Siehe auch die Richtlinie vom 26. Oktober 2011 für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts (nachfolgend: *RFA-Richtlinie Kt. ZH*; abrufbar unter: https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/standortfoerderung/unternehmensentlastung/regulierungsfolgeabschaetzung/jcr_content/contentPar/morethemes/morethemesitems/147_1383729661770.spooler.download.1383729634490.pdf/Richtlinien_Regulierungsgrundsaeetze.pdf).

¹⁰ Eine quantitative Schätzung im Sinne einer Regulierungskostenabschätzung erfolgt, indem beispielsweise ausgerechnet wird, wie viele Arbeitsstunden eine neu einzuführende Bewilligung für ein Unternehmen verursachen würde. Es fand jedoch wegen des hohen Aufwandes keine Umrechnung der Regulierungskosten in einen Frankenbetrag (eigentliches Preisschild) statt.

¹¹ PATRICK ZENHÄUSERN/STEPHAN VATERLAUS/YVES SCHNEIDER – Polynomics AG, Regulierungsbremse im Kanton Zürich. Evaluation unterschiedlicher Regulierungsbremse-Instrumente, Schlussbericht vom 24. Januar 2017 (nachfolgend: *Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH*), S. 47. Auf die Ergebnisse der Machbarkeitsanalyse wird unten unter Ziffer 6 eingegangen.

4 Situation beim Bund

4.1 Bestehende Instrumente auf Bundesebene

Der Bundesrat befasst sich seit Jahren wiederkehrend in Berichten mit der Reduktion der Regulierungsbelastung und realisiert daraus Massnahmen.¹² Er verfolgt dabei eine Strategie der vielen kleinen Schritte.¹³

Zu den bestehenden Instrumenten im Gesetzgebungsprozess für eine effiziente Regulierung gehört zum einen der *KMU-Test*, der vor allem auf qualitative Aussagen von betroffenen Unternehmen setzt. Zum andern kennt der Bund ebenfalls das Instrument der *RFA*, welche die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen aufzeigen soll. Diese ökonomische Betrachtungsweise über Kosten und Nutzen einer neuen Regelung soll den Entscheidungsträgern zusätzliche Informationen geben. Eine RFA wird bei ausgewählten Gesetzgebungsprojekten (in einfacher oder vertiefter Form) durchgeführt.¹⁴

Als weiteres Instrument ist die *Regulierungskostenmessung* bei bereits bestehenden Regulierungen zu nennen. Unter diesem Titel führte der Bundesrat bis Ende 2013 in 15 für Schweizer Unternehmen besonders relevanten Bereichen Schätzungen zu den durch die Regulierung verursachten Kosten durch und leitete daraus Verbesserungsvorschläge ab.¹⁵ Unter der Leitung des SECO wurde zu diesem Zweck das Handbuch „*Regulierungs-Checkup*“ erarbeitet, das eine kohärente und vergleichbare Schätzung der Regulierungskosten in den zu untersuchenden Regulierungsbereichen ermöglichen sowie Kostenreduktionsmöglichkeiten aufzeigen soll. Das Handbuch „*Regulierungs-Checkup*“ soll auch künftig als Instrument zur Kostenmessung in anderen Bereichen angewandt werden.¹⁶ Sobald mehr als 10'000 Unternehmen von einem Regulierungsprojekt betroffen sind und eine Zunahme ihrer administrativen Belastung möglich ist, muss zudem im Rahmen der RFA eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten durchgeführt werden.¹⁷

4.2 Kritik der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2016

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) überprüfte im Jahr 2016 die Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen in rund 50 Botschaften des Bundesrates. Sie stellte dabei u.a. fest, dass bei einer Vielzahl der untersuchten Botschaften eine einfache oder sogar vertiefte RFA nötig gewesen wäre, diese jedoch nicht durchgeführt wurde. Weiter bemängelte die EFK, dass kaum zuverlässige Prognosen gemacht wurden. Sie wies auch auf den Interessenkonflikt der betroffenen Ämter hin: Einerseits müssten diese die Erlasse objektiv und transparent vorstellen und andererseits sollten die Abklärungen nicht negativ ausfallen, weil sie sonst das Erlassprojekt gefährden würden.¹⁸ Die EFK empfahl deshalb dem Bundesrat u.a., dass die

¹² Bericht zur administrativen Entlastung von 2011 und 2015 sowie der Regulierungskostenbericht von 2013. Weiter befragte das SECO 2012 und 2014 im Rahmen des Bürokratiemonitors Unternehmen nach ihrer subjektiven Wahrnehmung der administrativen Belastung, siehe den Überblick zu den Ergebnissen in BR Administrative Entlastung 2015, S. 10 f.

¹³ BR Administrative Entlastung 2015, S. 4 f.

¹⁴ BR Administrative Entlastung 2015, S. 19. Als Hilfsmittel stehen im Bund ein Handbuch RFA und eine Check-Liste zur Verfügung, siehe den Überblick zur RFA auf <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>.

¹⁵ Projekt «Regulierungs-Checkup: Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion».

¹⁶ 2015 wurde bspw. das Forschungsprojekt «Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen» ausgeschrieben.

¹⁷ BR Administrative Entlastung 2015, S. 28 f.

¹⁸ Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Prognosen in den Botschaften des Bundesrates. Evaluation der prospektiven Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen, Bern 2016 (nachfolgend: *EFK Evaluation 2016*), S. 3 ff. (Das Wesentliche in Kürze).

Bundeskanzlei mit einer effektiven Qualitätskontrolle bei Gesetzesentwürfen zu beauftragen sei. Zudem sollten die verschiedenen Instrumente zur Folgenabschätzung vereinheitlicht und verbessert werden (Transparenz der Analyse erhöhen, Schulung der zuständigen Personen etc).¹⁹

Der Bundesrat erklärt sich mit den Empfehlungen nur teilweise einverstanden. Er stufte die Qualität der Botschaft im Allgemeinen als gut ein. Die heutige Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren würden eine ausreichende Kontrolle der Prognosequalität garantieren. Der Bundesrat zeigte sich aber bereit, die den Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumenten im Rahmen der vorhandenen Mittel zu verbessern. So soll bspw. der Botschaftsleitfaden in dem Sinne überarbeitet werden, dass die Ämter transparenter über die analysierten Bereiche informieren müssen. Zudem will er die Schulungen verbessern.²⁰

4.3 Parlamentarische Aufträge zur Erweiterung des bestehenden Instrumentariums

Auf Bundesebene sind in den letzten Jahren zahlreiche politische Vorstösse eingereicht worden, die sich mit der Regulierungspolitik befassen. Praktisch identisch mit dem hier zur Diskussion stehenden Vorstoss von Grossrat Raphael Lanz ist das Postulat 15.3421 von Ständerat Andrea Caroni, das ebenfalls verlangt, die Einführung einer Regulierungsbremse zu prüfen.²¹ Der Vorstoss wurde unter anderem damit begründet, dass die bisherigen Massnahmen zur Eindämmung der Regulierungsflut wirkungslos geblieben seien und daher ein verbindliches Maximum an Regulierung oder die „one-in, one-out“-Regel geprüft werden sollte. Entgegen dem Antrag des Bundesrates hat der Nationalrat das Postulat am 16. März 2017 angenommen und den Bundesrat somit beauftragt, eine Auslegeordnung zur Regulierungsbremse vorzunehmen.

Bereits in der Herbstsession 2015 bzw. Sommersession 2016 haben National- und Ständerat die Motion Vogler 15.3400 „Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen“²² sowie die Motion FDP-Liberale Fraktion 15.3445 „Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken“²³ angenommen. Die Motion Vogler will sicherstellen, dass die bestehende RFA bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen von Bundesgesetzen und -verordnungen verbessert und eine frühzeitige Bedarfsanalyse eingeführt wird. Zusammen mit der Motion FDP-Liberale Fraktion fordert sie weiter, dass die RFA (und die Bedarfsanalyse) durch eine unabhängige Stelle bzw. Einheit überprüft werden. Mit der überwiesenen Motion FDP-Liberale Fraktion wurde der Bundesrat zudem verpflichtet, dass die einmaligen sowie wiederkehrenden Kosten einer Gesetzesvorlage in einem einheitlichen Verfahren berechnet und in den Botschaften standardisiert dargestellt werden.²⁴

¹⁹ EFK Evaluation 2016, S. 75 ff.

²⁰ EFK Evaluation 2016, S. 13 f. und 76 ff.

²¹ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153421>.

²² Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153400>.

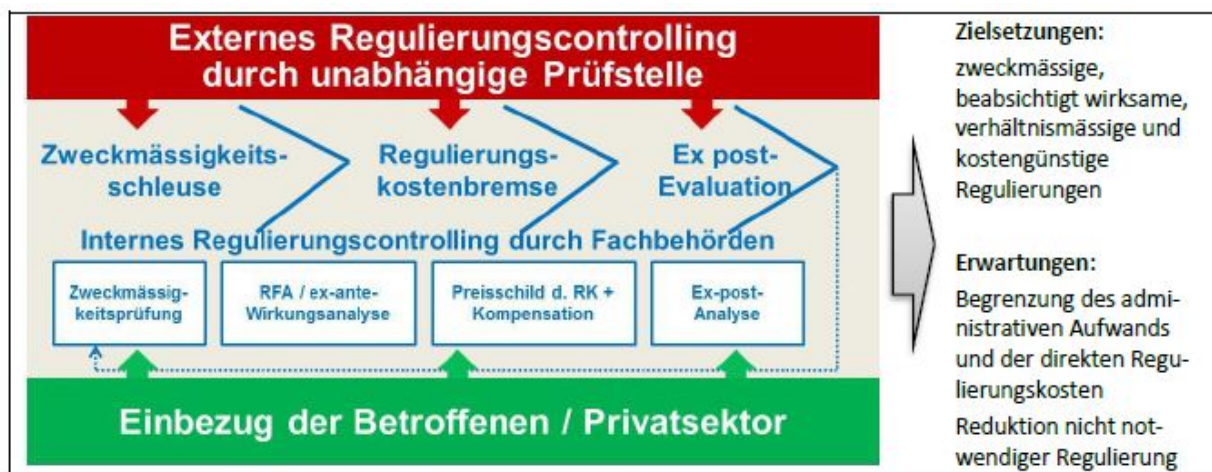
²³ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153445>.

²⁴ Weiter ist zu erwähnen, dass der Nationalrat am 8. Juni 2017 (entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission) der Parlamentarischen Initiative «Überregulierung stoppen! Für jedes neue Gesetz muss ein bestehendes aufgehoben werden („one in, one out“)» mit 87 Ja- zu 85 Nein-Stimmen (bei 9 Enthaltungen) Folge geleistet hat. Als Nächstes wird sich die zuständige Kommission des Ständerates mit der Initiative befassen. Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160435> sowie die weiteren Ausführungen zu diesem Instrument unten Ziffer 5.2 und 6.3.

5 Wissenschaftliche Studien

5.1 Büro Vatter 2016

Christian Rüefli und Kristel Marbach vom *Büro Vatter AG* verfassten im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung die Studie „Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle“²⁵. Das Konzept zielt nicht auf Deregulierung ab, sondern auf eine Verbesserung der Qualität der Regulierung. Die Studie geht näher auf das von der Schweizerischen Bankiervereinigung vorgeschlagene Konzept für eine gute Regulierungspolitik²⁶ ein, welches verschiedene Elemente aufweist:²⁷



Das Konzept zeichnet sich durch das Zusammenspiel der drei Akteure und ihrer je eigenen Kontrollaufgaben aus: Internes Regulierungscontrolling der Fachbehörden, Einbezug der betroffenen Kreise sowie externes Regulierungscontrolling durch eine unabhängige Prüfstelle. Letztere überprüft im Rahmen eines konkreten Regulierungsprojekts jeweils, ob die zuständige Fachbehörde die Prüfinstrumente korrekt einsetzt. Sie begleitet das Regulierungsprojekt somit in jeder Phase.

Als eines der Prüfinstrumente soll eine Regulierungskostenbremse eingeführt werden: Die Fachbehörde weist dabei die direkten Regulierungskosten für wirtschaftlich tätige Gesellschaften in einem *numerischen Preisschild* aus, was Transparenz und Steuerung ermöglichen würde. Es ist dann eine der Aufgaben der unabhängigen Prüfstelle, das Preisschild auf seine Plausibilität zu überprüfen. Das Parlament legt zudem einen *Kompensationsmechanismus* fest, mit welcher die Regulierungskosten konstant gehalten oder gar gesenkt werden können. Der Bundesrat wäre gegenüber dem Parlament verpflichtet, Rechenschaft über die Entwicklung und die erfolgte Kompensation der Regulierungskosten abzulegen. Das numerische Preisschild wird als Ergänzung der bestehenden RFA und als ein Element unter anderen einer guten Regulierungspolitik verstanden.

²⁵ CHRISTIAN RÜEFELI / KRISTEL MARBACH (Büro Vatter AG), Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung – Schlussbericht, Bern 2016 (abrufbar unter: http://www.swissbanking.org/de/themen/schlussbericht_regulierungspruefstelle_160526.pdf; nachfolgend: Büro Vatter 2016).

²⁶ Schweizerische Bankiervereinigung, Konzept für eine gute Regulierungspolitik, Basel 2016 (abrufbar unter: http://www.swissbanking.org/de/themen/20160906-2100-all-policy_paper_regulierungspolitik-sto.pdf).

²⁷ Büro Vatter 2016, S. 20 ff.

5.2 Avenir Suisse 2016

Als Folgepublikation zum Diskussionspapier von 2014²⁸ veröffentlichte *Avenir Suisse* im Jahr 2016 einen weiteren Beitrag „Auswege aus dem Regulierungsdickicht II“²⁹. Darin schlagen die Autoren u.a. vor, in der Schweiz verbindliche Regulierungsbremsen einzuführen.³⁰ Diese beinhalten folgende Elemente:

- *„One-in, one-out“-Regelung*: Zu Beginn wären nur Regulierungen, die Folgekosten für Unternehmen haben, diesem Mechanismus zu unterstellen. Die Autoren empfehlen, dass die Abschaffung einer Regulierung im Gegenzug für eine neue immer innerhalb desselben Departements erfolgen sollte und damit die Belastung innerhalb eines Regulierungsbereichs konstant gehalten würde.
- *Forcierung von „Sunset“-Klauseln*: Regulierungen müssten nach einer vorgegebenen Zeit evaluiert und allenfalls aufgehoben werden.
- *Vermehrter Einsatz von „Opting-Out“-Klauseln*: Mit solchen Klauseln sollten beispielsweise KMU oder Start-ups vor zu grossem Regulierungsaufwand geschützt werden, indem diese von der Regulierung ausgenommen würden.
- *„Zero-based-regulation“ – zurück auf Feld eins*: Regulierungen sollen in einem bestimmten Bereich grundlegend neu konzipiert werden, indem „tabula rasa“ gemacht wird und historisch gewachsene Strukturen aufgebrochen werden (Verhinderung von Pfadabhängigkeiten).
- *Gesamtwirtschaftliche Regulierungsbremse als dauerhafte Lösung*: Es könnte zum einen ein einmaliges Reduktionsziel deklariert werden. Zum anderen könnte die Entwicklung der Regulierungskosten an eine gesamtwirtschaftliche Grösse gekoppelt werden. Als erster Schritt wird die Erstellung eines Inventars aller Regulierungskosten, analog zur im Jahr 2013 durchgeführten Regulierungskostenmessung (siehe vorne Ziff. 4.1), empfohlen. Dieses Inventar wäre danach die Grundlage für das Reduktionsziel. Die Regulierungsbremse müsste gemäss den Autoren zwingend alle Regulierungen umfassen, also auch Rundschreiben, Merkblätter etc.

6 Erkenntnisse und Folgerungen für den Kanton Bern

6.1 Vorbemerkungen zur Umsetzung des Postulats

Die Ausführungen zur Situation auf Bundesebene zeigen, dass allzu viele verschiedene Instrumente zur Eindämmung von Regulierungen die betroffenen Behörden überfordern können und die Prozesse dadurch beliebig werden. Für den Kanton Bern bedeutet dies, dass tendenziell nicht neue Massnahmen geschaffen, sondern vielmehr bestehende Regulierungsinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung verbessert werden sollten. Dabei wäre anzustreben, dass die betroffenen Direktionen und Ämter einheitliche und noch klarere Vorgaben zur Beurteilung einer Regulierung erhalten. Auf Bundesebene wurde bislang eine pragmatische Strategie verfolgt, welche je nach Relevanz für die Unternehmen bestimmte Gesetzge-

²⁸ PETER BUOMBERGER, Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz, Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich 2014 (abrufbar unter: <https://www.avenir-suisse.ch/files/2001/01/Auswege-aus-dem-Regulierungsdickicht.pdf>).

²⁹ PETER BUOMBERGER/TOBIAS SCHLEGEL, Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen. Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich 2016 (abrufbar unter: <https://www.avenir-suisse.ch/files/2001/01/Auswege-aus-dem-Regulierungsdickicht-II.pdf> ; nachfolgend: *Avenir Suisse 2016*).

³⁰ Avenir Suisse 2016, S. 54 ff. Eine weitere Forderung sind klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess: Einführung eines Quality-Checks in einer frühen Phase, Fokussierung und Standardisierung der RFA – Konzentration auf wirtschaftliche Auswirkungen, Schaffung einer unabhängigen und personell schlanken Prüfstelle mit klarem Auftrag. Siehe Zusammenfassung in Büro Vatter 2016, S. 18.

bungsbereiche auswählt, die genauer auf ihre administrativen Belastungen untersucht werden.³¹ Damit Aufwand und Ertrag einer Regulierungsbremse im richtigen Verhältnis stehen, ist ein solches Vorgehen auch für den Kanton Bern empfehlenswert.

6.2 Numerisches Preisschild

Ein numerisches Preisschild, welches die direkten Regulierungskosten eines Erlasses ausweist, könnte die tatsächliche Belastung durch Erlasse transparent machen und würde auch als Grundlage für einen Kompensationsmechanismus (wie er in Ziff. 5.1 beschrieben wurde) dienen.

Die Machbarkeitsanalyse des Kantons Zürich bewertete ein numerisches Preisschild mit Kompensationsmechanismus überwiegend positiv: Eine solche Regulierungsbremse kenne mit der Schuldenbremse ein analoges und (positiv) bekanntes Instrument. Es könne auf Gesetzes-, aber auch Umsetzungsebene eingesetzt werden und wäre grundsätzlich auf zahlreiche Regulierungsthemen anwendbar. Als internationale Erfahrung wird der Bürokratiekostenindex in Deutschland als kontinuierliches und wirksames Monitoring angegeben. Die grösste Herausforderung bestehe in den mutmasslich hohen Umsetzungskosten bei der Ersteinführung des Instruments (Bestimmung der Themen und Ermittlung der Kosten).³²

Mit der soeben genannten Schwierigkeit sähe sich auch der Kanton Bern konfrontiert: Vorläufig existiert noch keine Methode, mit der die Regulierungskosten auf einfache, aber präzise Art beziffert werden könnten.³³ 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.³⁴ Weil Regulierungen für die einen Wirtschaftsakteure als nützlich, für andere jedoch als belastend betrachtet werden, ist eine nähere Quantifizierung eines Erlasses höchstens für einzelne Betroffene ansatzweise möglich. Weiter gilt es zu beachten, dass Regulierungskosten auch aus dem Zusammenspiel von verschiedenen Erlassen entstehen, was bei der Fokussierung auf die Kosten einzelner Erlasse nicht berücksichtigt würde. Schliesslich kann es zielführender sein, zu den geplanten Regulierungen qualitative Aussagen über die betriebs- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu haben anstatt sich bei der politischen Entscheidung auf ein blosses numerisches Preisschild zu stützen.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat, das Instrument des numerischen Preisschildes für Erlasse im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.3 “One-in, one-out“-Regelung

Mit der „one-in, one-out“-Regelung müsste für jede neue Regulierung eine bestehende abgeschafft werden. Idealerweise wäre die Regelung mit einem numerischen Preisschild zu kombinieren, damit die Erlasse anhand konkreter Berechnungen verglichen werden könnten (Kostenäquivalenz) und die Regulierungsbelastung konstant bzw. gesenkt werden könnte.

³¹ Siehe das Kapitel 5 Regulierungsbereiche und neue Massnahmen in BR Administrative Entlastung 2015, S. 42 ff.

³² Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 25 ff.

³³ Siehe die oben in Ziffer 4.1 erwähnte und vom Bund verwendete Regulierungskostenmessung.

³⁴ Ganz zu schweigen, dass dieses „umfassende Bild“ von Kosten und Nutzen rein ökonomisch geprägt ist und die Gesetzgebung daneben auch andere, nicht-ökonomische Aspekte (z.B. Gemeinwohlauftrag) berücksichtigen muss. Siehe die trefenden Denkanstösse zur dominanten Rolle der Ökonomie bei MARKUS MÜLLER, Die Wissenschaft des öffentlichen Rechts in Zeiten der Ökonomisierung – Denkanstösse, in: ZSR I 2016 (411), S. 423 f.

Die Machbarkeitsanalyse des Kantons Zürich erwähnte als mögliche Methode zur standardisierten Kostenmessung das Standardkostenmodell, mit dem geprüft werden könne, ob zwei Regulierungen mit Blick auf deren Umsetzungskosten vergleichbar seien. Die Methode sei vergleichsweise kostengünstig und auf unterschiedliche Bereiche anwendbar. Eine Einführung auf Kantonsebene sei jedoch insofern nicht unproblematisch, als zu diesem Instrument in der Schweiz – im Gegensatz zu den USA, zum Vereinigten Königreich, zu Kanada und Deutschland – noch überhaupt keine Erfahrungen vorliegen würden.³⁵

Der Regierungsrat schliesst sich den soeben wiedergegebenen Vorbehalten der Zürcher Machbarkeitsstudie an. Er weist ferner darauf hin, dass eine „one-in, one-out“-Regelung einer starren und schematischen Idee folgen würde, da allein die Anzahl an Erlassen noch nichts über die damit verbundenen Belastungen für die Unternehmen besagt. Sodann müssten die Kosten der verschiedenen Erlasse genau beziffert werden, um eine kostenäquivalente Kompensation sicherstellen zu können. Für solche Preisschilder der Erlasse gelten wiederum die oben erwähnten praktischen Umsetzungsschwierigkeiten. Zu beachten ist auch, dass die „one-in, one-out“-Regelung nicht nur den politischen Gestaltungsspielraum des Regierungsrates, sondern auch des Grossen Rates einschränken würde.

Schliesslich ist zu betonen, dass das kantonale Recht in gewissen Bereichen weitgehend zur Umsetzung von übergeordnetem Bundesrecht erlassen wird (z.B. Handelsregister, Betreuung und Konkurs, Grundbuch, Notariat). Solche Erlasse können nicht einfach aufgehoben werden, weil dadurch Lücken in der Gesetzgebung entstehen würden, was zu Rechtsunsicherheit und indirekt gar zu Mehrkosten für die betroffenen Unternehmungen führen könnte. Diese Bedenken zur „one-in, one-out“-Regelung ändern nichts am Bestreben des Regierungsrates, insbesondere im Rahmen von Neuregelungen die bisher in diesem Bereich bestehenden Bestimmungen kritisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat, das Instrument der „one-in, one-out“-Regelung im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.4 Unabhängige Kontrollstelle

Die Studie des Büro Vatter betont – ähnlich wie das auch in der oben erwähnten Kritik der eidgenössischen Finanzkontrolle zum Ausdruck kommt – die Wichtigkeit einer unabhängigen Kontrollstelle für eine gute Regulierungspolitik. Eine unabhängige Kontrollstelle ist nicht wie die federführende Verwaltungsstelle dem Dilemma ausgesetzt, dass sie bei der Überprüfung von Erlassen einerseits objektiv urteilen sollte und andererseits nicht daran interessiert ist, Argumente gegen das Erlassprojekt zu liefern. Ebenso verweist die Machbarkeitsanalyse des Kantons Zürich in Bezug auf internationale Erfahrungen darauf, dass es ohne Prüfstelle kaum möglich sei, ein Regulierungsbremse-Instrument verbindlich durchzusetzen (periodische Überprüfung der Entwicklung der administrativen Belastung).³⁶

Trotz dieser Vorteile einer unabhängigen Kontrollinstanz gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Schaffung einer solchen neuen Behörde im Kanton Bern mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Es wäre aber vorstellbar, dass bei grösseren, für die Wirtschaft und für einzelne Unternehmen relevanten Vorlagen, vermehrt eine externe Kontrolle (durch Private oder Universitäten bzw. Fachhochschulen) stattfinden würde. Dabei ist

³⁵ Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 28 ff.

³⁶ Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 47.

aber zu beachten, dass bereits heute grössere Gesetzgebungsverfahren regelmässig auch auf zumindest punktuellen Abklärungen Externer beruhen. Für eine Überprüfung dürften zudem spezifisches Praxis- oder Fachwissen oftmals unentbehrlich sein. Schliesslich soll nicht ausser Acht gelassen werden, dass das bestehende Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren im Kanton Bern als Instrument der Qualitätssicherung bereits heute dazu führt, dass Erlasse aus verschiedenen Blickwinkeln auf ihre Akzeptanz und Vollzugstauglichkeit beurteilt werden.

Aufgrund des befürchteten Mehraufwandes empfiehlt der Regierungsrat, das Instrument einer unabhängigen Kontrollstelle im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.5 Regulierungs-Checkup

Das Regulierungs-Checkup ist ein Instrument der nachträglichen Gesetzes-Überprüfung. Wie oben dargelegt, führt(e) der Bund in ausgewählten Regulierungsbereichen, von denen eine besondere administrative Belastung zu erwarten ist, Kostenschätzungen durch. Die im Regulierungs-Checkup gewählte Methode mit Datenerhebung, Expertenschätzung usw. und Verifizierung durch Unternehmerinterviews zeigt den grossen Aufwand, der für eine korrekte Kostenermittlung notwendig ist. Für den Kanton Bern käme eine solche umfangreiche Erlass-Überprüfung aus Ressourcengründen bloss in ausgewählten Bereichen in Frage, bei denen ein entsprechend grosses Entlastungspotenzial vermutet wird. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit des Gesetzgebers, in einzelnen Erlassen verbindlich eine Evaluationsklausel einzufügen.³⁷

Der Regierungsrat empfiehlt aus den dargelegten Gründen, das Instrument des Regulierungs-Checkups im Rahmen der Vorstossumsetzung nicht weiterzuverfolgen.

6.6 Regulierungsfolgenabschätzung und Regulierungs-Checkliste

Der Kanton Bern kennt bisher das Instrument der *RFA im umfassenden Sinn*, indem im jeweiligen Vortrag zu einem Erlassentwurf auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Rechtsetzungsgeschäfts eingegangen werden muss. Die Machbarkeitsanalyse (Kanton Zürich) erwähnt zwar, dass die Wirkung einer RFA als Regulierungsbremse sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene nur gering sei. Dennoch empfiehlt sie als eine mögliche Massnahme, die bestehende RFA des Kantons Zürich zu verfeinern.³⁸

Da der Kanton Bern die RFA bereits kennt, liegt es nach Auffassung des Regierungsrates nahe, dem Anliegen der Eindämmung von Regulierungen dadurch Rechnung zu tragen, dass das bestehende Instrument weiterentwickelt und optimiert wird. Dabei sollen jene bisherigen Abklärungen im Gesetzgebungsverfahren verstärkt werden, die darauf abzielen, eine Regulierung möglichst unternehmensfreundlich zu gestalten. Als zusätzliches Hilfsmittel schlägt der Regierungsrat eine *Regulierungs-Checkliste* vor.³⁹ Anhand dieser müssten die federführenden

³⁷ Siehe beispielsweise Artikel 83 des Gesetzes über den Kinder- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316): „Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion evaluiert dieses Gesetz innerhalb von vier Jahren ab Inkrafttreten ein erstes Mal und schlägt gegebenenfalls die nötigen Massnahmen vor.“

³⁸ Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 36 und S. 47 f.

³⁹ Beispielsweise in Frageform. Siehe die Prüfpunkte in der RFA-Richtlinie Kt. ZH. Sowie die Vorschläge in Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 47 f. (Erste Stossrichtung, Ziff. 2), welche die bestehende RFA verfeinern soll. Zu beachten sind auch die weiteren Empfehlungen auf S. 48 f. (zweite und dritte Stossrichtung), welche einem spezifischen Ansatz nach Sektoren/Bereichen bzw. nach Instrumenten verfolgen. Als Vorbild könnte auch die bestehende Checkliste des Bundes zur Durchführung einer RFA dienen, abrufbar unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage--wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>. Berücksichtigt werden sollten auch die

Direktionen und Ämter bereits am Anfang des Prozesses Überlegungen im Sinne der Regulierungsbremse anstellen.⁴⁰ Nebst anderem könnte die Checkliste auch die in den Studien vorgeschlagenen Instrumente (wie Kostenschätzung, Sunset-Regelung⁴¹, Opting-out-Klausel etc.) enthalten. Dadurch würden diese Regulierungsbremse-Instrumente zu einem festen Bestandteil der Überlegungen im Gesetzgebungsprozess werden. Ob eines oder mehrere davon im konkreten Fall tatsächlich zur Anwendung gelangen, wäre von der für die Erlassvorbereitung zuständigen Behörde im Rahmen der Abarbeitung der Checkliste zu prüfen.⁴²

Im Allgemeinen sollte die neue Checkliste keinen übermässigen Zusatzaufwand in der Verwaltung verursachen, sondern vielmehr den betroffenen Direktionen bzw. Ämtern eine nützliche und schematische Arbeitshilfe sein, mit welcher sie die administrative Belastung eines Erlasses besser einschätzen können. Das neue Instrument darf die Einführung neuer Normen nicht durch umfangreiche Abklärungen und Begründungen behindern. Es wäre kontraproduktiv, wenn die Regulierungs-Checkliste zu mehr Bürokratie bei der Rechtsetzung führen würde, zumal die kantonale Gesetzgebung in vielen Bereichen – anders als beim Bund – oftmals deutlich weniger Bezug zur Privatwirtschaft aufweist. Um dies zu verhindern, wird die Checkliste selbst vorsehen, dass vorab geprüft wird, wie sie im Einzelfall zur Anwendung kommt oder nicht, wenn beispielsweise absehbar ist, dass sich das Gesetzgebungsprojekt kaum auf Unternehmen auswirkt.

Der Regierungsrat empfiehlt daher, im Rahmen der Vorstossumsetzung das Kapitel «3.1.12 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft» des verbindlichen Moduls 8 der RSR mit einer Regulierungs-Checkliste zu ergänzen.

7 Fazit

Nach dem Gesagten soll das überwiesene Postulat 183-2015 Lanz (Thun, SVP) „Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene“ umgesetzt werden, indem das «Kapitel 3.1.12 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft» des verbindlichen Moduls 8 der Rechtsetzungsrichtlinie des Kantons Bern (RSR) mit einer Regulierungs-Checkliste ergänzt wird. Die Checkliste soll den zuständigen Direktionen und Ämtern im Rahmen der bestehenden Regulierungsfolgenabschätzung helfen, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen durch einen Erlass zielgerichteter abzuschätzen und darzustellen. So soll mit Hilfe der Checkliste namentlich besser abgeschätzt werden können, ob bzw. inwieweit im konkreten Einzelfall nähere Abklärungen zu den Belastungen von einzelnen Unternehmen sinnvoll sind, d.h. ob sich die mit solchen Abklärungen verbundenen Aufwendungen im politischen Diskurs als nützlich erweisen. Zur vorliegend dargelegten Umsetzung des Postulats beauftragt der Regierungsrat die Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion, eine solche Checkliste zu erarbeiten, die RSR entsprechend anzupassen sowie das neue Instrument bei den betroffenen Verwaltungsstellen einzuführen.

bereits vorhandenen Elemente im Modul 7: NEF-Rechtsetzung der RSR sowie im Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung.

⁴⁰ Siehe die Forderung von Avenir Suisse nach einem Quality-Check, welcher die Verwaltung künftig zwingen soll, sich früh mit Fragen der Effektivität, der Effizienz und der Schwere des Markteingriffs einer neuen Regulierung auseinanderzusetzen, Avenir Suisse 2016, S. 59.

⁴¹ Siehe dazu beispielsweise die bestehende sunset-Klausel in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b des Staatsbeitragsgesetzes (StBG; BSG 641.1): „Das Staatsbeitragsrecht ist in der Regel zu befristen. Ausnahmen sind zu begründen.“

⁴² Die Machbarkeitsanalyse des Kantons Zürich legt ebenfalls nahe, dass eine (gezielte) Kombination einiger dieser Instrumente am meisten zur Senkung von Regulierungsbelastungen beitragen könnte, Machbarkeitsanalyse Regulierungsbremse-Instrumente Kt. ZH, S. 47 ff. sowie vorne Ziffer 3.2.

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c GRG Kenntnis zu nehmen.