

Bundesamt für Wirtschaft,
Ausbildung und Forschung
Staatssekretariat für Wirtschaft

Per E-Mail an
vernehmlassung.regulierung@seco.admin.ch

Bern, 17. August 2021

Vernehmlassungsantwort zur Einführung einer „Regulierungsbremse“ (Änderung von Art. 159 Abs. 3)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit nimmt die „Allianz Ernährung und Gesundheit“ Stellung zum Projekt "Einführung einer Regulierungsbremse".

Einleitend möchten wir unserem Bedauern darüber Ausdruck geben, dass nur Organisationen, welche die Interessen der Unternehmen und der Industrie vertreten, in die Vernehmlassung einbezogen wurden, obwohl jede Regulierung (bzw. Nicht-Regulierung) direkte Auswirkungen auf die Bevölkerung der Schweiz und auf Organisationen wie die unsrige haben kann, da im Bereich der Gesundheitsprävention und der Schaffung eines gesundheitsförderlichen Umfeldes gezielte und massvolle Regulierungen in Ergänzung zum Prinzip der Eigenverantwortung auch in Zukunft unerlässlich sein werden.

Das Projekt zielt darauf ab, die Regulierungskosten für die Unternehmen zu begrenzen, und verfolgt daher das gleiche Ziel wie der Entwurf des Gesetzes über die Senkung der Regulierungskosten für Unternehmen, dessen Konsultationsverfahren ebenfalls im Gange ist.

Unsere Allianz lehnt die beiden genannten Projekte kategorisch ab. Wir fokussieren uns hier jedoch auf das Projekt "Regulierungshemmung", und die Gründe dafür, warum dessen Aufgabe für uns zwingend ist. Das heisst,

- das Projekt verwechselt Bürokratisierung mit Regulierung;
- es stellt daher ein systemisches Hindernis für jede erwünschte Verbesserung von Qualitätsstandards oder Umweltbedingungen dar;
- die durch das Projekt festgelegten Grenzwerte sind willkürlich;
- es stützt sich auf eine begrenzte und vage Sicht der Kostenfrage als einzige politische Prämisse;

- es schafft differenzierte Kategorien des Gesetzes allein auf der Grundlage der Kosten, die für die Unternehmen entstehen;
- es führt zu einer unverhältnismässigen Gewichtung der unternehmerischen Interessen im Vergleich zu denen anderer Akteure, insbesondere was die Gesundheit der Bevölkerung betrifft;
- es könnte die politischen Prozesse erschweren.

Erstens zeigt sich, dass das Projekt **Bürokratisierung mit Regulierung verwechselt**. Während die Bürokratisierung auf zeitraubende, kostspielige und damit kontraproduktive Verwaltungsakte abzielt, zielen die Regulierungen auf Ziele von öffentlichem Interesse ab.

Wie sich jedoch aus dem Antrag 16.3360 zeigt, ist eine Regulierung nicht zwingend der Feind der Unternehmen, im Gegenteil. Sie ermöglicht es u.a., bestimmte Ungleichgewichte in der Wirtschaft durch die Verringerung von Risiken oder die Anhebung von Qualitätsstandards zugunsten aller Wirtschaftsakteure zu beheben.

Das Projekt macht die Verabschiedung bestimmter Gesetze komplizierter und **stellt somit eine systemische Klippe für jede Verbesserung der Qualitätsstandards dar**. Was die Lebensmittelsicherheit, den Datenschutz oder die Cybersicherheit betrifft, so kommt die Verbesserung der Qualitätsstandards nicht nur den einzelnen Unternehmen zugute, sondern der gesamten Wirtschaft. Die Regulierungsbremse würde damit zwingend zu einer „Verbesserungsbremse“ werden, da sich die Aufmerksamkeit nur auf die finanziellen Kosten und nicht auf die Vorteile für die Gesellschaft als Ganzes konzentrieren würde.

Darüber hinaus **sind die in dem Projekt festgelegten Schwellenwerte willkürlich**. Die Zustimmung der Mehrheit jedes Rates ist notwendig, wenn der zur Abstimmung stehende Gegenstand zu einer Erhöhung der Regulierungskosten für mehr als 10'000 Unternehmen führt oder zu einer Erhöhung der regulatorischen Kosten für alle Unternehmen und (über einen Zeitraum von 10 Jahren) um mehr als 100 Millionen Schweizer Franken führt. Da alle möglichen Kosten erfasst werden können, dürfte es in der Praxis leicht fallen, die Schwelle von durchschnittlich 10 Millionen Franken pro Jahr zu überschreiten. Ebenso wie bei bestimmten Regulierungsarten würden die Schwellenwerte sehr rasch erreicht (z.B. hat der Bundesrat festgestellt, dass die Schwelle von 10'000 Unternehmen bei Revisionen wie etwa der Datenschutzverordnung sehr schnell erreicht werden würde).

Darüber hinaus ist die Zahl der Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten anhand der verfügbaren Statistiken nicht zu bestimmen, das BFS schlägt folgende Klassifizierungen vor: 1-9 Beschäftigte, [10-49 Beschäftigte], [50-249 Beschäftigte] und [>250 Beschäftigte]. So gab es 2018 insgesamt 10'885 Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten. Die vorgeschlagenen Schwellenwerte sind daher völlig willkürlich und beruhen nicht auf empirischen Notwendigkeiten oder Beobachtungen des Schweizer Wirtschaftsgefüges.

Es ist auch bedauerlich, dass das Projekt auf einer **kostenreduzierenden und vagen Sichtweise als einzige politische Prämisse beruht**. Die geplante Regulierungsbremse

berücksichtigt ausschliesslich die Kosten für Unternehmen, soziale, ökologische oder gesundheitsbezogene externe Effekte sind von der Berechnung ausgeklammert. Der Begriff der Kosten ist im Gesetzesentwurf sehr vage definiert: "Grundsätzlich sind sowohl zusätzliche Ausgaben als auch Gewinneinbussen als regulatorische Kosten zu betrachten". Insbesondere bei "indirekten Regulatorischen Kosten" könnte daher fast alles als zusätzliche Kosten eingestuft werden, während die positiven Auswirkungen im weitesten Sinne in der Berechnung nicht erscheinen.

Während neue Regulierungen für die Unternehmen Kosten verursachen können, so kann das Fehlen von Regulierungen und die Probleme, die daraus resultieren, zu höheren Kosten sowohl für Unternehmen wie auch für die Gesellschaft als Ganzes führen.

Daher sind wir als Allianz von im Gesundheitswesen tätigen Organisationen der Ansicht, dass der vorliegende Entwurf das Problem nicht aus dem richtigen Blickwinkel darstellt. Bestimmte Regelungen sind von entscheidender Bedeutung, um ein breites Spektrum von Interessen zu wahren. Die Kosten einer Massnahme für die Unternehmen als einziges Kriterium zu werten, führt keineswegs dazu, dass bürokratischer Aufwand vermieden wird. Es sollten mehr Elemente als nur die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt werden, da externe Effekte aus sozialen, ökologischen und vor allem gesundheitlichen Gesichtspunkten nicht in die Berechnung einfließen.

Zweitens ist es schockierend festzustellen, dass der **Entwurf unterschiedliche Kategorien von Gesetzen allein auf der Grundlage der Kosten für die Unternehmen schafft.**

Gemäss Artikel 159 der Verfassung trifft die Bundesversammlung ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmberechtigten, wobei die Räte nur dann tagen dürfen, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Der gleiche Artikel sieht eine Reihe von Ausnahmen vor, für die Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, d. h. mit der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates, zu treffen sind. Diese Ausnahmen sind: die Dringlichkeitserklärungen der Bundesgesetze, bestimmte Bestimmungen über Zuschüsse und Verpflichtungsermächtigungen sowie die Erhöhung der Gesamtausgaben bei aussergewöhnlichen finanziellen Notlagen. Alle anderen Entscheidungen unterliegen der einfachen Mehrheit.

Durch die Einführung eines Systems der qualifizierten Mehrheit würde die geplante Regelung die Schaffung von zwei Kategorien von Gesetzen bedeuten: diejenigen, die Unternehmen betreffen, und andere. Dies wäre insofern problematisch, als die Gleichbehandlung aller Gesetzesvorlagen gewährleistet sein muss, indem jedes Objekt, das dem Gesetzgeber präsentiert wird, die gleichen systemischen Möglichkeiten haben muss, die in einer Demokratie von entscheidender Bedeutung sind.

Darüber hinaus impliziert **das Projekt eine unverhältnismässige Bevorzugung der unternehmerischen Interessen gegenüber denen anderer Wirtschaftsakteure und der Bevölkerung.**

Die Wirtschaft setzt eine Vielzahl von Akteuren voraus, zu denen nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Erzeuger, die Vermittler und am Ende der Kette die Verbraucher gehören. Es gibt daher keinen Grund, weshalb nur einige dieser Akteure von einem systemischen Vorteil im Gesetzgebungsverfahren profitieren sollten, was bei einer Annahme des Entwurfs der Regulierungsbremse unweigerlich der Fall wäre.

In der Schweiz ist Lobbyarbeit ein demokratisches Instrument, da die Interessenverbände, Wirtschafts-, Sozial-, Berufs- und Gewerkschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen, regionale Behörden usw. die Gesetzgebungsverfahren begleiten, die darauf ausgerichtet sind, die öffentliche Debatte zu beeinflussen. Diese Lobbygruppen verfügen über ungleiche Mittel, um ihren Einfluss geltend zu machen. Das Gesetzgebungsverfahren garantiert jedoch letztlich eine gewisse Gleichbehandlung. Das Parlament begutachtet alle ihm vorgelegten Gegenstände gleich. Die Regulierungsbremse würde mit der Schaffung einer differenzierten Kategorie von Gesetzen diesen Aspekt des schweizerischen demokratischen Systems aus dem Gleichgewicht bringen.

Der **Gesetzesentwurf birgt auch die Gefahr** den politischen **Prozess zu erschweren**. Wie der Bundesrat in seinem Bericht betont, ist nicht auszuschließen, dass jede künftige Änderung in mehrere getrennte Teile unterteilt wird, um zu verhindern, dass die Revision einer qualifizierten Mehrheit unterliegt. Es stellt sich auch die Frage nach der perversen Wirkung einer solchen Massnahme in der Revisionsphase. Es ist nämlich nicht auszuschliessen, dass, um eine Ablehnung bei der Schlussabstimmung zu vermeiden, notwendige Massnahmen in den Revisionsentwurf aufgenommen werden.

Abschliessend möchten wir betonen, dass **die Schweiz an internationale und bilaterale Verträge gebunden ist**, deren Umsetzung die Annahme von Rechtsvorschriften erfordert, die unter diese Regulierungsbremse fallen könnten. Da die Annahme durch qualifizierte Mehrheit das Risiko einer Ablehnung eines Gesetzes erhöht, muss befürchtet werden, dass unser Land unter Umständen seinen internationalen Verpflichtungen nicht mehr uneingeschränkt nachkommen kann.

Auch wir halten als Gruppierung von NGOs im Gesundheitswesen die Verringerung der Bürokratie für ein lobens- und erstrebenswertes Ziel. Eine Gesetzesänderung wie die vorgeschlagene wäre jedoch in ihrer jetzigen Form kontraproduktiv. Eine Regulierungsbremse ist nicht das richtige Instrument, und die damit verbundene Bevorzugung der Wirtschaftsakteure ist besonders schockierend.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und grüssen Sie bestens.

Stefanie Zehnder
Sekretariat Allianz Ernährung und Gesundheit