



An den Grossen Rat

19.5496.03

WSU/P195496

Basel, 28. Februar 2024

Regierungsratsbeschluss vom 27. Februar 2024

Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend „wirkungsvolle Senkung der Regulierungsfolgekosten“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 vom Schreiben 19.5496.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und - dem Antrag des Regierungsrats folgend - den nachstehenden Anzug Elisabeth Knellwolf stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Die 2011 im Rahmen des Standortförderungsgesetzes eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat zum Ziel, das Ausmass von welchem KMU von behördlich verordneten Massnahmen betroffen sind, festzustellen. Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, von denen Unternehmen und insbesondere KMU betroffen sind, sind von der ausarbeitenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen allgemein und die KMU im Speziellen zu überprüfen. Das Ziel ist, die Regelungsdichte möglichst gering zu halten, administrative Hindernisse abzubauen und Abläufe nach Möglichkeit zu beschleunigen.

In der Praxis hat sich der erhoffte Effekt der RFA leider nicht eingestellt. Die Resultate der RFA wurden nicht als Handlungsempfehlung- bzw. -anweisung für den Regierungsrat, sondern im besten Fall als Orientierungshilfe, im schlechtesten Fall als notwendiges Übel verstanden. Korrekturmassnahmen erfolgten bei den Geschäften und Berichten bis dato nicht merklich und die Prüfung von Alternativen ist oft nebensächlicher Natur.

Um die fiskalische und administrative Belastung für die KMU-Wirtschaft nicht weiter zu erhöhen oder besser noch zu senken, gilt es daher, die bestehende RFA kritisch zu hinterfragen und alternative Massnahmen zu prüfen. Konkrete Ansätze diesbezüglich gäbe es einige: Zum Beispiel die Regulierungskostenbremse (qualitatives Mehr bei Parlamentsbeschlüssen, welche die KMU-Wirtschaft überproportional belasten) oder das "One-in-one-out"-Prinzip. Hierbei muss für jede neue Regulierung eine alte gestrichen werden. Das Prinzip wird seit 2006 in Deutschland erfolgreich angewendet. Ebenfalls aus Deutschland stammt der Normenkontrollrat. Es handelt sich hierbei um ein verwaltungsunabhängiges Gremium, welches alle neuen, aber auch bestehende Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ex ante prüft. Seit Einführung dieses Gremiums konnte die Bürokratiekostenbelastung stabilisiert werden.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten:

1. Welche Wirkung die RFA bislang auf das Ziel hatte, bei neuen oder geänderten Gesetzen und Verordnungen die Regulierungsdichte möglichst gering zu halten bzw. die administrative oder fiskalische Mehrbelastung für die KMU-Wirtschaft zu minimieren.
2. Ob die bestehende Methodik der RFA zur Erreichung der vorgegebenen Zielsetzung verbessert werden kann.

3. Welche wirkungsvollen Ansätze gegen die steigende administrative und fiskalische Belastung für die KMU-Wirtschaft in anderen Kantonen eingesetzt werden und wie Basel-Stadt von diesen Erfahrungen lernen kann (Benchmarking).
4. Auf welche Weise Ansätze wie die Regulierungskostenbremse, das "One-in-one-out"-Prinzip oder ein Normenkontrollrat auf kantonaler Ebene umgesetzt werden könnten.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Luca Urgese, Eduard Rutschmann, Patricia von Falkenstein»

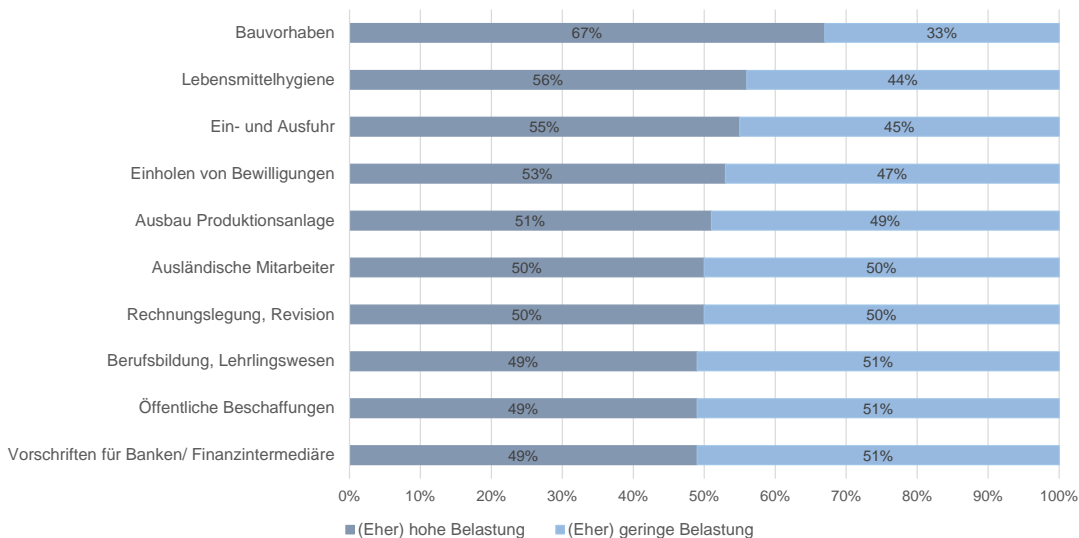
Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Staatliche Regulierungen: Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten

In der ökonomischen Theorie kann der Staat mittels Regulierungen in den Markt eingreifen, wenn Marktversagen vorliegt.¹ Marktversagen tritt auf, wenn der freie Markt aufgrund unterschiedlicher Mechanismen die Ressourcenverteilung nicht effizient gestaltet und die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigt. Beispielsweise gelten in der Lebensmittelproduktion strenge gesundheitliche Vorschriften. In einem gänzlich nicht-regulierten Umfeld müssten die Konsumentinnen und Konsumenten die Hygienemassnahmen des Herstellers und dessen Produktionsprozesse selbst überprüfen. Dies ist impraktikabel, weshalb sich ein staatliches Eingreifen mittels Regulierung als wohlfahrtssteigernd erweisen kann. Regulierungen sind also unerlässlich, um wohlfahrtsmindernde Effekte des freien Marktes abzufedern. Die Aufgabe der Behörden besteht darin, im Sinn der volkswirtschaftlichen Effizienz ein optimales Verhältnis zwischen Regulierungsnutzen und Regulierungskosten zu finden.

Die zehn Regulierungsbereiche mit der höchsten subjektiv empfundenen Belastung in der Schweiz



Quelle: LINK und SECO «Bürokratiemonitor 2022»

Gemäss Bürokratiemonitor 2022 empfanden rund 40% der Unternehmen in der Schweiz die subjektive Belastung als gering oder eher gering. Gegenüber der letzten Befragung von 2018 nahm dieser Anteil zu (2018: 32,5%). Die in der Studie gemessene tatsächliche Belastung nahm ebenfalls leicht ab. Laut Bürokratiemonitor 2022 sind diese Entwicklungen vorwiegend auf die Digitalisierung zurückzuführen. Auf Ebene der einzelnen gesetzlichen Vorschriften zeigt die Studie, dass mehr als die Hälfte der antwortenden Unternehmen eine hohe oder eher hohe Belastung in den

¹ Vgl. Die Volkswirtschaft «Von der Last und vom Nutzen der Regulierung», 2014

Bereichen Bauvorhaben, Lebensmittelhygiene, Ein- und Ausfuhr, Einholen von Bewilligungen und Ausbau Produktionsanlagen angegeben haben (siehe Abbildung).²

1.2 Überprüfung staatlicher Regulierungen in Basel-Stadt

Eine effiziente und massvolle Regulierung ist ein wichtiger Faktor für die Standortattraktivität des Kantons Basel-Stadt. Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Anzugstellerinnen und Anzugsteller, die administrative Belastung und die Regulierungsfolgekosten für die Unternehmen möglichst gering zu halten. So können die Attraktivität und die Dynamik des Wirtschaftsstandorts Basel-Stadt gewahrt und weiter gefördert werden.

Der Regierungsrat hat den vorliegenden Anzug zum Anlass genommen, die bestehende kantonale Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) rund zehn Jahre nach deren Einführung umfassend durch Externe evaluieren zu lassen. Ziel der im Jahr 2021 durchgeführten Studie war insbesondere, die Wirkungen der RFA in Basel-Stadt zu analysieren sowie allfällige Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen, verbunden mit einem kantonalen Benchmarking. Zum Zeitpunkt der ersten Anzugsbeantwortung Nr. 19.5399.02 vom 15. Dezember 2021 lagen zwar die Ergebnisse der Evaluation vor, eine detaillierte Analyse der Erkenntnisse und die Erarbeitung von allfälligen Handlungsoptionen standen jedoch noch aus. Um der Relevanz dieses Themas gerecht zu werden, beantragte der Regierungsrat, den Anzug stehenzulassen. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat am 12. Januar 2022. Mit dem vorliegenden Bericht werden die Resultate dieser Studie und die Massnahmen, die der Regierungsrat einführen will, präsentiert.

Die Evaluation der RFA zeigt auf, dass im Kanton Basel-Stadt ein wirksames Instrument zur Eindämmung der Regulierungsfolgekosten vorhanden ist. Die RFA eignet sich – in Ergänzung zu anderen Massnahmen – als gezieltes Instrument, um die Regulierungskosten für Unternehmen abzuschätzen und dazu beizutragen, dass die Belastung in einem vertretbaren Rahmen bleibt. Die Wirksamkeitsstudie bringt zum Ausdruck, dass die Sensibilisierung des Verwaltungspersonals für die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Regulierung, und somit der indirekte Wirkungskanal der RFA, gut ausgeprägt ist. Eine grundlegende Überarbeitung ist gemäss Studienergebnis in diesem Sinn nicht angezeigt. Gleichzeitig wird in der Studie jedoch auch Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Aufgrund dessen will der Regierungsrat am eingeschlagenen Weg der RFA festhalten, dieses Instrument jedoch gezielt stärken und weiterentwickeln. Der Regierungsrat verfolgt vor diesem Hintergrund folgende Massnahmen weiter (Details siehe Kap. 4):

- Regelmässige Schulungen und Austausch des Verwaltungspersonals zur Durchführung der RFA;
- Erleichterten Zugang zu externen Fachpersonen aus der Praxis;
- Ergänzung des Fragebogens durch einen Prüfpunkt betreffend den Einbezug von externen Fachpersonen sowie Begründung eines Nichteinbezugs;
- Selektive Ex-Post-Analysen durch ein externes Beratungs- bez. Forschungsbüro;
- Ergänzung des Fragebogens mit Prüfpunkt über die Möglichkeit der Befristung eines Erlasses;
- Ausgefüllter Fragebogen als obligatorische Beilage von Gesetzesvorlagen an den Grosse Rat.

2. Massnahmen des Bundes

Auf Seiten des Bundes werden Anstrengungen zum Abbau von administrativen Belastungen unternommen. Wie im Kanton Basel-Stadt wird bei neuen und revidierten Erlassen das Instrument der RFA eingesetzt. Dabei ist zu beachten, dass die RFA auf Bundesebene – aufgrund der Bedeutung der Erlasse für die ganze Schweiz – breiter aufgestellt ist und eine umfassendere Analyse vorsieht. In Abhängigkeit vom erwartenden Effekt auf die Wirtschaft wird auf nationaler Ebene ein interner RFA-Bericht, eine externe Analyse oder eine vertiefte, externe RFA in Zusammenar-

² Vgl. LINK & SECO «Bürokratiemonitor 2022», abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/75735.pdf>

beit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) durchgeführt. Weiter wurde bereits im Jahr 1998 ein KMU-Forum mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft vom Bundesrat ins Leben gerufen, um die Verwaltung mit praxisnahen Erfahrungen zu beraten und die wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben unter dem Aspekt der administrativen Belastung zu prüfen. Das zuständige SECO ist somit – subsidiär zu den regelmässigen Unternehmenskontakten der Kantone – im Rahmen der RFA im Austausch mit den Wirtschaftsakteuren.

Zur Verbesserung von Verwaltungsprozessen besteht seit 2007 zudem eine E-Government-Strategie Schweiz. Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik werden Dauer und Komplexität der Behördenkontakte und Behördenleistungen für Unternehmen und Privatpersonen reduziert und gleichzeitig die Produktivität bei den öffentlichen Verwaltungen gesteigert. Ein Kernstück dieser Strategie bildet die «EasyGov.swiss»-Plattform, die ähnlich einem Online-Schalter für Unternehmen aufgebaut ist: Handelsregistereinträge, Vereinfachung bei der Anmeldung bei der Mehrwertsteuer oder den Sozialversicherungen oder Gesuche für Arbeitsbewilligungen können hier vollzogen werden. Die Plattform wird weiter ausgebaut, so dass administrative Kosten der Unternehmen auf allen föderalistischen Ebenen gesenkt werden können.

Weiter schickte der Bundesrat am 28. April 2021 zwei Vorlagen zur Unternehmensentlastung in die Vernehmlassung. Die Einführung eines «Bundesgesetzes über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG)» sieht die gesetzliche Verankerung der Unternehmensentlastung vor. Mit sechs Massnahmen wird auf die direkten und indirekten Wirkungskanäle von Regulierungen abgezielt, um eine administrative Entlastung auf allen föderalen Ebenen zu erreichen. Der Regierungsrat unterstützte in der Vernehmlassung das Vorhaben. Die zweite Vernehmlassung betraf die Einführung einer Regulierungsbremse. Wenn eine bestimmte Anzahl Unternehmen von einem Bundeserlass betroffen sind, soll eine zusätzliche institutionelle Hürde im Sinne eines qualifizierten Mehrs im National- und Ständerat geschaffen werden. Die Mehrheit der Kantone (18 von 25) lehnte die Vorlage ab oder kritisierte sie stark. Auch der Regierungsrat Basel-Stadt stand dieser Vorlage in der Vernehmlassung ablehnend gegenüber. Der Bundesrat erfüllte am 9. Dezember 2022 mit der Ausarbeitung der Botschaft zur Einführung der Regulierungsbremse den Auftrag des Parlaments, verzichtet jedoch auf einen Antrag auf Zustimmung zum Erlassentwurf.³ Vielmehr schlägt er mit dem UEG verschiedene gezielte Massnahmen zur administrativen Entlastung vor.^{4,5}

3. Kantonaler Ansatz: Regulierungsfolgenabschätzung

3.1 Massnahmen zur Regulierungskostenreduktion

Die Wahrung und Förderung der Attraktivität und Dynamik des Wirtschaftsstandortes Basel-Stadt sind ein Kernanliegen des Regierungsrates. Daher ist die Evaluierung von neuen oder revidierten Regulierungen bezüglich potenzieller zusätzlicher Kosten für die lokalen Wirtschaftsakteure unabdingbar. Diesem Zweck dient unter anderem die RFA. Sie ist einerseits ein wichtiges Instrument zur Sensibilisierung der Verwaltung und zur Förderung der Transparenz der wirtschaftlichen Auswirkungen. Andererseits werden Kostenwirkungen bei Unternehmen durch neue und revidierte Erlasse systematisch analysiert. Auch werden die Folgen auf KMU explizit beachtet, da sie eine vergleichsweise hohe Belastung durch Regulierungen erfahren können.

³ Vgl. SECO «Botschaft zur Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes)», URL: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74373.pdf>

⁴ Vgl. SECO «Botschaft zum Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG)», URL: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74379.pdf>

⁵ Details zum Resultat der beiden Vernehmlassungen können in den jeweiligen Ergebnisberichten entnommen werden. Vgl. SECO «Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes)»; Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung», URL: [fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-44-cons_1-doc_8-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex-data.admin.ch/eli-dl-proj-2021-44-cons_1-doc_8-de-pdf-a.pdf); SECO «Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG)»; Ergebnisbericht der Vernehmlassung», URL: [fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-43-cons_1-doc_7-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2021-43-cons_1-doc_7-de-pdf-a.pdf)

Eine weitere Massnahme zur Reduzierung der Regulierungskosten ist die kantonale Umsetzung der E-Government-Strategie. Der stetige Ausbau und die Weiterentwicklung der digitalen Angebote und Instrumente für Unternehmen und für Bürgerinnen und Bürger stehen hierbei im Zentrum. So steht beispielsweise seit 1. Februar 2021 das Steuerportal «eSteuern.BS» zur Verfügung, wodurch sich die wichtigsten Steuergeschäfte elektronisch erledigen lassen. Auch die wichtigsten Bewilligungs- und Meldeverfahren im Baubereich, Gastgewerbe und der Allmendnutzung sollen zunehmend online beantragt und durchgeführt werden können. Der Regierungsrat setzt im Legislaturplan 2021 bis 2025 beim zukünftigen Angebot von modernem, kundenfreundlichem Service public einen Schwerpunkt.⁶

Weiter besteht für die Kantone beim Vollzug von Bundesrecht sowie bei der Umsetzung von Weisungen und Richtlinien oft ein gewisser Ermessensspielraum. Die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt ist bereits heute bemüht, mögliche Handlungsspielräume im Sinn der Unternehmen auszunutzen.

Mit dem kantonalen Vernehmlassungsverfahren existiert ein weiteres Instrument, mit dem die Mitwirkung von interessierten Personengruppen, Wirtschaftsverbänden und Organisationen im Gesetzgebungsprozess gefördert wird. Die Behörden können so bei Erlassen mit allgemeiner Tragweite die erwarteten Regulierungsfolgen auf ihre Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft frühzeitig prüfen, um negative Folgen zu berücksichtigen und allenfalls vermeiden zu können. Eine Delegation des Regierungsrats trifft sich zweimal jährlich zum Austausch mit den Basler Wirtschaftsverbänden. Der Dialog mit der Wirtschaft findet zusätzlich laufend an zahlreichen Branchen- und Unternehmensgesprächen mit dem Regierungsrat oder auf departementaler Ebene statt.

3.2 Entstehung der RFA im Kanton Basel-Stadt und Status Quo

Die RFA im Kanton Basel-Stadt ist ein Instrument zur Verbesserung der Rechtssetzung, indem mit ihr Erlasse - konkret Gesetze und Verordnungen - vor ihrer Verabschiedung auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen überprüft werden. Dabei wird einerseits Transparenz über die wirtschaftlichen Folgen von Regulierungen geschaffen. Andererseits findet eine Sensibilisierung der regulierenden Behörde für die Notwendigkeit des Erlasses und dessen Kostenfolgen statt. Das Ziel ist es Qualität, Effektivität und Effizienz von Regulierungen zu verbessern und damit den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt weiter zu stärken.

Die Rechtsgrundlage für die Durchführung einer RFA im Kanton Basel-Stadt bildet § 2a Standortförderungsgesetz vom 29. Juni 2006 (SG 910.200). Seit 1. Januar 2011 werden alle neuen und revidierten Gesetze und Verordnungen durch die federführenden Departemente möglichst früh im Rechtssetzungsprozess einer RFA unterzogen. Die Analyse ist in zwei Blöcke aufgeteilt: Bei Erlassen, von welchen Unternehmen nicht (oder positiv) tangiert werden, muss lediglich Teil A («Vortest») ausgefüllt werden. Die Durchführung der RFA fällt hier gewollt kurz aus. Falls aber durch eine Vorlage Unternehmen negativ betroffen sein könnten, müssen diese Auswirkungen in einem Teil B, der eigentlichen RFA, durch die federführende Dienststelle genauer beschrieben und analysiert werden. Anhand eines standardisierten Fragenkatalogs sind die Notwendigkeit der Regulierung, der volkswirtschaftliche Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen und insbesondere auf die KMU zu evaluieren. Die Ergebnisse werden, unabhängig der Betroffenheit, im Bericht an den Regierungsrat sowie – bei Gesetzen – im Ratschlag an den Grossen Rat festgehalten.

Nach der Einführung der RFA im Kanton Basel-Stadt fanden Schulungen des betreffenden Personals in den Departementen statt. Weiter wurde das Instrument zwei Jahre nach der Einführung intern evaluiert. Der Fragebogen sowie das anleitende Handbuch wurden leicht überarbeitet.

⁶ Vgl. Regierungsrat Basel-Stadt «Legislaturplan 2021 – 2025», URL: <https://www.bs.ch/publikationen/regierungsrat/rr-legislaturplan.html>

Seither blieben diese Instrumente sowie der Durchführungsprozess weitestgehend unverändert und werden bei allen neuen oder revidierten Gesetzen und Verordnungen angewandt.

3.3 Vorgehen zur Überprüfung der aktuellen RFA

In Erfüllung des vorliegenden Anzugs wurde nach einer öffentlichen Ausschreibung mittels eines freihändigen Verfahrens das Forschungs- und Beratungsunternehmen Ecoplan mit einer Analyse der RFA in Basel-Stadt beauftragt. Primäres Ziel dieser Evaluation war es, die Wirkung der RFA im Kanton Basel-Stadt näher zu betrachten, Verbesserungspotenzial zu erkennen und mögliche Massnahmen vorzuschlagen.

Zur Beantwortung der Anzugsfragen 1 bis 3 wurden im Rahmen der Studie folgende Analyseinstrumente gewählt:

- qualitative Interviews mit Schlüsselpersonen in der Verwaltung und den Wirtschaftsverbänden;
- Online-Umfragen bei mit der RFA betrauten Verwaltungsmitarbeitenden;
- Workshop zur Validierung der Ergebnisse.

Basierend auf diesen Resultaten wurden konkrete Verbesserungsmöglichkeiten der kantonalen RFA in Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe von Personen aus mehreren Departementen ausgearbeitet. Die Bemühungen des Kantons Basel-Stadt zur Eindämmung der Regulierungsfolgekosten wurden in einem Benchmarking mit den Bestrebungen und Massnahmen anderer Kantone verglichen. Durch Kurzumfragen bei den verschiedenen kantonalen Generalsekretariaten wurde eine Übersicht mit Informationen über gesetzliche Rahmenbedingungen, geplante und umgesetzte Massnahmen sowie Erfahrungen mit den bisherigen Instrumenten gewonnen. Details bezüglich der Durchführung und der Resultate sind der Ecoplan-Studie zu entnehmen.⁷ Frage 4 war nicht Bestandteil der Studie.

Des Weiteren wurden die Resultate der Studie Mitte 2022 den Basler Wirtschaftsverbänden vorgestellt, um sicherzustellen, dass sich auch die von den Regulierungen betroffene Wirtschaft einbringen und zu den vorgeschlagenen Massnahmen Stellung nehmen kann.

4. Beantwortung der Fragen im Detail

1. *Welche Wirkung hatte die RFA bislang auf das Ziel, bei neuen oder geänderten Gesetzen und Verordnungen die Regulierungsdichte möglichst gering zu halten bzw. die administrative oder fiskalische Mehrbelastung für die KMU-Wirtschaft zu minimieren?*

Grundsätzlich kommt die Studie «Wirkungs- und Qualitätsanalyse der Regulierungsfolgenabschätzung im Kanton Basel-Stadt» von Ecoplan zum Ergebnis, dass die RFA im Kanton Basel-Stadt gut aufgestellt, zweckmässig konzipiert und vergleichbar mit dem Instrument auf Bundesebene oder in anderen Kantonen ist. Zur Einordnung der Wirkung einer RFA muss das Instrument jedoch immer im Gesamtkontext aller kantonalen Instrumente und Prozesse gesehen werden. So finden bei grossen und komplexen kantonalen Vorhaben in der Regel umfangreiche Abklärungen statt, auch zu den Auswirkungen auf Unternehmen. Von der RFA ist in diesen Fällen kein zusätzlicher Effekt zu erwarten. Zusätzlich weist die Studie darauf hin, dass die RFA allgemein nur eine spezifische Massnahme zur Eindämmung hoher Regulierungskosten ist. Sie kann dazu beitragen, in der Abwägung zwischen Nutzen und Kosten einer Regulierung das Gewicht der Kostendimension zu erhöhen.

In der Theorie wird einer RFA ein direkter und ein indirekter Wirkungskanal zugeschrieben. Der direkte Effekt zeichnet sich durch die Rückkopplung von den Ergebnissen der RFA auf die Vorlage aus. Das heisst, die RFA in einem frühen Stadium der Rechtsetzung führt zu einer Anpassung

⁷ Vgl. Ecoplan «Wirkungs- und Qualitätsanalyse der Regulierungsfolgeabschätzung im Kanton Basel-Stadt», abrufbar unter: <https://www.awa.bs.ch/standortfoerderung/news-events.html>

der Vorlage. Bereits wenige erfolgreiche Fälle, in denen die Vorlagen dank der RFA verbessert werden, können wertvolle und bedeutende Einsparungen bei den Regulierungsfolgekosten zur Folge haben. Die im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews und Online-Umfragen legen nahe, dass ein solcher Rückkopplungseffekt in den Departementen des Kantons Basel-Stadt selten geschieht. Dies liegt vorwiegend daran, dass der Fragebogen der RFA in der Regel eher am Ende des Erarbeitungsprozesses eines Erlasses ausgefüllt wird, wenn der Inhalt einer Vorlage bereits weitgehend feststeht.

Wenn der direkte Wirkungskanal nur schwach ausgeprägt ist, impliziert dies jedoch nicht zwingend eine Ineffektivität der RFA, denn neben dem direkten Effekt hat die RFA auch indirekte Effekte. Der indirekte Wirkungskanal spielt eine entscheidende Rolle, wenn es um die Wirksamkeit der RFA geht. Dabei sorgt allein die Existenz der RFA für eine generelle Sensibilisierung der zuständigen Personen in der Verwaltung während des Rechtssetzungsprozesses. So können wirtschaftliche Auswirkungen idealerweise durch die Präsenz der RFA bereits vor dem finalen Erlass mitgedacht und diskutiert werden. Im Ergebnis führen sowohl der direkte als auch der indirekte Wirkungskanal dazu, dass die zuständigen Departemente eine Vorlage unternehmensfreundlicher gestalten. Dass der indirekte Effekt von grosser Bedeutung ist, zeigte sich in den Befragungen bei den verschiedenen Dienststellen des Kantons Basel-Stadt. Eine grosse Mehrheit der befragten Personen innerhalb der Verwaltung ist sich der Problematik der Regulierungsfolgekosten bei den Unternehmen bewusst und setzt sich bereits früh für unternehmensfreundliche Lösungen ein, ohne den RFA-Fragebogen bereits zur Hand zu nehmen. Teilweise wird aber auch unabhängig von der RFA in verschiedenen Regulierungsvarianten gedacht oder die Notwendigkeit einer Regelung grundsätzlich hinterfragt. Diese vermehrte Reflexion über die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage wird durch die Ergebnisse der Onlineumfrage bestätigt. Gleichzeitig verweist die Studie darauf, dass im Rahmen der RFA in Basel-Stadt nur sehr selten verwaltungsexterne Akteure miteinbezogen werden. Das Instrument der RFA hat also eine indirekte Wirkung auf die Verwaltung, indem es die involvierten Mitarbeitenden zusätzlich und wiederholt für das Thema der Regulierungskosten für Unternehmen sensibilisiert. Dies dürfte dazu führen, dass die ausgearbeiteten Vorlagen vermehrt so ausgestaltet werden, dass sie für Unternehmen geringere Belastungen mit sich bringen. Zur genauen Grösse dieser indirekten Effekte sind aber keine fundierten Aussagen möglich, da sich diese Effekte in der Praxis nicht direkt messen lassen.

Neben dem Einfluss der RFA auf die Verwaltung hat das Instrument durch die Schaffung von mehr Transparenz auch Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess. Ob und inwieweit die Erläuterungen zur RFA Auswirkungen auf die Meinungsbildung und den Entscheidungsprozess in den politischen Gremien haben, ist nicht genau bekannt. Dieser Aspekt wurde nicht im Detail untersucht, da dies den Rahmen der Studie gesprengt hätte. Die Gespräche mit Personen aus der Verwaltung und der Wirtschaftsverbände haben aber ergeben, dass das Thema «Regulierungsfolgen für Unternehmen» in der Politik grundsätzlich ein wichtiges Thema ist. Aus den Befragungen geht jedoch hervor, dass die Ergebnisse der RFA meist nicht zu einer politischen Debatte führen und eine geringe Rolle spielen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Ob und wie stark dank der RFA die regulatorische Belastung von Unternehmen effektiv limitiert werden kann, lässt sich grundsätzlich, aber auch im Einzelfall nur schwer nachweisen. Es überlagern sich verschiedene Effekte, so dass eine kausale Aussage zum Einfluss eines einzelnen Instruments wie der RFA kaum möglich ist. Die Studie kommt jedoch zum Ergebnis, dass das Instrument der RFA im Kanton Basel-Stadt seit seiner Einführung im Jahr 2011 dazu beigetragen hat, das Wachstum der regulatorischen Belastung im Kanton Basel-Stadt zu beschränken. Die RFA wirkt dabei vor allem durch die Sensibilisierung des Verwaltungspersonals, so dass gemäss Studie insgesamt von einem positiven Effekt auszugehen ist.

2. *Kann die bestehende Methodik der RFA zur Erreichung der vorgegebenen Zielsetzung verbessert werden?*

Ergebnis der Studie: Empfohlene Optimierungsmassnahmen

Die Ergebnisse zur Wirksamkeit der RFA haben gezeigt, dass die RFA in Basel-Stadt zwar grundsätzlich gut aufgestellt und konzipiert ist, dass jedoch bei der Umsetzung Verbesserungspotenziale vorhanden sind. In der Studie münden die Verbesserungsvorschläge in fünf Empfehlungen:

- Durchführung regelmässiger Schulungen des Verwaltungspersonals;
- Definieren von departementsinternen «Kompetenzzentren»;
- Erleichterter Zugang zu externen Sachverständigen;
- Vorgaben für Vorlagen sowie für vorberatende Kommissionen;
- Situative Rückfragen und selektive ex-post-Analysen durch das WSU.

Kantonales Massnahmenpaket

Der Regierungsrat wird verschiedene Massnahmen in vier der fünf Bereiche der Empfehlungen umsetzen. Zusätzlich wird das Massnahmenpaket um eine weitere Änderung ergänzt. Die Massnahmen werden mit den aktuell vorhandenen und für die RFA vorgesehenen Personalressourcen umgesetzt. In der zuständigen Dienststelle werden ca. 20 Stellenprozente zur Organisation (bspw. von Schulungen), Unterstützung und Begleitung des RFA-Prozesses eingesetzt. Im Folgenden werden die Anpassungen erläutert. Daneben sollen die Grundlagen der RFA (Handbuch, Fragebögen) im Detail überprüft und überarbeitet werden.

1. Schulung des Verwaltungspersonals: Der Regierungsrat sieht die Schulungen des Verwaltungspersonals als eine sinnvolle Massnahme, um die Bedeutung des Instruments systematisch zu erhöhen und eine Qualitätssicherung im Sinn standardisierter Prozesse und Abläufe vorzunehmen. Dies wird zum einen mit einer Einführungsveranstaltung für neue Mitarbeitende geschehen, die sich potenziell mit einer RFA auseinandersetzen werden. Mittels Kurs wird für die Thematik sensibilisiert und Sinn und Zweck des Instruments erläutert. Zum anderen werden regelmässige «Refresher-Kurse» für die für die RFA zuständige Personen zur allgemeinen Stärkung des Instruments beitragen. In diesem Rahmen wird ein Erfahrungsaustausch ermöglicht und die Diskussion von konkreten Fällen und Fragen steht im Zentrum. Auch ein einheitliches Vorgehen sowie Prinzipien und Standards werden besser verankert: Beispielsweise, wann der umfassendere Teil B ausgefüllt oder zu welchem Zeitpunkt die RFA durchgeführt werden sollte.
2. Einbezug externer Sachverständiger sowie Ergänzung des RFA-Fragebogens mit entsprechendem Prüfpunkt: Die Durchführung der RFA findet heute in der Regel ohne Dialog mit externen Wirtschaftsakteuren statt. Durch externe Expertise und praxisnahe Erfahrungen können die RFA und die Effektivität und Qualität der Erlasse jedoch verbessert werden. Gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden soll ein Prozess für den erleichterten Zugang zu Fachpersonen (Praktikerinnen und Praktiker) zur Konsultation bei der Durchführung der RFA aufgegleist werden. Daneben soll im RFA-Fragebogen B zusätzlich ein Prüfpunkt aufgenommen werden, der Auskunft geben soll, ob auf externe Expertise zurückgegriffen wurde oder nicht. Ein Nichteinbezug muss in Zukunft begründet werden. Geplant ist – nach der Behandlung dieser Anzugsbeantwortung im Grossen Rat – gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden ein geeignetes Vorgehen zu evaluieren und einen verbindlichen und klaren Prozess zum Einbezug externer Sachverständiger zu erarbeiten.
3. Obligatorischer Bestandteil der Dokumente an Grossen Rat: Nicht nur im Verwaltungsprozess des Kantons Basel-Stadt ist Verbesserungspotenzial bezüglich der Bedeutung der RFA vorhanden. Um das Gewicht und die Wirkung der RFA zu verstärken, ist auch eine verbesserte

Kommunikation und vermehrte Diskussion der RFA-Resultate im Grossen Rat oder in den grossrätlichen Kommissionen denkbar. Gemäss Studie sind die wirtschaftlichen Auswirkungen von Erlassen in der politischen Debatte äusserst präsent. Weniger diskutiert werden hingegen die spezifischen Resultate der RFA. Um die besten Voraussetzungen für eine Diskussion über die RFA zu schaffen, werden dem Grossen Rat künftig bei entsprechenden Geschäften immer die ausgefüllten RFA-Fragebögen übermittelt. Dies war in der Vergangenheit bereits häufig der Fall, wird aber künftig obligatorisch sein.

4. Ergänzung des RFA-Fragebogens mit Prüfpunkt über die Möglichkeit der Befristung eines Erlasses: Regulierungskosten können auch über befristete Erlasse reduziert werden. Dabei wird bei der Ausarbeitung eines Erlasses eine sogenannte Sunset-Klausel definiert, die ein ganzes Gesetz oder einen Teil davon für eine bestimmte Dauer befristet (siehe auch Antwort auf Frage 4). Der Regierungsrat erachtet die Befristung von Erlassen punktuell als sinnvoll. Zukünftig soll dieser Ansatz aufgegriffen werden, indem der RFA-Fragebogen B mit einem Prüfpunkt ergänzt wird, ob die zeitliche Befristung des Erlasses in der Ausarbeitung des Erlasses durch die Dienststelle in Betracht gezogen wurde. Eine Nichtbefristung gilt es zu begründen. Ziel dieses Vorgehens ist es, die Departemente für dieses alternative Instrument zu sensibilisieren und vermehrt in der basel-städtischen Gesetzgebung einzuführen.
5. Selektive Ex-post-Analysen: Der Regierungsrat erachtet eine selektive Auswahl von Vorlagen mit potenziell grossen Auswirkungen auf die Wirtschaft zur Durchführung von Ex-post-Analysen als eine sinnvolle Massnahme, um fundierte Informationen über die Auswirkungen und Kosten einer Regulation für die Wirtschaft zu erhalten und um die vorgenommenen RFA zu reflektieren. So können einzelne ausgewählte neue oder revidierte Erlasse, die einer RFA unterzogen wurden, durch ein unabhängiges Beratungs- resp. Forschungsbüro analysiert werden. So eruiert der Regierungsrat zurzeit mit externer Unterstützung die Umsetzung der neuen Wohnschutzbestimmungen.

Der Regierungsrat ist überzeugt davon, dass diese Massnahmen in der Summe dazu beitragen werden, die Wirksamkeit der RFA und die Sensibilisierung für Regulierungskosten im Kanton Basel-Stadt weiter zu erhöhen.

Der Regierungsrat erachtet hingegen die in der Studie vorgeschlagenen departementsinternen Kompetenzzentren als wenig zielführend. Mit der zuständigen Dienststelle im WSU, welche auf Anfrage Stellung zu mutmasslichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer vorgesehenen Er- bzw. Überarbeitung von Erlassen und zur korrekten Durchführung der jeweiligen RFA nimmt, gibt es bereits heute eine Stelle im Kanton, welche beigezogen werden kann. Mit der dezentralen Ausführung der RFA in den Departementen und den geplanten Schulungen des involvierten Verwaltungspersonals sollen zudem alle Personen, welche eine RFA durchführen, geschult und sensibilisiert werden.

Der Regierungsrat ist überzeugt davon, dass diese Massnahmen in der Summe dazu beitragen werden, die Wirksamkeit der RFA und die Sensibilisierung für Regulierungskosten im Kanton Basel-Stadt weiter zu erhöhen.

Stellungnahme der Basler Wirtschaftsverbände

Im Rahmen der Evaluation der RFA wurden die Basler Wirtschaftsverbände eingeladen, sich zu den Ergebnissen der Studie und den umzusetzenden Massnahmen zu äussern. In ihrer Stellungnahme halten die Verbände fest, dass sich die erhofften Effekte der RFA in der Praxis seit ihrer Einführung im Jahr 2009 aus Sicht der Wirtschaft nicht eingestellt haben und die Resultate der RFA nicht als Handlungsempfehlung für Regierung und Parlament, sondern im besten Fall als Orientierungshilfe verstanden werden. Aus Sicht der Verbände seien bis dato kaum Korrekturmassnahmen nach erfolgter RFA vorgenommen worden, und die Prüfung von Alternativen zu geplanten Regulierungen spielten höchstens eine untergeordnete Rolle. Entsprechend begrüssen

die Verbände die konkreten Handlungsempfehlungen von Ecoplan sowie den Willen des Kantons, diese grösstenteils in der Praxis umzusetzen.

Die Wirtschaftsverbände sehen bei Gesetzesvorlagen mit grossen Auswirkungen ein erhebliches Potenzial für ex-post-Analysen mit dem Ziel, Schwächen der beschlossenen Regulierung zu analysieren und konkrete Anpassungsvorschläge zu Handen der politischen Entscheidungsträger (Regierungsrat/Grosser Rat) oder der umsetzenden/ vollziehenden Behörden zu formulieren.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die dezentrale Ausführung entscheidend für den Erfolg der RFA ist. Dadurch, dass die Verantwortung für die Umsetzung bei den Dienststellen und Departementen verbleibt, wird eine verstärkte und permanente Sensibilisierung für die Bedürfnisse der Unternehmen in der gesamten Verwaltung erreicht. Der Optimierungsfokus soll auf der Erarbeitung neuer Erlasse liegen, die durch die jeweiligen Dienststellen und Departemente erarbeitet werden, nicht jedoch auf bereits in Kraft getretene Erlasse. Zudem findet eine Überprüfung von Erlassen statt, wenn der Vollzug zu grosser Kritik führt. Obwohl gemäss Studie grundsätzlich kein systematisches Qualitätsproblem bei der Durchführung der RFA im Kanton Basel-Stadt vorliegt, erachtet es der Regierungsrat dennoch als sinnvoll, selektive Ex-post-Analysen bei Vorlagen mit potenziell hohen Auswirkungen durch ein externes und neutrales Beratungs- resp. Forschungsbüro durchführen zu lassen.

3. *Welche wirkungsvollen Ansätze gegen die steigende administrative und fiskalische Belastung für die KMU-Wirtschaft werden in anderen Kantonen eingesetzt und wie kann Basel-Stadt von diesen Erfahrungen lernen (Benchmarking)?*

Das kantonale Benchmarking von Ecoplan, welches im Zug der Evaluation der RFA Basel-Stadt vorgenommen wurde, weist zusammenfassend die folgenden Ergebnisse aus⁸:

In sieben Kantonen der Schweiz⁹ ist die administrative Entlastung gesetzlich verankert. Weiter besteht im Kanton St. Gallen eine Rechtsgrundlage für die Überprüfung von Erlassen auf ihre Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit, nicht jedoch für die explizite Entlastung. In weiteren zwölf Kantonen werden ebenfalls Instrumente zur Reduktion der Regulierungsfolgekosten eingesetzt oder es finden dahingehende Bestrebungen statt (siehe Tabelle). Die Resultate beruhen auf Angaben der jeweiligen Generalsekretariate. Es ist davon auszugehen, dass in mehreren Kantonen verschiedene (teilweise niederschwellige) Massnahmen, wie zum Beispiel das Darstellen der Auswirkungen auf die Wirtschaft in Berichten an den Regierungsrat, in der Praxis umgesetzt werden, ohne dass diese bei der Befragung durch Ecoplan von den Kantonen explizit erwähnt wurden.

Die Umsetzung der rechtlichen Grundlagen divergiert je nach Kanton. Eine eigentliche RFA kennen neben dem Kanton Basel-Stadt die Kantone Basel-Landschaft, Graubünden und Zürich. Im Vergleich zum Kanton Zürich erfolgt der Durchführungsprozess der RFA im Kanton Basel-Stadt sehr dezentral. Diese Ausgestaltung wurde bei der Einführung der RFA bewusst gewählt, da so die Expertise bei den federführenden Dienststellen ausgeschöpft werden kann. Weiter wird somit eine permanente Sensibilisierung für die Bedürfnisse der Wirtschaft in der gesamten Verwaltung erreicht. Mit diesem gewählten Vorgehen konnte die RFA zudem ohne zusätzliche Personalressourcen aufgebaut werden. Um jedoch dem Instrument künftig mehr Gewicht zu geben und eine systematischere Qualitätssicherung zu gewährleisten, erachtet der Regierungsrat die Ernennung von RFA-Kompetenzpersonen in den Departementen als sinnvoll (siehe Antwort zu Frage 2).

⁸ Für detailliertere Ergebnisse vgl. Ecoplan «Wirkungs- und Qualitätsanalyse der Regulierungsfolgenabschätzung im Kanton Basel-Stadt», URL: <https://www.awa.bs.ch/standortfoerderung/news-events.html>

⁹ Es sind dies die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, Solothurn und Zürich.

Übersicht über die Instrumente anderer Kantone

	AG	BE	BL	BS	GE	GR	JU	LU	NE	OW	SG	SO	SZ	TG	UR	ZH
RFA			x	x		x										x
Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) ¹⁰		x	x												x	
Regulierungsbremse	P	(x) 11												P		
KMU-Test						x										
Darstellung von Auswirkungen auf die Wirtschaft	x				x			x	x			x	x			
Niederschwellige Entlastungen	x						P									
Informelle Gespräche	x									x						
Regelmässige Überprüfung								x			x		x		x	
Sunset-Klauseln ¹²								x								
KMU-Forum			x			x			x			x				

Quelle: Ecoplan «Wirkungs- und Qualitätsanalyse der Regulierungsfolgenabschätzung im Kanton Basel-Stadt», Stand August 2021

Notizen: P = in Planung oder parlamentarische Vorstösse in Prüfung

Zwei Kantone, die eine RFA kennen, setzen zusätzlich ein KMU-Forum ein. Der Kanton Graubünden hat dieses seit der Einführung im Jahr 2007 lediglich einmal einberufen. Der Kanton Basel-Landschaft, dessen Wirtschaftsstruktur sich durch einen grossen KMU-Anteil auszeichnet, gibt diesem Austausch ein grösseres Gewicht. Hier werden jährlich in einer bis vier Sitzungen bestehende Erlasse geprüft. Zudem findet in diesem Sinn ebenfalls eine Art regelmässige Evaluation der Regulierungen statt. Im Kanton Basel-Stadt ist dieser Einbezug externer Sachverständiger vergleichsweise wenig institutionalisiert. Wie in der Antwort auf Frage 2 bereits ausgeführt, ist der Regierungsrat gewillt, diesen Austausch zukünftig vermehrt zu fördern und den Zugang des Verwaltungspersonals zu externer Fachexpertise zu vereinfachen.

Eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung analog dem Kanton Basel-Landschaft ist im Kanton Basel-Stadt aus Kosten- und Effizienzgründen nicht geplant. Vielmehr soll mit einer RFA – wie auch zukünftig mit der Klimawirkungsabschätzung (KWA) – jeweils das Instrument eingesetzt werden, welches für das spezifische Geschäft nötig ist. Bei den betreffenden Erlassen müssen bereits heute die finanziellen und (volks-)wirtschaftlichen Konsequenzen evaluiert werden. Damit einhergehend werden die Auswirkungen auf die Wirtschaft in den Berichten an den Regierungsrat bereits aufgegriffen.

4. Auf welche Weise könnten Ansätze wie die Regulierungskostenbremse, das «One-in-one-out»-Prinzip oder ein Normenkontrollrat auf kantonaler Ebene umgesetzt werden?

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der Instrumente Sunset-Regelung, «One-in-One-out»-Prinzip als auch unabhängige Regulierungsprüfstelle beschrieben. Zusätzlich wurde überprüft, ob die Umsetzung dieser Instrumente im Kanton Basel-Stadt sinnvoll wäre.¹³ Es gilt zu beachten, dass die Regulierungsbremse nicht abschliessend definiert ist und folgend als Oberbegriff für verschiedene Massnahmen verwendet wird, die mit der Messung und der Reduktion von Regulierungskosten einhergehen. Dabei wird zwischen den nachfolgenden Arten von Instrumenten unterschieden:

¹⁰ Beispielsweise werden in der Nachhaltigkeitsbeurteilung des Kantons Basel-Landschaft die Wirkungen eines Projektes auf die Nachhaltige Entwicklung in den drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft abgeschätzt.

¹¹ Im Kanton Bern wurde ein Postulat zur Einführung einer Regulierungsbremse eingereicht. Als Antwort darauf ergänzt nun der Kanton Bern das verbindliche Modul 8 der Rechtsetzungsrichtlinie mit einer Regulierungs-Checkliste.

¹² Bei der Ausarbeitung eines Erlasses soll eine Sunset-Klausel geprüft werden, die ein ganzes Gesetz oder einen Teil davon für eine bestimmte Dauer befristet. Siehe dazu Frage 4.

¹³ Diese Analyse war nicht Bestandteil der Ecoplan-Studie.

- Budgetmodelle, welche sich direkt an den fiskalischen Budgetregeln orientieren, wie beispielsweise das One-in-One-out Prinzip;
- Institutionelle Regulierungsbremsen, wie beispielsweise Sunset-Regelungen;
- Transparenzansätze, wie beispielsweise ein Normenkontrollrat.¹⁴

Sunset-Klausel ¹⁵

Beschreibung	Beispiele aus anderen Gebietskörperschaften	Vor- und Nachteile
Mit einer Sunset-Klausel wird ein ganzes Gesetz oder einen Teil davon befristet. Dabei kann zusätzlich eine Evaluierung vor Ablauf des Gesetzes festgelegt werden, um so die bisherige Notwendigkeit und den Nutzen einer Regulierung zu überprüfen.	<p>Generelle Sunset-Gesetzgebung¹⁶ wird vorwiegend in bestimmten Staaten in den USA angewandt, situative Sunset-Klauseln sind in Ländern wie Deutschland, Italien und Kanada unterschiedlich institutionalisiert.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deutschland: Grundsätzliche Befristung in einzelnen Bundesländern (z.B. Hessen und Nordrhein-Westfalen); vereinzelte Auslaufklauseln auf Bundesebene, bspw. für Gesetze mit Pilotcharakter. <p>Schweiz: Teilweise Anwendung auf Bundes- und Kantonsebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bundesebene: Änderung des Parlamentsgesetz 2018, welche den Bundesrat verpflichtet zu prüfen und in der Botschaft zu erläutern, ob eine Befristung sachdienlich ist.¹⁷ • Kanton Luzern: Im Rahmen von konkreten Gesetzgebungsvorhaben prüft der Kanton Luzern jeweils die Möglichkeit einer Befristung von Erlassen, welche auch in der Botschaft thematisiert werden muss. Erfahrungswerte sind bisher keine vorhanden. 	<p>Mögliche Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei temporären Problemen oder dynamischen Entwicklungen sinnvoll • Temporäres Engagement seitens Staat oder Kanton wird möglich (bspw. Subventionspolitik) • Erhöhung der Effektivität und Kosten-Nutzen-Transparenz einer Regulierung durch Zwang zur periodischen Prüfung, Rechtfertigung und Bestätigung der Gesetzgebung; Keine Festlegung von Regulierungen per se • Ermöglichen von Experimenten im Bereich der Rechtsetzung <p>Mögliche Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tangierung der Rechtssicherheit • Risiko eines administrativen Mehraufwandes bei (wiederholter) Verlängerung^{18,19} • Denkbare Gefährdung eines politischen Kompromisses bei einer erneuten Diskussion

Insbesondere wirtschaftliche, kulturelle und soziale Fördermassnahmen laufen Gefahr, strukturerhaltend zu wirken, wenn sie längerfristig unverändert aufrechterhalten werden. Für Finanzhilfen kann eine gesetzliche Befristung deshalb sinnvoll sein. So sind Staatsbeiträge gemäss § 7 Staatsbeitragsgesetz vom 11. Dezember 2013 (SG 610.500) in der Regel auf vier Jahre befristet und unterliegen jährlichen Kontrollen durch das zuständige Departement. Auch die Förderung von Ladestationen für die Elektromobilität soll bis 2030 befristet werden.

Grundsätzlich ist eine Befristung von Gesetzen vor allem dann denkbar, wenn es sich beispielsweise um zeitweilig auftretende Probleme, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können, handelt oder auch bei Gesetzen mit unsicherer Wirkung oder mit hohem finanziellen Aufwand. Im Kanton Basel-Stadt wurden beispielsweise im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie diverse Erlasse oder einzelne Bestimmungen befristet erlassen. Viele Regulierungen weisen jedoch kein Befristungspotenzial auf, da sie im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt sind und oftmals dem Vollzug von Bundesrecht dienen.

Um den Anliegen Rechnung zu tragen, wird künftig für eine stärkere Sensibilisierung der kantonalen Behörden zur möglichen Befristung eines Erlasses der RFA-Fragebogen B mit einem Prüf-

¹⁴ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421 «Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle», URL: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55053.pdf>

¹⁵ Siehe Fussnote 14

¹⁶ Überprüfung sämtlicher verabschiedeten Erlasse in regelmässigen Abständen an fixiertem Daten

¹⁷ Siehe Fussnote 14

¹⁸ Erfahrungen in den USA zeigen, dass entsprechende Gesetze im Parlament meist diskussionslos und pauschal verlängert werden. Dadurch generiert eine Massnahme im Sinne einer generellen Befristung einen beträchtlichen Mehraufwand.

¹⁹ Vgl. economiesuisse «Mit Disziplin und Kontrolle aus dem Regulierungssumpf», URL: <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/mit-disziplin-und-kontrolle-aus-dem-regulierungssumpf>

punkt ergänzt, ob die zeitliche Befristung des Erlasses in Betracht gezogen wurde (siehe Antwort zu Frage 2).

Unabhängige Regulierungsprüfstelle ²⁰

Beschreibung	Beispiele aus anderen Gebietskörperschaften	Vor- und Nachteile
<p>Eine unabhängige Regulierungsprüfstelle kontrolliert im Rahmen eines konkreten Erlasses, ob die federführende Behörde das Prüfinstrument, wie beispielsweise die RFA, korrekt angewandt hat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verschiedene Länder, darunter Deutschland, die Niederlande, Grossbritannien oder Schweden haben meist auf Landesebene unabhängige Gremien für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung eingeführt. • Deutschland: Unabhängige Regulierungsprüfstelle Normenkontrollrat (NKR) mit Hauptaufgaben: ex-ante Prüfung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung auf deren Kostenfolgen für Privatpersonen, Wirtschaft und Verwaltung; Kontrolle der RFA auf ihre Qualität und Nachvollziehbarkeit, inkl. grundsätzlicher kritischer Betrachtung der Notwendigkeit der Regelung sowie Überprüfung der Möglichkeit alternativer, bürger-, unternehmens- und verwaltungsfreundlicheren Lösungen. • Normenkontrollrat in Baden-Württemberg (BW): Sechsköpfiges ehrenamtliches Gremium. Unterstützt wird die Arbeit des NKR durch eine Geschäftsstelle mit vier Mitarbeitenden und eine Stabsstelle beim Statistischen Landesamt für die Messung des Erfüllungsaufwandes. Sie unterstützt die Regierung und Departemente bei der Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes, also den Kostenfolgen neuer Regulierungen. 	<p>Mögliche Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unabhängige und objektive Überprüfung der Kosten • Erhöhung der Qualität und Effizienz einer Regulierung in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen • Rechenschaftspflicht der Behörden gegenüber einer unabhängigen Instanz verbessert Einsatz der bestehenden Regulierungsinstrumente • Verbindliche Durchsetzung eines Regulierungsbremse-Instruments (periodische Überprüfung der Entwicklung der administrativen Belastung) <p>Mögliche Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unverhältnismässig hoher Aufwand für den Kanton, da Kosten-Nutzen Verhältnis nicht gewährleistet ist bei wenigen relevanten Geschäften auf reiner Kantonsebene (viele neue Erlasse sind Nachvollzug von Bundesgesetzen) • Gefahr der Doppelspurigkeit: Einschätzung der Wirtschaftsverbände fliessen bereits vorgelagert bei der Vernehmlassung ein. Gemäss den neuen Massnahmen können zukünftig externe Sachverständige aus der Wirtschaft bei der RFA-Prüfung beigezogen werden. • Gefahr der Unausgewogenheit, wenn zukünftige Kosten von Erlassen primär auf wirtschaftliche und nicht auf soziale oder ökologische Folgen geprüft werden • Verkomplizierung und Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses

Im Kanton Basel-Stadt ist aktuell nicht bekannt, wie viele Erlasse der RFA unterstellt sind, weshalb die Kosten einer Prüfung durch ein unabhängiges Expertengremium sehr schwer zu beziffern sind. Die Schaffung einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle auf Kantonsebene wäre voraussichtlich mit einem hohen Aufwand bzw. erheblichen Personal-, Sach- und Verwaltungskosten verbunden.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis auf kantonaler Ebene muss als ungenügend beurteilt werden. Auch wäre das Vorgehen aus staatspolitischer Sicht kritisch zu bewerten, da somit im Gesetzgebungsprozess der Kostenfolge für die Wirtschaft mehr Gewicht als anderen legitimen Anliegen wie zum Beispiel dem Schutz der Umwelt oder der sozialen Sicherheit eingeräumt würde. Weiter gilt zu beachten, dass bereits in der Konzeption der basel-städtischen RFA der Einbezug von externen Sachverständigen aus der Wirtschaft vorgesehen ist. Schliesslich führt auch das bestehende Vernehmlassungsverfahren als Instrument der Qualitätssicherung dazu, dass Erlasse aus verschiedenen Blickwinkeln auf ihre Akzeptanz und Vollzugstauglichkeit hin beurteilt werden.

²⁰ Vgl. Büro Vatter «Konzeptionelle Grundlagen einer Regulierungsprüfstelle», URL: http://www.buerovatter.ch/pdf/2016-Konzeptionelle_Grundlagen_Regulierungspr%C3%BCfstelle.pdf

Entsprechend erachtet es der Regierungsrat als nicht sinnvoll, eine unabhängige Regulierungsprüfstelle aufzubauen.

«One-in-one-out»-Prinzip (OIOO)²¹

Beschreibung	Beispiele aus anderen Gebietskörperschaften	Vor- und Nachteile
Für jede neu einzuführende Norm (one-in) muss eine kostenäquivalente Norm abgeschafft werden (one-out). Die Normen sollten, wenn möglich, aus dem gleichen Umfeld stammen. Eine regelmässige Überprüfung bestehender Regulierungen auf ihre Effektivität und Effizienz hin sowie eine zuverlässige Schätzung der finanziellen Auswirkungen sind dabei zwingend nötig.	Das OIOO-Prinzip findet in diversen Ländern Anwendung, wurde aber in anderen auch wieder aufgehoben. <ul style="list-style-type: none"> • Deutschland: Einführung der OIOO-Regel im Jahr 2015; Anstieg von regulatorischen Kosten muss durch eine Reduktion im äquivalenten Umfang innerhalb eines Jahres kompensiert werden.²² • USA: Implementierung einer Kombination aus Nettokostenreduzierung sowie ein One-in-Two-Out Prinzip durch Administration unter der Präsidentschaft von Donald Trump; Aufhebung durch Präsident Biden.²³ • Grossbritannien: Aktive Anwendung OIOO-Prinzip zwischen 2011 und 2017.²⁴ 	<p>Mögliche Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konstante Auseinandersetzung mit bestehenden Regulierungen durch die Verwaltung • Bei Erfolg kein Anstieg der Gesamtregulierungsbelastung <p>Mögliche Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auf Kantonsebene: Schwierige und äusserst aufwändige Kostenidentifizierung bei jeder einzelnen Regulierung; Wenn überhaupt nur grobe Schätzungen möglich • Vernachlässigung des Nutzens einer Regulierung • Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten von demokratisch gewählten Organen

Das OIOO-Prinzip ist auf Kantonsebene wenig zielführend, da es einer starren und schematischen Idee folgen würde und nur für rein kantonale Erlasse anwendbar wäre. Weil das kantonale Recht oft die Umsetzung des Bundesrechtes regelt, sind durch die Anwendung eines «One-in-One-out»-Prinzips Gesetzeslücken denkbar. Dadurch würden die Kosten für die Privatwirtschaft durch Rechtsunsicherheit potenziell sogar steigen. Des Weiteren bestimmt die Anzahl an Erlassen nicht die damit verbundenen Belastungen für die Unternehmen. Die Folgekosten eines Erlasses müssten sodann stets genau beziffert und eine kostenäquivalente Gesetzesbestimmung aufgehoben werden können, was praktische Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt.

5. Fazit

Zusammenfassend erachtet der Regierungsrat mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die Machbarkeit und die Effizienz die im Kanton Basel-Stadt bereits eingesetzte RFA in Kombination mit anderen Instrumenten, wie dem Vernehmlassungsverfahren oder dem regelmässigen Austausch mit Wirtschaftsakteuren, weiterhin als ein sinnvolles und zielführendes Instrument – dies im Gegensatz zur Einführung alternativer Instrumente. Der Regierungsrat sieht insbesondere in der Sensibilisierung der Verwaltung für die Folgen von Regulierungen die richtige Stossrichtung und will an diesem eingeschlagenen Weg festhalten. Die vorgeschlagenen Optimierungen der RFA sollen dazu beitragen das Potenzial der RFA noch besser auszuschöpfen und so auch deren Wirksamkeit zu erhöhen. Mittels diesem Vorgehen verspricht sich der Regierungsrat das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Die Umsetzung der Massnahmen ist schrittweise nach der Behandlung des vorliegenden Anzugs im Grossen Rat vorgesehen.

²¹ Siehe Fussnote 14

²² Vgl. Bericht der OECD «One-in, X-out: Regulatory offsetting in selected OECD countries», URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/67d71764-en.pdf?expires=1674035576&id=id&accname=guest&checksum=E96B201B0CD17AF970F4EBB3C6C5ED0E>

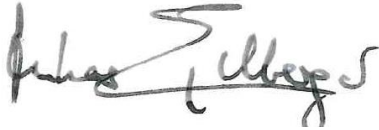
²³ Vgl. Brookings Institution «An Overview of Biden's first regulatory year», URL: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/01/20/an-overview-of-bidens-first-regulatory-year/>

²⁴ Obschon früh auf die Vorteile und Einsparungen verwiesen wurde, so kam eine Studie zum Schluss, dass nicht genügen Bemühungen zur Senkung von Regulierungsfolgekosten gemacht wurden. Zudem wurden die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen weitestgehend ausser Acht gelassen. Vgl. Report des National Audit Office UK «The Business Impact Target: cutting the cost of regulation», URL: <https://www.nao.org.uk/reports/the-business-impact-target-cutting-the-cost-of-regulation/>

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend „wirkungsvolle Senkung der Regulierungsfolgekosten“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin