



An den Grossen Rat

19.5496.04

WSU/P195496

Basel, 9. September 2026

Regierungsratsbeschluss vom 8. September 2026

Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend wirkungsvolle Senkung der Regulierungsfolgekosten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. April 2024 den Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten 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 erneut wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist seit 2011 im Standortförderungsgesetz des Kantons Basel-Stadt (StaföG, SG 910.200) verankert (§ 2a Abs. 2 und 3 StaföG). Sie verfolgt das Ziel, wirtschaftliche Auswirkungen von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben systematisch zu erfassen, transparent darzustellen und in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen. Besonderes Augenmerk gilt dabei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die aufgrund begrenzter personeller und administrativer Ressourcen von zusätzlichen regulatorischen Belastungen überproportional betroffen sein können. Ausgangspunkt für die Einführung der RFA war die grundsätzliche volkswirtschaftliche Überlegung, dass staatliche Regulierung zwar insbesondere bei Marktversagen notwendig sein kann, dabei jedoch stets ein angemessenes Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten sicherzustellen ist.

Der Anzug von Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «wirkungsvolle Senkung der Regulierungsfolgekosten» gab Anlass, die RFA einer vertieften Analyse zu unterziehen (siehe auch Schreiben 19.5496.03 des Regierungsrates vom 28. Februar 2024). Im Rahmen einer externen Evaluation durch das Beratungsunternehmen Ecoplan im Jahr 2021 wurden ihre Wirksamkeit und Qualität untersucht. Die Evaluation bestätigte, dass die RFA sachgerecht konzipiert ist, im interkantonalen Vergleich einem etablierten Standard entspricht und zur Sensibilisierung der Verwaltung für wirtschaftliche Auswirkungen beiträgt. Gleichzeitig wurde Optimierungspotenzial identifiziert, insbesondere hinsichtlich der frühzeitigen Integration in den Rechtssetzungsprozess, der methodischen Vertiefung bei der Kostenschätzung sowie einer möglichst einheitlichen Anwendung in den Departementen. Während Ecoplan den direkten Einfluss der RFA auf die inhaltliche Anpassung einzelner Vorlagen als begrenzt beurteilte, stufte das Unternehmen ihren indirekten Effekt in Form einer verstärkten Reflexion über Regulierungsfolgen als wesentlich ein. Insgesamt hält die Evaluation fest, dass die RFA seit ihrer Einführung dazu beigetragen hat, das Wachstum regulatorischer Belastungen zu begrenzen, auch wenn dieser Beitrag nicht exakt quantifizierbar ist.

Mit Schreiben 19.5496.03 vom 28. Februar 2024 beantwortete der Regierungsrat die Fragen des Anzugs ausführlich und legte gestützt auf die externe Evaluation ein kantonales Massnahmepaket zur Weiterentwicklung der RFA dar. Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. April 2024 vom Schreiben 19.5496.03 Kenntnis genommen und den Anzug zur erneuten Beantwortung entgegen dem Antrag des Regierungsrates stehengelassen.

2. Zielsetzung der RFA-Weiterentwicklung

Mit der erneuten Anzugsbeantwortung soll die RFA als Instrument im politischen Entscheidungsprozess qualitativ gestärkt werden. Die Aussagekraft der Abschätzungen soll erhöht, die Vergleichbarkeit verbessert und die Anwendung in der Verwaltung vereinheitlicht werden.

Ein zentrales Anliegen besteht darin, mögliche Auswirkungen von Vorhaben auf Unternehmen und die Wirtschaft, insbesondere jene der KMU, möglichst früh in den Rechtssetzungsprozess einzubringen. Regulierungsfolgekosten lassen sich erfahrungsgemäss dann am wirkungsvollsten reduzieren, wenn sie bereits in der Konzept- und Entwurfsphase berücksichtigt werden. Dabei ist

es dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, keine zusätzliche Bürokratie aufzubauen. Die vorgeschlagenen Massnahmen orientieren sich konsequent an den in der Studie identifizierten Verbesserungspotenzialen, bauen auf bestehenden Strukturen auf, klären Zuständigkeiten und optimieren Prozesse. Auf die Schaffung neuer Parallelstrukturen oder zusätzlicher formeller Hürden wird bewusst verzichtet.

3. Massnahmen der RFA-Weiterentwicklung

Gestützt auf die externe Evaluation zur RFA hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen zur qualitativen Stärkung der RFA umgesetzt:

3.1 Zentrale Koordinationsstelle für die Regulierungsfolgenabschätzung

Die bereits bestehende Funktion der bzw. des Key Account Manager/in KMU in der Abteilung Unternehmenspflege des Amts für Wirtschaft und Arbeit (AWA) übernimmt neu die Rolle einer Koordinationsstelle und fungiert als Produktverantwortliche/r der RFA. Damit liegt die fachliche Verantwortung für die methodische Weiterentwicklung, Qualitätssicherung und einheitliche Anwendung der RFA bei einer klar definierten Stelle innerhalb der kantonalen Verwaltung.

In dieser Funktion agiert die bzw. der Key Account Manager/in KMU als Ansprechperson für sämtliche Departemente bei wirtschaftsrelevanten Fragestellungen im Rechtssetzungsprozess. Sie bzw. er unterstützt die federführenden Dienststellen auf Wunsch in einer frühen Phase bei der Identifikation potenzieller Regulierungsfolgen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Perspektive der KMU systematisch in den Rechtssetzungsprozess einfliesst. Dies erhöht die Kohärenz der Verwaltung und stärkt die Standortattraktivität des Kantons mit einer unternehmerinnenfreundlichen Verwaltung.

3.2 Vermehrter Einbezug externer Sachverständiger

Kann die Behörde im Rahmen der Rechtssetzung die administrativen Auswirkungen und die Vollzugskosten für Unternehmen nicht hinreichend beurteilen, sieht § 2a Abs. 3 des Standortförderungsgesetzes (StaföG; SG 910.200) die Möglichkeit vor, externe Sachverständige zu konsultieren. Diese Möglichkeit wird bisher jedoch nur selten genutzt.

Mit dem Ziel, den Einbezug externer Sachverständiger im Rahmen der RFA zu vereinfachen, hat das AWA gemeinsam mit dem Gewerbeverband Basel-Stadt, der Handelskammer beider Basel (HKBB) und dem Arbeitgeberverband Region Basel (AGV) mögliche Prozesse diskutiert. Dabei wurden verschiedene Modelle für den Einbezug der Wirtschaft geprüft. Eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden, da die von den Wirtschaftsverbänden favorisierten Modelle mit der gesetzlichen Konzeption von § 2a Abs. 3 StaföG nicht vereinbar sind.

Eine zentrale Voraussetzung für den Einbezug externer Sachverständiger ist eine klare Abgrenzung zur verwaltungsexternen Vernehmlassung. Das Instrument der Vernehmlassung dient dazu, die breite Öffentlichkeit von Vorhaben von allgemeiner Tragweite zu informieren und allen interessierten Interessengruppen gleichermassen die Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen (§ 53 Kantonsverfassung). Die Vernehmlassung bezweckt die gleichberechtigte Beteiligung von Verbänden, Körperschaften und anderer Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons (§ 1 Abs. 2 Vernehmlassungsverordnung; SG 133.300).

Demgegenüber verfolgt der Einbezug externer Sachverständiger im Rahmen der RFA einen anderen Zweck. Er dient der Erfassung der konkreten praktischen Auswirkungen eines Vorhabens auf Unternehmen oder einzelne Wirtschaftsbranchen und soll die fachliche Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung verbessern. § 2a Abs. 3 StaföG zielt deshalb auf den punktuellen Einbezug von Fachpersonen mit operativer Expertise ab und nicht auf Organisationen der Interes-

senvertretung. Ein systematischer Einbezug der Wirtschaftsverbände im Rahmen der RFA würde diese gesetzlich vorgesehene Abgrenzung verwischen und wäre mit § 2a Abs. 3 StaföG nicht vereinbar.

Die bereits bestehende Möglichkeit zum Einbezug externer Sachverständiger soll in der Verwaltung deshalb besser bekannt gemacht werden, dies über die Themenseite zur RFA im kantonalen Intranet und im Rahmen von Schulungen (vgl. Ziff. 3.3 und 3.5). Zudem steht die bzw. der Key Account Manager/in KMU den Dienststellen bei der Prüfung eines allfälligen Einbezugs von Sachverständigen beratend zur Verfügung. Damit soll sichergestellt werden, dass in jenen Fällen, in denen zusätzliche Expertise aus der Praxis erforderlich ist, diese gezielt und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben beigezogen wird. Zur Unterstützung wurde ein neuer Fragebogen für externe Sachverständige erarbeitet, mit dem die verantwortlichen Dienststellen deren Expertise und Erfahrung strukturiert und einfach erfassen und dokumentieren können. Ab dem 1. Januar 2027 haben die Dienststellen im überarbeiteten RFA-Fragebogen zudem transparent offenzulegen, ob externe Sachverständige beigezogen wurden, und begründen, falls kein Einbezug erfolgt ist.

3.3 Kompetenzaufbau zur Regulierungsfolgenabschätzung

Die Qualität der RFA hängt wesentlich vom methodischen Verständnis und vom Zeitpunkt ihres Einsatzes im Rechtssetzungsprozess ab. Vor diesem Hintergrund sind regelmässige Schulungen für Projektleitungen von Rechtssetzungsprojekten sowie für die Rechtsdienste der Departemente vorgesehen.

Die bzw. der Key Account Manager/in KMU koordiniert die Schulungen gemeinsam mit dem Generalsekretariat des WSU und führt diese durch. Bei Bedarf können externe Referentinnen und Referenten hinzugezogen werden. Die Schulungen vermitteln die methodischen Grundlagen der RFA, typische Kostenkategorien, Praxisbeispiele sowie konkrete Hinweise zur Identifikation und Bewertung von KMU-Belastungen. Zudem soll an den Schulungen explizit auf die Möglichkeit des Einbezugs externer Sachverständiger hingewiesen werden. Ziel ist es, ein einheitliches Verständnis der Anforderungen zu schaffen und eine frühzeitige sowie sachgerechte Anwendung des Instruments sicherzustellen.

Die Wissensvermittlung und der Austausch in den Schulungen fördern ein gemeinsames Verständnis für einen wirtschaftsverträglichen und wirkungsorientierten Vollzug, harmonisieren methodische Standards und verankern die Sensibilität für Regulierungsfolgekosten nachhaltig in allen Departementen.

3.4 RFA-Themenseite im kantonalen Intranet

Im kantonalen Intranet wird eine zentrale Themenseite zur RFA eingerichtet. Diese enthält Grundlagen, Leitfäden, Vorlagen, Praxisbeispiele sowie Hinweise auf Schulungen. Zudem weist die Verwaltung die bzw. den Key Account Manager/in KMU als Kontaktstelle aus. Damit erleichtert die Verwaltung den Zugang zu relevanten Informationen und unterstützt eine einheitliche Anwendung.

3.5 Systematische Übermittlung der RFA-Fragebögen an den Grossen Rat

Bereits heute wird bei neuen Gesetzen der ausgefüllte RFA-Fragebogen (sog. Teil B) dem Grossen Rat mitübermittelt. Hinsichtlich revidierter Gesetze bestand bisher keine einheitliche Praxis. Der Fragebogen zur Vorprüfung der grundsätzlichen Betroffenheit der Wirtschaft (sog. Teil A) wird heute dem Grossen Rat nicht übermittelt.

Ab dem 1. Januar 2027 werden sämtliche ausgefüllten RFA-Fragebögen bei der Überweisung an den Grossen Rat systematisch beigelegt und dies unabhängig davon, ob es sich um neue oder

revidierte Gesetze handelt, oder ob nur die Vorprüfung (Teil A) oder die eigentliche Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) im Fall einer Betroffenheit der Wirtschaft durchgeführt wurde. Massgeblich ist allein, dass ein RFA-Fragebogen ausgefüllt wurde. Dasselbe gilt für allfällige durch externe Sachverständige ausgefüllte RFA-Fragebögen.

Die Staatskanzlei nimmt die entsprechenden organisatorischen und administrativen Anpassungen vor. Damit wird die Transparenz gegenüber dem Parlament gestärkt und die Nachvollziehbarkeit der wirtschaftlichen Auswirkungen verbessert.

3.6 Digitalisierung und Harmonisierung

Die Weiterentwicklung des RFA-Prozesses erfolgt eingebettet in die umfassende Digitalisierungsstrategie der Verwaltung im Kanton Basel-Stadt. Während die RFA als inhaltliches Steuerungsinstrument Transparenz über wirtschaftliche Auswirkungen schafft und zur qualitativen Optimierung von Erlassen beiträgt, bilden digitale, harmonisierte und medienbruchfreie Prozesse den operativen Hebel zur effektiven Reduktion administrativer Belastungen.

Im Rahmen der laufenden Digitalisierungsprojekte werden Verfahren standardisiert, Schnittstellen zwischen Fachapplikationen vereinheitlicht und Antrags- sowie Bewilligungsprozesse zunehmend elektronisch abgewickelt. Ziel ist es, im Rahmen des geltenden Rechts regulatorische Anforderungen digital durchgängig umzusetzen, Mehrfacherfassungen zu vermeiden und den Datenaustausch innerhalb der Verwaltung zu optimieren. Für Unternehmen bedeutet dies eine spürbare Vereinfachung im Vollzug, selbst wenn die materielle Regulierung unverändert bleibt.

4. Nicht weiterverfolgte Massnahmen

Mit der Anzugsbeantwortung im Jahr 2024 (Schreiben 19.5496.03) wurden verschiedene zusätzliche Instrumente zur Senkung von Regulierungsfolgekosten vertieft analysiert. Der Regierungsrat hat entschieden, diese Ansätze aus Gründen der Verhältnismässigkeit, der Systemkonformität oder des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht weiterzuverfolgen. Stattdessen wird wie oben aufgeführt die qualitative Stärkung der RFA im Rahmen der bestehenden Ressourcen priorisiert.

4.1 One-in-one-out-Prinzip

Auf die Einführung eines verbindlichen «One-in-one-out»-Mechanismus wird verzichtet. Ein solches Modell würde verlangen, dass neue regulatorische Belastungen nur eingeführt werden dürfen, wenn gleichzeitig an anderer Stelle gleichwertige Entlastungen erfolgen. Eine solch weittragende Einschränkung des Gesetz- und Verordnungsgebers erachtet der Regierungsrat sowohl aus demokratiepolitischer Sicht als auch mit Blick auf die Einheit der Materie als kritisch. Auch die praktische Umsetzung erwies sich als komplex, insbesondere aufgrund der Schwierigkeit, unterschiedliche Regulierungswirkungen quantitativ vergleichbar zu machen. Zudem bestehen Grenzen im Bereich des kantonalen Vollzugs von Bundesrecht.

4.2 Unabhängiger Normenkontrollrat

Die Schaffung einer externen, unabhängigen Prüfinstanz zur vorgängigen Kontrolle von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben wird nicht weiterverfolgt. Der zusätzliche institutionelle Aufwand stünde in keinem ausgewogenen Verhältnis zum erwarteten Mehrwert gegenüber der bestehenden, verwaltungsintern koordinierten RFA.

4.3 Generelle Regulierungsbremse

Auf die Einführung einer formellen Regulierungsbremse mit qualifizierten Entscheidungsanforderungen oder zusätzlichen Hürden für neue Regulierungen wird verzichtet. Auch ein solches Instrument erachtet der Regierungsrat als demokratiepolitisch kritisch und nicht notwendig.

4.4 Generelle Sunset-Klauseln

Eine automatische Befristung sämtlicher neuer Regulierungen wird nicht eingeführt. Sunset-Klauseln sind möglich, insbesondere bei Fördermassnahmen oder ausserordentlichen Regelungen. So wurden die Förderbeiträge für Elektro-Ladestationen beispielsweise zeitlich bis ins Jahr 2030 beschränkt.

4.5 Systematische Ex-post-Analysen

Von einem umfassenden, systematischen Evaluationsprogramm bestehender Regulierungen wird abgesehen. Ein solches Monitoring würde zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erfordern. Der Regierungsrat erachtet es derzeit als prioritär, die Qualität der ex-ante Abschätzungen im Rahmen der RFA weiter zu verbessern, anstatt ein separates, kostenintensives ex-post Kontrollsystem aufzubauen.

5. Gesamteinschätzung

Mit den dargestellten Massnahmen und der Funktion der bzw. des Key Account Manager/in KMU in der Abteilung Unternehmenspflege des Amts für Wirtschaft und Arbeit wird die Regulierungsfolgenabschätzung gezielt strukturiert und praxisnah weiterentwickelt. Die Qualität der Analysen wird verbessert, die Transparenz gegenüber dem Grossen Rat erhöht sowie der Einbezug wirtschaftlicher Expertise aus der Praxis gefördert. Gleichzeitig wird auf den Aufbau zusätzlicher Bürokratie verzichtet. Die Umsetzung erfolgt schrittweise, koordiniert und im Rahmen bestehender Strukturen. Zusätzliche Kosten entstehen primär durch Koordinations- und Schulungsaufwand innerhalb der Verwaltung.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das Anliegen des Anzugs inhaltlich aufgenommen und umgesetzt wird. Die RFA wird als wirksames Instrument im politischen Entscheidungsprozess zur Begrenzung unnötiger Regulierungsfolgekosten gestärkt. Deren Weiterentwicklung ist integraler Bestandteil einer wirtschaftsfreundlichen und wirkungsorientierten Verwaltung.

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



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin