



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

September 2022
Nr. 2, 25. Jahrgang

Septembre 2022
No. 2, 25^e année

Settembre 2022
No. 2, 25^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Selbstbeschränkungen der Parlamente

L'autolimitation des parlements

Beiträge – Contributions

**20 ans de contrôle parlementaire
à Genève**

Qualité des services parlementaires

Wie viel Expertise braucht die Politik?

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Forum der Parlamentsdienste



Die verfassungsrechtliche Regulierungsbremse – ein Widerspruch zur Demokratie?

Prof. Dr. Andreas Glaser
Universität Zürich/Zentrum für Demokratie
Aarau (ZDA)

1. Aktueller rechtspolitischer Stand des Vorhabens

Im Jahr 2016 reichte die FDP-Liberale Fraktion im Nationalrat die Motion «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» ein. Entgegen dem Ablehnungsantrag des Bundesrates wurde die Motion im Nationalrat am 28. Februar 2018 mit 110 zu 78 Stimmen¹ und im Ständerat am 20. März 2019 mit 25 zu 16 Stimmen² gutgeheissen. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat in Umsetzung dieser Motion vom 28. April bis zum 18. August 2021 das Vernehmlassungsverfahren betreffend die Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes) durchgeführt.³

Am 4. März 2022 veröffentlichte der Bundesrat mit Blick auf die bis Ende 2022 durch das WBF auszuarbeitende Botschaft folgende Medienmitteilung: «Der Bundesrat hat in Kenntnis des Vernehmlassungsergebnisses entschieden, zwar eine Botschaft zur Einführung einer Regulierungsbremse auszuarbeiten und da-

mit den Auftrag des Parlaments (Motion 16.3360 FDP-Liberale Fraktion) zu erfüllen. Der Bundesrat ist aber gegen die Einführung einer Regulierungsbremse und wird in der Botschaft auf einen Antrag auf Zustimmung des Erlassentwurfes verzichten. In einer Regulierungsbremse sieht der Bundesrat die Gefahr, dass Reformen durch eine Minderheit blockiert werden könnten. Im weiteren besteht die Gefahr, dass eine Regulierungsbremse zusätzliche Bürokratie schafft».⁴

Vor dem Hintergrund dieser rechtspolitisch offenbar sehr unterschiedlichen Gewichtungen durch die beiden Räte der Bundesversammlung einerseits und den Bundesrat andererseits wird im Folgenden die Ausgestaltung der vom Parlament geforderten Regulierungsbremse auf der Grundlage der Vernehmlassungsvorlage vorgestellt (2.) und unter dem Gesichtspunkt demokratischer Entscheidungsverfahren einer kritischen rechtspolitischen Analyse unterzogen (3.). Anschliessend werden einige Überlegungen angestellt, inwieweit verfassungsrechtliche Selbstbindungen des Parlaments, wie sie in Art. 159 Abs. 3 BV mit der Ausgabenbremse bereits enthalten sind, mit dem Demokratieprinzip in Widerspruch geraten können (4.). Es folgen Schlussbetrachtungen zur Bedeutung des Mehrheitsprinzips in der politischen Entscheidungsfindung (5.).

¹ AB 2018 N 104.

² AB 2019 S 200.

³ Vernehmlassungsverfahren des WBF, Einführung der Regulierungsbremse, BBl 2021 979. Siehe zu den Vernehmlassungsunterlagen https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2021#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/44/cons_1 (zuletzt abgerufen am 8.7.2022).

⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. März 2022, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87479.html> (zuletzt abgerufen am 8.7.2022).

2. Ausgestaltung der Regulierungsbremse

Der Kern der Vernehmlassungsvorlage besteht in einer Ergänzung von Art. 159 Abs. 3 BV. Gemäss einem anzufügenden Bst. d sollen neu auch «Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3, die: 1. für eine im Gesetz festgelegte Mindestanzahl von Unternehmen eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge haben, oder 2. für Unternehmen gesamthaft eine Erhöhung der Regulierungskosten über einem im Gesetz festgelegten Betrag zur Folge haben, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen». Für einen entsprechenden Beschluss wären somit unabhängig von der Anzahl der tatsächlich stimmenden Abgeordneten mindestens 101 Stimmen im Nationalrat und mindestens 24 Stimmen im Ständerat nötig.

Die gesetzliche Konkretisierung würde im Wesentlichen in einem neu zu erlassenden Art. 77a ParlG vorgenommen. Die im Verfassungstext angesprochene «Mindestzahl von Unternehmen» würde in Art. 77a Abs. 1 Bst. a ParlG (neu) bei 10'000 festgelegt. Der Gesamtbetrag der Erhöhung der Regulierungskosten würde mit mehr als 100 Millionen Franken angegeben (Art. 77a Abs. 1 Bst. b ParlG (neu)). Die Regulierungskosten beinhaltet gemäss Art. 77a Abs. 2 ParlG (neu) «die einmaligen und die wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen». Massgeblich für deren Ermittlung wäre ein Zeitraum von zehn Jahren, unter Berücksichtigung von Entlastungen durch die Regulierung (Art. 77 Abs. 3 ParlG (neu)).

3. Demokratiepolitisch inspirierte Kritik an der Regulierungsbremse

3.1 Durchbrechung des einfachen Mehrheitsprinzips in der Bundesversammlung

Der Bundesrat nimmt in seiner Medienmitteilung vom 4. März 2022, in der er sich in der Sache gegen die Einführung einer Regulierungsbremse ausspricht, auf die demokratiepolitisch inspirierte Kritik Bezug, indem er erwähnt, «dass Reformen durch eine Minderheit blockiert werden könnten». Im Ausgangspunkt geht diese Feststellung auf die Geltung des einfachen Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen in der Bundesversammlung zurück. Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 159 Abs. 1 BV). Für eine gültige Abstimmung müssen demnach im Nationalrat 101 Mitglieder und im Ständerat 24 Mitglieder anwesend sein. In beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung entscheidet die Mehrheit der Stimmenden (Art. 159 Abs. 2 BV). Die Abwesenden sowie die ungültigen Stimmen und die Stimmenthaltungen werden in die Berechnungen des Mehrs nicht miteinbezogen.⁵ Darin kommt das Erfordernis des einfachen absoluten Mehrs der Stimmenden zum Ausdruck.⁶ Im Zweifel genügt somit für einen Beschluss des Parlaments die Zustimmung von 51 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates.⁷

⁵ Daniela Thurnherr, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015, N. 12 zu Art. 159 BV; Moritz von Wyss, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, N. 7 zu Art. 159 BV.

⁶ Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, N. 5 zu Art. 159 BV.

⁷ Vgl. Luc Gonin, Commentaire Romand, Constitution fédérale, 1. Aufl., Basel 2021, N. 25 zu Art. 159 BV.

Das in Art. 159 Abs. 3 BV enthaltene qualifizierte absolute Mehr⁸ beziehungsweise die Erhöhung der Referenzgrösse für die Berechnung⁹ in Form der «Mitglieder jedes der beiden Räte» stellt eine Durchbrechung des ansonsten geltenden einfachen Mehrheitsprinzips dar. Es müssen nämlich in jedem Fall im Nationalrat 101 Ja-Stimmen und im Ständerat 24 Ja-Stimmen erreicht werden. Stimmenthaltung und Abwesenheit wirken sich wie Nein-Stimmen aus.¹⁰ Das Quorum greift derzeit bei der Dringlicherklärung von Bundesgesetzen (Bst. a), in der Form der Ausgabenbremse (Bst. b) und bei Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf im Zusammenhang mit der Schuldenbremse (Bst. c). In diesen Fällen kann es in der Tat vorkommen, dass sich der politische Wille der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten nicht durchsetzt, weil zwar das einfache, nicht aber das qualifizierte Mehr erreicht wird.

3.2 Geltende Kriterien für die Abweichung von der einfachen Mehrheitsregel

Unter der Voraussetzung eindeutiger Kriterien für die Anwendung des qualifizierten Mehrs kann die Ausgestaltung, wie sie derzeit in Art. 159 Abs. 3 BV vorgesehen ist, nicht per se als demokratiepolitisch kritikwürdige Abweichung vom Mehrheitsprinzip eingestuft werden. Entscheidend ist vielmehr, ob es sich hierbei um klare Spielregeln handelt, auf die sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einstellen können.¹¹ Bei der Anwendung des qualifizierten Mehrs bei der Dringlicherklärung ist dies mit Blick auf die Regelungen in Art. 165 BV der Fall. Die mit der Mehrheit

der Mitglieder jedes der beiden Räte zu beschliessende Dringlichkeitsklausel (vgl. Art. 77 ParlG) bewirkt, dass das Gesetz sofort in Kraft gesetzt werden kann, ohne zuvor ein allfälliges fakultatives Referendum abwarten zu müssen (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

Unter Einbezug der gesetzlichen Konkretisierungen erweist sich die Anwendung des qualifizierten Mehrs für die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf (Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV) ebenfalls als hinreichend vorhersehbar. Die Vorschrift verweist auf Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BV, wonach der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben, der sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen richtet (vgl. Art. 126 Abs. 2 BV), bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf angemessen erhöht werden kann. In Art. 13 und Art. 15 FHG finden sich gesetzliche Konkretisierungen zum Höchstbetrag und der Erhöhung des Höchstbetrages.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 FHG kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den einschlägigen Höchstbetrag erhöhen. Auf diese Weise wird die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Unterstellung bestimmter Finanzbeschlüsse unter das Erfordernis des qualifizierten Mehrs abgemildert. Zwar bestehen hinsichtlich der Ermittlung des Höchstbetrages und der zu dessen Erhöhung erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen erhebliche materielle Spielräume. Es ist jedoch klar erkennbar, in welcher Konstellation die Regel nach Art. 159 Abs. 3 BV zu Anwendung gelangt, weil ein Beschluss zur Erhöhung des Höchstbetrages gefasst wird.

Ungeachtet der mit dem Begriff der Ausgabe (vgl. Art. 3 Abs. 5 FHG) verbundenen Unschärfen¹² lässt sich anhand der Tatbestände der «Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zah-

⁸ Zur Einordnung als qualifiziertes Mehr von Wyss (Anm. 5), N. 9 zu Art. 159 BV.

⁹ In diesem Sinne Thurnherr (Anm. 5), N. 20 zu Art. 159 BV.

¹⁰ Biaggini (Anm. 6), N. 9 zu Art. 159 BV; Thurnherr (Anm. 5), N. 21 zu Art. 159 BV.

¹¹ Gonin (Anm. 7), N. 14 zu Art. 159 BV.

¹² Siehe auch Gonin (Anm. 7), N. 42 f. zu Art. 159 BV.

lungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen» der Anwendungsbereich des qualifizierten Mehrs gemäss Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV ebenfalls mit hinreichender Bestimmtheit absehen. Die Formulierungen nehmen Bezug auf das Vokabular des «gemeineidgenössischen Finanzhaushaltsrechts, wie es sich in Gesetzgebungspraxis, höchstgerichtlicher Rechtsprechung (insb. zum Finanzreferendum) und Rechtslehre entwickelt hat»¹³.

Die geltenden Kriterien für die Abweichung von der einfachen Mehrheitsregel sind folglich insgesamt relativ präzise umschrieben und verursachen in der parlamentarischen Praxis keine übermässigen Rechtsunsicherheiten. Der Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 159 Abs. 3 BV liegen ganz überwiegend eindeutig zu ermittelnde Rechtsakte zugrunde. So lösen die formalen Beschlüsse der Dringlichkeitserklärung eines Gesetzes, neuer Ausgaben ab einer bestimmten Höhe und der Erhöhung des Höchstbetrages im Rahmen der Schuldenbremse die qualifizierte Mehrheitsregel aus. Immer wenn das Parlament einen derartigen Beschluss fällt, muss dies für dessen Wirksamkeit mit der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates geschehen. Es ist für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier jeweils ohne Schwierigkeit zu erkennen, wann dieser Fall vorliegt.

3.3 Regulierungskosten als Abweichungskriterium

Der in Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) beabsichtigte Begriff der Regulierungskosten erweist sich demgegenüber als rechtlich kaum fassbar und mit Blick auf die Anwendbarkeit in der Parlamentspraxis nur schwer zu handhaben. So kann für die Ermittlung der Regulierungskosten nicht auf bestehende rechtliche Kategorien Bezug

genommen werden, wie dies bei der Dringlichkeit oder der Schuldenbremse der Fall ist. Der Begriff müsste zuerst eigens in Art. 77a ParlG (neu) zum Zweck der Anwendung des qualifizierten Mehrs definiert werden. In Art. 77a ParlG (neu) finden sich in Absatz 1 indes vor allem die einschlägigen Schwellenwerte für die Mindestzahl betroffener Unternehmen und der Mindestbetrag für die Erhöhung von Regulierungskosten.

Die Umschreibung des materiell massgeblichen Begriffs der Regulierungskosten bleibt hingegen bloss. Gemäss Art. 77a Abs. 2 ParlG (neu) handelt es sich dabei um «die einmaligen und die wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen».¹⁴ Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten dürften in einem erheblichen Teil der Gesetze geregelt sein. Eingedämmt würde der Anwendungsbereich einzig durch die Mindestzahl betroffener Unternehmen und den Mindestbetrag für die Erhöhung der Regulierungskosten. Eine mit einigen Unsicherheiten behaftete Simulation des Bundes anhand der bundesrätlichen Botschaften aus den Jahren 2015 bis 2019 ergab als Schätzung, dass bei rund 100 in den Anwendungsbereich der Regulierungsbremse fallenden Vorlagen keine relevanten Regulierungskosten verursacht worden wären, während dies bei rund 70 Vorlagen der Fall gewesen wäre, worunter sich 50 Gesetze befanden, sodass die Schwellenwerte den Ausschlag gegeben hätten.¹⁵

¹⁴ Siehe zur Illustration Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 28. April 2021, S. 12 f.

¹⁵ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 9.

¹³ Biaggini (Anm. 6), N. 11 zu Art. 159 BV.

Folgerichtig schreibt der Entwurf für Art. 141 Abs. 3 ParlG (neu) vor, dass der Bundesrat in jeder Botschaft zu einem Bundesgesetz und zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung eines dem fakultativen Referendum unterstehenden völkerrechtlichen Vertrags hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaft unter anderem darlegt, für wie viele Unternehmen der Erlass eine Erhöhung der Regulierungskosten zur Folge hat (Bst. a), wie hoch diese Erhöhung der Regulierungskosten gesamthaft ist (Bst. b) und ob die Schwellenwerte nach Artikel 77a überschritten werden (Bst. c). Der Bundesrat müsste demnach bei jedem referendumspflichtigen Erlass gesondert ermitteln, ob die Schwellenwerte bezüglich der nur vage umschriebenen Regulierungskosten überschritten werden. Die Einschätzung wäre jeweils grosser Unsicherheit in faktischer Hinsicht ausgesetzt.¹⁶

3.4 Auswirkungen auf die Rechtssicherheit im parlamentarischen Verfahren

Bundesrat und Bundesversammlung, beziehungsweise Nationalrat und Ständerat, müssten demnach – ohne zwingend zu den gleichen Schlüssen zu gelangen – jeweils vor der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage und der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages beurteilen, ob hierfür das einfache Mehr ausreicht oder das qualifizierte Mehr erforderlich ist. Ausserdem wäre bei Änderungen im Vergleich zum bundesrätlichen Entwurf während des parlamentarischen Verfahrens eine erneute Prüfung vorzunehmen.¹⁷ Theoretisch könnte dadurch bei jeder Schlussabstimmung (vgl. Art. 81 Abs. 1ter ParlG (neu)) Rechtsunsicherheit über das Quorum entstehen. Während die Auffas-

sung des Bundesrates dabei letztlich unerheblich wäre, könnte es insoweit immerhin zu ergebnisrelevanten Divergenzen zwischen beiden Räten kommen. Ein Erlass käme nicht zustande, wenn auch nur ein Rat den Entwurf ablehnen würde, weil das nach dessen Auffassung eingreifende qualifizierte Mehr nicht erreicht worden ist (vgl. Art. 81 Abs. 3 ParlG).

Für die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier wäre im Unterschied zu den geltenden Tatbeständen in Art. 159 Abs. 3 BV nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum es für den Beschluss eines Gesetzes oder die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages einmal auf die einfache Mehrheit der Stimmenden und ein anderes Mal auf die Mehrheit der Mitglieder ankäme. Da die Einschätzung zudem bis zur Schlussabstimmung ändern könnte, müsste sich jede und jeder Abgeordnete stets darauf gefasst machen, dass es ungeachtet klarer Mehrheitsverhältnisse im Zweifelsfall ihrer beziehungsweise seiner Mitwirkung an der Abstimmung bedürfte. Einzuräumen ist, dass solche Konstellationen in der Praxis nur sehr selten auftreten dürften. In aller Regel erhalten die vom Parlament verabschiedeten Vorlagen ausreichende Mehrheiten, sodass sich die Verfahrensfrage gar nicht stellt. Eine Analyse der Schlussabstimmungen in den Jahren von 2014 bis 2019 ergab, dass von 635 mit einfachem Mehr angenommenen Vorlagen 632 oder 99,5 Prozent auch das höher berechnete Mehr erreicht hätten.¹⁸ Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV hätte somit wohl nur geringe politische Auswirkungen. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen, wie sie mitunter gerade bei besonders umstrittenen Fragen vorkommen, könnte sich die Diskussion in den Räten jedoch von der politischen Zweckmässigkeit auf ver-

¹⁶ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 10.

¹⁷ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 11.

¹⁸ Siehe dazu Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament, 2020, S. 2.

meintliche Rechtsfragen bezüglich des anzuwendenden Mehrs verlagern.

4. Spannungsverhältnis von parlamentarischer Selbstbindung und Demokratie

Die Regulierungsbremse in der vorgeschlagenen Form weicht nicht vom demokratischen Mehrheitsprinzip ab. Entgegen dem vom Bundesrat geäußerten Einwand könnten Reformen nach wie vor nicht durch Minderheiten blockiert werden. Es gälte weiterhin der Grundsatz der absoluten Mehrheit. Eine Minderheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in National- und Ständerat könnte somit auch die zusätzlich in Art. 159 Abs. 3 BV aufgezählten Vorlagen nicht verhindern. Dies wäre lediglich beim Erfordernis einer Zwei-Drittel- oder Vier-Fünftel-Mehrheit der Fall. Es würden lediglich leicht erhöhte Hürden bei der Berechnung der für die Verabschiedung eines Beschlusses erforderlichen Mehrheit errichtet. Stimmenthaltungen und Abwesenheiten würden wie eine Ablehnung wirken. In der Praxis dürfte sich der Mechanismus nur selten auswirken, da die Mehrheit in aller Regel nach beiden Berechnungsweisen erreicht wird. Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Regulierungsbremse löst gleichwohl unter demokratischen Gesichtspunkten gewisse Bedenken aus.¹⁹ Erstens ist die Gesetzgebung die Kernaufgabe des Parlaments. Das Parlament besitzt hierfür das Monopol (Art. 163 f. BV). In abgeschwächter Form gilt Vergleichbares für die ebenfalls erfassten völkerrechtlichen Verträge (Art. 166 Abs. 2 BV). Mit zwei unterschiedlichen Regeln für die Berechnung des erforderlichen Mehrs würde das Verfahrensrecht in zentralen Aufgabenfeldern des Parlaments verkom-

pliziert. Es würden «zwei verschiedene Kategorien von Gesetzen mit jeweils eigenen Abstimmungsmodalitäten geschaffen»²⁰.

Die Problematik wiegt umso schwerer, als bei nahezu jedem Gesetz und Genehmigungsbeschluss Erwägungen angestellt werden müssten, welche Berechnungsregel gilt, und die Einschätzung sich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unter Umständen (mehrfach) ändern würde. Hierin liegt ein massgeblicher Unterschied zu den viel klarer definierten Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Dringlicherklärung von Gesetzen und mit der auf die Haushaltsführung bezogenen Ausgaben- und Schuldenbremse.

Zweitens fehlt es der Regulierungsbremse weit mehr an politischer Neutralität als der Dringlicherklärung von Gesetzen oder der Ausgaben- und Schuldenbremse. Der Vorschlag zielt explizit auf eine Vorzugsbehandlung zugunsten von Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren ab. Die Berechnung nach Art. 159 Abs. 3 BV käme nur bei solchen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen über die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zur Anwendung, die – bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen – *Unternehmen* betreffen. Mit Recht wird hierin eine «Sonderbehandlung von bestimmten Normadressaten» erblickt.²¹ Aus demokratischer Sicht ist es demgegenüber erstrebenswert, dass die Gesetze nach einem einheitlichen Verfahren beschlossen werden, unabhängig davon, wen sie belasten oder begünstigen. Die in Art. 159 Abs. 2 BV verankerte Grundregel sollte daher nicht leichtfertig durchbrochen werden.

¹⁹ Dazu und zum Folgenden *Andreas Glaser*, Die Regulierungsbremse – effizient, aber undemokratisch?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), 119/2018, S. 66, 71 f.

²⁰ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 17.

²¹ WBF, Bericht Vernehmlassungsverfahren (Anm. 14), S. 17.

5. Funktionale Schlussbetrachtung: Am Ende entscheidet die (einfache) Mehrheit

Das Rechtsetzungsprojekt zur Einführung einer Regulierungsbremse wirft nicht nur wirtschaftlich bedeutsame, sondern auch staatspolitisch interessante Fragen auf. Angesprochen sind Grundelemente der Demokratie. Sollen Gesetze und völkerrechtliche Verträge, die Unternehmen belasten, im Vergleich zu allen übrigen Gesetzen und völkerrechtlichen Verträgen einem – wenn auch nur sehr geringfügig – erschwerten Beschlussverfahren unterliegen? Sollen also Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen stärker vor dem Zugriff durch die Gesetzgebung geschützt sein als alle übrigen Rechtsunterworfenen?

Der Entwurf für Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) bietet Anlass zu einigen abschliessenden Überlegungen zum Leistungspotenzial des Mehrheitsprinzips im demokratischen Willensbildungsverfahren seitens des Parlaments und der Stimmberechtigten. Für den Beschluss von Gesetzen und die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge genügt in aller Regel sowohl in beiden Räten der Bundesversammlung als auch in der Volksabstimmung «die Mehrheit der Stimmdenden» (Art. 142 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 2 BV). Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren sind in Volksabstimmungen gar nicht, im Parlament nur in eng begrenzten Ausnahmefällen vorgesehen.

Anders als dies der Vorschlag nahelegt, weist das geltende Verfahren keine offensichtlichen Mängel auf, die es mithilfe der Regulierungsbremse zu beseitigen gälte. Wenn eine beabsichtigte Regulierung nur schon in einem der beiden Räte keine Mehrheit findet, wird sie nicht geltendes Recht.²² Selbst wenn ihr das Parlament zustimmt, besteht die Möglichkeit,

das fakultative Referendum zu ergreifen. Diesem wird aufgrund seiner bewahrenden und retardierenden Wirkungsweise die Funktion einer Bremse zugeschrieben. Unerwünschte Regulierungen lassen sich jeweils mit einer einfachen Mehrheit verhindern. Dieser ebenso simple wie transparente Mechanismus würde durch eine technokratisch formulierte Abweichung («Regulierungskosten») im parlamentarischen Entscheidungsverfahren verfremdet.

Schliesslich besteht die Gefahr einer gewissen Zirkularität bei der vermeintlichen Selbstbindung des Parlaments. So könnte eine einfache Mehrheit der Stimmdenden in Nationalrat und Ständerat unter Vorbehalt des Referendums die in Form von Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) entworfene Regulierungsbremse dereinst auch nach deren erfolgreicher Verankerung in der Verfassung ins Leere laufen lassen. Da die Norm nicht direkt anwendbar wäre, sondern von der Konkretisierung im Gesetz abhinge, könnten zunächst mit einfacher Mehrheit die gesetzlichen Schwellenwerte derart heraufgesetzt werden, dass die beabsichtigte Regulierung im Anschluss daran nicht mehr unter das erhöhte Mehrheitserfordernis fielen. Ungeachtet eines allfälligen Verstosses gegen Art. 159 Abs. 3 Bst. d BV (neu) wäre eine solche Aushebelung gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Die Frage, ob bei Entscheidungen im Parlament die Mehrheit der Stimmdenden oder die Mehrheit der Mitglieder verlangt werden soll, lässt sich nicht unter Berufung auf das Demokratieprinzip beantworten. Bei klaren Spielregeln sind beide Varianten denkbar. Solange Art. 159 Abs. 2 BV im Regelfall die Mehrheit der Stimmdenden voraussetzt, sollte mit Blick auf die Rechtssicherheit im parlamentarischen Verfahren höchstens bei Vorliegen eindeutiger Tatbestände hiervon abgewichen werden. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier

²² Dazu und zum Folgenden Glaser (Anm. 19), S. 66, 73.

sollten ebenso wie interessierte Bürgerinnen und Bürger leicht erkennen können, nach welchem Modus die erforderliche Mehrheit berechnet wird. Vor diesem Hintergrund riefe es grundsätzliche demokratische Bedenken hervor, wenn ein derart unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger und wandelbarer Begriff wie derjenige der «Regulierungskosten» im Einzelfall den Ausschlag für die anzuwendende Mehrheitsregel gäbe. ●