

# Regulierungsfolgeabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss

Angesichts der fehlenden Dynamik im wirtschaftlichen Umfeld der Schweiz wurden Ende der Neunzigerjahre drei Instrumente eingeführt, die dazu beitragen sollen, dass die Folgen neuer Gesetze und Verordnungen auf die Volkswirtschaft – insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – vermehrt in die Überlegungen der politischen Entscheidungsträger einfließen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, den Bekanntheitsgrad, die Nutzung und die Wirkung dieser Instrumente zu untersuchen. Der folgende Beitrag fasst die Hauptergebnisse des im Mai 2005 publizierten Berichts der PVK und die Empfehlungen der Kommission zusammen.



**Jérôme Duperrut**  
Projektleiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), Parlamentsdienste, Bern (bis Ende Juli 2005)



Der regulatorische Rahmen beeinflusst das wirtschaftliche Wachstumspotenzial in starkem Mass. Statistiken belegen indes, dass die KMU, welche den grössten Anteil an Produktion und Arbeitsplätzen stellen, durch die administrativen Regelungen stärker beeinträchtigt werden als die grösseren Betriebe.

Bild: Keystone

Die Schweiz verzeichnet seit einigen Jahren ein geringes Wirtschaftswachstum. Dabei wurde festgestellt, dass die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen das Wachstumspotenzial entscheidend beeinflussen. Gerade die KMU, die den grössten Anteil an Produktion und Arbeitsplätzen in der Schweiz stellen, werden gemäss Statistiken durch die administrativen Regelungen stärker beeinträchtigt als die grösseren Betriebe. Dazu kommt, dass die meisten Bundesgesetze weniger als 20 Jahre alt sind und die Gesetzgebungstätigkeit zunimmt.

Zur Unterstützung der Rechtsetzung wurden beim Bund drei Instrumente eingeführt: die Regulierungsfolgenabschätzung, der KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU. Die *Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)* analysiert die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen neuer Erlasse mit dem Ziel, die Qualität der Regelungen zu verbessern. Diese Analyse wird von den zuständigen Bundesämtern durchgeführt und ist Bestandteil des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament. Die RFA ist zum einen in-

terner Prozess und Entscheidungshilfe, zum andern ein Informationsmittel. Der *KMU-Verträglichkeitstest* ist eine Umfrage zu einem spezifischen Thema im Zusammenhang mit den Problemen, die sich den KMU beim Vollzug eines Erlasses stellen können. Dieser Test wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bei rund einem Dutzend KMU durchgeführt. Das *Forum KMU* schliesslich setzt sich dafür ein, dass die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses den KMU besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Hierfür gibt es Stellungnahmen ab, die häufig auf den Ergebnissen der Verträglichkeitstests basieren.

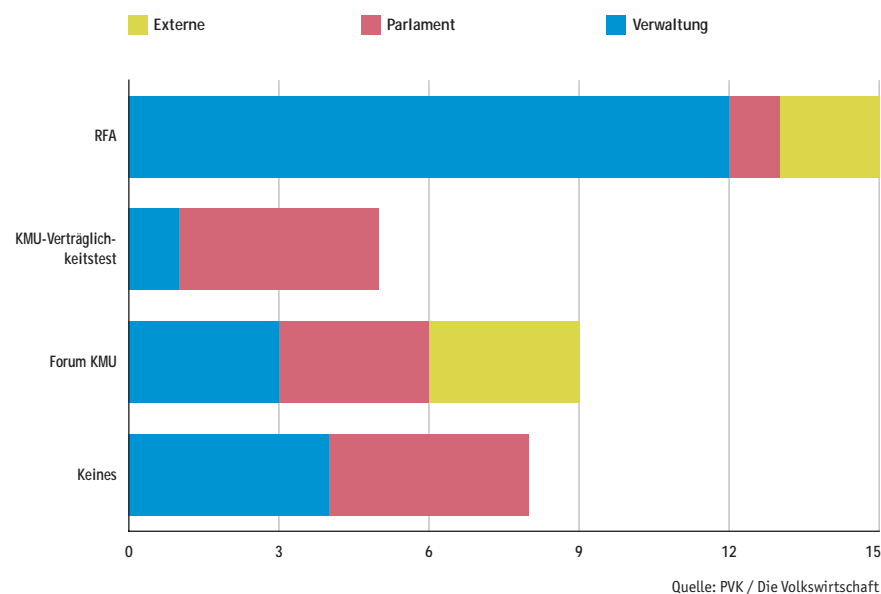
## Geringer Bekanntheitsgrad bei den politischen Akteuren

Eine Durchsicht ausgewählter Protokolle der Kommissions- und Ratssitzungen zeigt, dass den wirtschaftlichen Auswirkungen von Gesetzen nur gerade 3,4% des Diskussionsvolumens gewidmet sind. Deren Gewicht ist also weit geringer als dasjenige finanzpolitischer Überlegungen oder Erwägungen zur Kompe-

Grafik 1

**KMU-Instrument mit grösster Bekanntheit**

(Anzahl Erwähnungen in den 37 Gesprächen mit Vertretern von Verwaltung und Parlament sowie Externen)



tenzverteilung. Die spezifischen Auswirkungen auf die KMU machen gar nur 0,2% des Diskussionsvolumens aus. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Vorlagen. Manchmal werden die Auswirkungen auf die KMU überhaupt nicht angesprochen. Von einer systematischen Berücksichtigung dieser Fragen kann also keine Rede sein.

Das bekannteste der drei Instrumente ist die RFA (siehe *Grafik 1*). Die Kenntnis der Instrumente beschränkt sich auf das *secundo* und die Bundesämter. Bereits auf Stufe des Bundesrates werden sie kaum wahrgenommen – mit der Folge, dass von dieser Seite zu wenig Druck für eine breitere Anwendung ausgeübt wird. Auch ein Grossteil der externen Akteure (Universitäten, Interessenverbände, Medien) kennt diese Instrumente nicht. Schliesslich finden sie auch in den Parlamentsdebatten keine Beachtung, wie die Analyse der Protokolle deutlich zeigt: Weder die RFA, noch der Verträglichkeitstest oder das Forum KMU wurden erwähnt. Das in den Botschaften des Bundesrates enthaltene Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen kommt lediglich in 0,2% des analysierten Diskussionsvolumens zur Sprache.

Insgesamt ist die Qualität der mit Hilfe dieser Instrumente gewonnenen Informationen bei weitem nicht zufriedenstellend. Bei der RFA wird bemängelt, sie seien qualitativ sehr unterschiedlich, zu allgemein, zu wenig kritisch und allzu verwaltungssprachlich formuliert. Zudem zeigten sie keine Alternativen auf und enthielten keine relevanten Statistiken.

**Hauptsächliche Anwendung in der vorparlamentarischen Phase**

Die Instrumente werden vorwiegend in der vorparlamentarischen Phase genutzt. Bei der Erarbeitung des Vorentwurfs sowie im internen und externen Vernehmlassungsverfahren fehlen indes oft die Resultate der RFA, welche erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt wird. Die externen Akteure können so von den Ergebnissen der RFA nicht Kenntnis nehmen und sich folglich auch nicht dazu äussern. Das widerspricht klar den Anweisungen des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft (EDW).

Die Bundesämter führen die RFA meist erst bei der Schlussredaktion der Botschaft und insbesondere des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage durch. Im Allgemeinen handelt es sich dabei um eine Zusammenfassung von Informationen, die in der Botschaft bereits enthalten sind. Die RFA ist eine zusätzliche Aufgabe und wird zuweilen als Alibiübung bezeichnet. In einigen Fällen nimmt die RFA ihre Rolle als Steuerungsinstrument in der vorparlamentarischen Phase wahr, indem sie zwischen der Ausarbeitung der Gesetzesartikel und der Einschätzung ihrer Wirtschaftsfolgen ein Feedback ermöglicht. Die Bundesämter haben zur Durchführung der RFA keine zusätzlichen Ressourcen eingesetzt und keine internen Kontrollmechanismen eingerichtet, um die Qualität und den Einfluss dieser Instrumente zu evaluieren.

Bezüglich des Informationsaustausches mit dem Forum KMU ist positiv zu vermerken, dass davon in einigen Fällen – besonders auf Verordnungsstufe – Anregungen für Änderungen ausgegangen sind. Am Forum wurde hauptsächlich bemängelt, dass es ihm an Fachwissen fehle oder dass es zu politischen Lösungen neige, die auch von Interessenverbänden vertreten würden.

Die KMU-Verträglichkeitstests werden im Allgemeinen während der Vernehmlassung durchgeführt, wenn die Vorlage so weit gediehen ist, dass sich der Test auf konkrete Szenarien abstützen kann. Werden die Ergebnisse der Verträglichkeitstests genutzt, so stossen sie bei den Ämtern auf ein recht positives Echo, da sie als interne Informationen betrachtet werden, die auf konkreten Erfahrungen der Unternehmen basieren. Die Verträglichkeitstests bringen neue Aspekte ans Licht oder relativieren die Bedeutung bereits bekannter Aspekte. In anderen Fällen verfehlen sie jedoch ihr Ziel und werden im Entscheidungsprozess nicht verwendet. Die Nutzung der Ergebnisse durch das Forum KMU ist nicht die Regel.

Von einer Komplementarität der drei Instrumente kann bei weitem nicht gesprochen werden. Die Ergebnisse der Verträglichkeitstests werden nur selten in die RFA integriert, da



Bild: Keystone

Die drei Instrumente werden von den Parlamentariern wegen ihres geringen oder gar inexistenten Einflusses kritisiert. Es wird erwartet, dass sie vermehrt konkrete, umsetzbare Vorschläge unterbreiten. Damit könnten sie zur Sensibilisierung der Akteure beitragen und die Transparenz verbessern.

deren Zeitpläne nicht koordiniert sind. Zudem eignen sich die Stellungnahmen des Forums KMU wegen ihrer häufig starken politischen Färbung nicht dazu, in die RFA aufgenommen zu werden. Die spärliche Anwendung und die geringe Motivation zur Nutzung der drei Instrumente führen dazu, dass sich die Verwaltung bei der Gesetzesausarbeitung nicht auf breite Entscheidungsgrundlagen stützt, Alternativen nicht gründlich diskutiert und den Regulierungskosten nicht Rechnung trägt.

Das seco spielt bei der Umsetzung eine wichtige Rolle, obschon ihm nur 1,8 Stellen dafür zur Verfügung stehen. So führt es die Verträglichkeitstests durch, stellt das Sekretariat des Forums KMU und unterstützt die Ämter bei der RFA. Zudem überprüft das seco das Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen; allerdings fehlt ihm die Kompetenz, den Prozess zu blockieren, wenn die RFA unbefriedigend ausfällt. Durch die informellen Beziehungen mit den Ämtern kann das seco oft Verbesserungsvorschläge einbringen. Die formellste Druckmethode ist das Mitberichtsverfahren. Da das zuständige Departement seinen Entwurf letztendlich beibehalten kann und der Entscheidungsprozess in der Regel bereits sehr weit fortgeschritten ist, gelangte das Mitberichtsverfahren bei den wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetze und den RFA in den untersuchten Fällen nie zur Anwendung.

### Parlamentarische Phase: Geringe Präsenz

Die RFA ist Bestandteil des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates und somit offizielle Informationsquelle der Parlamentarier bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen

eines Gesetzesentwurfs. Ihre mangelhafte Qualität und die Konkurrenz mit einer Vielzahl an Informationen von Interessengruppen, Parteien und direkten Kontakten hat zur Folge, dass manche Parlamentarier dieses Kapitel gar nicht lesen. Ausserdem ist die RFA häufig zu allgemein und eignet sich schlecht für die Detailberatung im Parlament. Wenn keine Alternativen aufgezeigt werden, ist es unmöglich, sich ein Bild von den wirtschaftlichen Auswirkungen zu machen. Die Nutzung der Stellungnahmen des Forums KMU ist ebenfalls vernachlässigbar: Keine der angehörten Personen erinnert sich an die Anwesenheit eines Mitglieds des Forums KMU an einer Kommissionssitzung.

Die Analyse der Protokolle der ausgewählten Fallbeispiele zeigt, dass es in den seltenen Fällen ihrer Erwähnung im Parlament meist darum geht, sie direkt zur Unterstützung, Ablehnung oder Änderung eines Antrags zu nutzen. Somit ist das Nutzungspotenzial der drei Instrumente gering und ihre Präsenz im parlamentarischen Verfahren nur marginal.

### Bescheidener Einfluss im politischen Entscheidungsprozess

Der Einfluss der drei Instrumente muss als gering – wenn nicht gar inexistent – bezeichnet werden. Besonders von Seiten der Parlamentarier wird kritisiert, dass die Instrumente keine entscheidenden Informationen bringen, zu wenig verbreitet sind, keine direkt in den Entscheidungsprozess übertragbaren Empfehlungen abgeben und die politischen Akteure nicht zu mobilisieren vermögen. Der Einfluss vergrössert sich, wenn sich das Instrument auf einen bestimmten Punkt konzentriert, wenn es statistisch abgestützt wird, verlässliche Ergebnisse aufzeigt und Empfehlungen abgibt, die in die Gesetzgebung übertragen werden können. Zudem kann es zur Sensibilisierung der Akteure beitragen und die Transparenz verbessern.

Den grössten Einfluss im politischen Entscheidungsprozess weist die RFA auf, allerdings auf bescheidenem Niveau (siehe *Grafik 2*). Die Verwaltungskultur hat sich dadurch nicht merklich verändert. Die Instrumente bilden selten den alleinigen Ausgangspunkt späterer Massnahmen. Ihr Einfluss ist nicht strategischer Natur; sie vermögen am Konzept eines Gesetzes nichts zu ändern. Zuweilen werden sie auf operativer Ebene über die Änderung einiger Gesetzes- oder Verordnungsartikel wirksam. Der Beitrag der Stellungnahmen des Forums KMU im politischen Entscheidungsprozess bleibt klar ungenügend.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Instrumente liess sich nicht beziffern, da in der

Kasten 1

#### Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

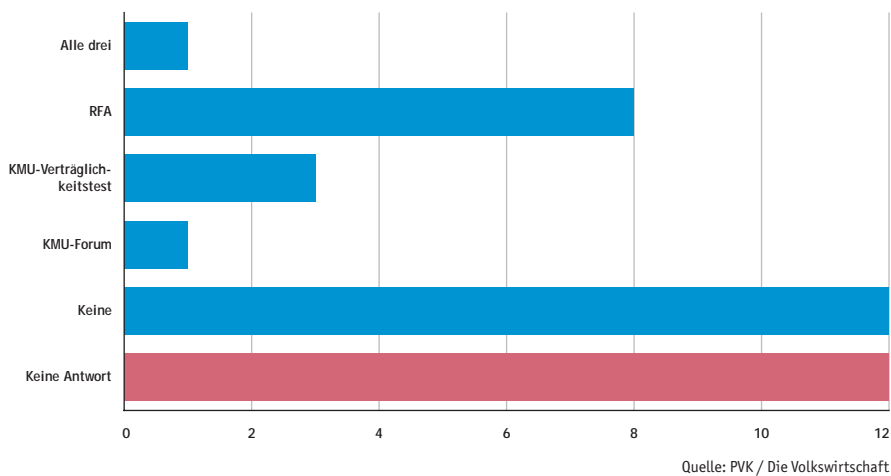
Ausgehend von dieser Studie der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat die GPK-N am 20. Mai 2005 dem Bundesrat folgende Empfehlungen abgegeben:

1. Berücksichtigung der Ergebnisse und Informationen, welche diese Instrumente liefern;
2. Realisierung der RFA in zwei Etappen;
3. Bessere Koordination der drei Instrumente;
4. Bestätigung von deren Steuerungsfunktion;
5. Verbesserung der Qualität der übermittelten Informationen;
6. Bessere Sensibilisierung der Ämter.

Grafik 2

**KMU-Instrument mit dem grössten Einfluss auf den Entscheidungsprozess**

(Anzahl Erwähnungen in den 37 Gesprächen mit Vertretern von Verwaltung und Parlament sowie Externen)



Verwaltung dazu keine Daten vorliegen. Allerdings ist bei einer systematischen Nutzung der drei Instrumente von einem grossen wirtschaftlichen Potenzial auszugehen. Auf der Kostenseite konnten weder die direkten Aus-

arbeitungskosten noch die indirekten Kosten im Zusammenhang mit verschiedenen politischen Verfahren (Vernehmlassung, Mitbericht, usw.) geschätzt werden. Laut den befragten Akteuren sind sowohl die Kosten als auch der Nutzen der drei Instrumente gering.

**Schlussfolgerungen**

Auch wenn klar ist, dass die RFA, der KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU allein nicht ausreichen, um eine qualitativ hoch stehende Rechtsetzung hervorzu- bringen, könnten sie doch Ausgewogenheit in der politischen Entscheidungsfindung fördern. Sie wären an sich solide analytische Grundlagen, welche für die betroffene Akteure – neben politischen Überlegungen, Expertenmeinungen oder dem Konsensbestreben – eine Rolle spielen und die demokratische Debatte bereichern sollten. Noch sind sie jedoch zu wenig bekannt und werden entsprechend schwach genutzt. In ihrer bisherigen Form bleibt ihr Einfluss in der Schweiz äusserst beschränkt. Eine Optimierung dieser Instrumente wäre deshalb sehr wünschenswert. ■

«Hat man Sie schon mal  
am Schalter gefragt,  
ob du haben Ausweis dabei  
und du alles verstehe?»

ROHIT JAIN

Student



Eidgenössische Kommission gegen Rassismus  
Commission fédérale contre le racisme  
Commissione federale contro il razzismo  
Cumissiuun federala cunter il rassissem

