

# Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Die vor einigen Jahren eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung untersucht vorausblickend die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Mit Hilfe dieses Instruments können rechtzeitig Vereinfachungsmöglichkeiten erkannt und administrative Belastungen und Kosten für Unternehmen vermieden werden. Eine Evaluation der bisherigen Erfahrungen zeigt, dass die Folgenabschätzung ihr Potenzial bisher noch nicht voll entfalten konnte. Ein neues Modell soll hier Verbesserungen bringen. Die Steuerungswirkung im Gesetzgebungsprozess des Bundes soll durch erhöhte Qualität, besseres Timing und breitere Diffusion der Analysen verstärkt werden.

Die seit dem Jahr 2000 in der Schweiz angewandte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)<sup>1</sup> gehört zu den jüngsten in einer Reihe von teilweise viel älteren und stärker verantworteten Prozessen zur Absicherung der technischen Qualität sowie der politischen Akzeptanz der Rechtssetzung im Bund (siehe *Kasten 1*).

## Was bringt das Instrument an Mehrwert?

Mit ihrer Schwerpunktsetzung bei der vorausschauenden Analyse aller volkswirtschaftlichen Wirkungen füllt die RFA eine Lücke zwischen der Konsultation und der retrospektiven Evaluation. Während die Konsultation aus der Summe von vorausschauenden Positionsbezügen und Verbesserungsvorschlägen besteht, bietet die Evaluation einen rückblickenden Gesamtüberblick. Der Mehrwert der RFA ergibt sich daher vor allem aus der Kombination von systematischer Vorgehensweise und frühzeitigen Resultaten. Die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt nebst Unternehmen auch andere Gruppen und Akteure – etwa die Konsumentinnen und Konsumenten sowie die öffentliche Hand.

Ergänzt wird die RFA durch zwei weitere, enger umschriebene Instrumente: Mit dem KMU-Test prüft das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die spezifische Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf kleine und mittlere Unternehmen. Die entsprechenden Resultate werden dann durch das Forum KMU – eine Eidgenössische Expertenkommission – reflektiert und in den weiteren politischen Prozess eingespeist.<sup>2</sup>

Es gibt drei ganz direkte Gründe, warum die Folgenabschätzung Vereinfachungen und administrative Entlastungen für Unternehmen begünstigt. Im Rahmen der fünf obligatorischen Prüfpunkte der RFA werden:

- Kosten und Nutzen von Regulierungen für Unternehmen transparent gemacht (Prüfpunkt 2 der RFA);
- alternative Regulierungsformen geprüft, die potenziell die Komplexität und die Belastungen vermindern (Prüfpunkt 4);
- Möglichkeiten konkreter Vereinfachungen beim Rechtsvollzug untersucht (Prüfpunkt 5).<sup>3</sup>

Ein gutes Zusammenspiel der RFA mit anderen Instrumenten – insbesondere mit der Vernehmlassung und mit dem KMU-Test – steigert dabei das Vereinfachungs- und Entlastungspotenzial für Unternehmen.

## Ursprung und bisherige Entwicklung der RFA

Nachdem die Regulierungsfolgenabschätzung in den Achtzigerjahren zunächst in den Vereinigten Staaten angewandt wurde, verbreitete sich das Instrument in den Neunzigerjahren auch in vielen anderen OECD-Ländern.<sup>4</sup> In der Schweiz müssen die Bundesämter seit Mai 2000 die volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Erlasse in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament (bei Gesetzen) sowie bei Anträgen der Departemente an den Bundesrat (bei Verordnungen) nach fünf Prüfpunkten darstellen. Die Grundlagen dieser Regelung sind diverse parlamentarische Vorstösse (insbesondere die Motion Forster von 1996), die entsprechenden Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999, Artikel 141 des Parlamentsgesetzes sowie Artikel 170 der Bundesverfassung.

Innerhalb der Bundesverwaltung sind es die federführenden Bundesämter, die für die Folgenabschätzung und für das entsprechende Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften und Anträgen verantwortlich sind. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unterstützt die Ämter dabei und übt eine gewisse Kontrolle hinsichtlich der Durchführung und Qualität der Analysen aus. Zu diesem Zweck sendet das seco jeweils einen Erinnerungsbrief an die Verantwortli-



**Dr. Alkuin Kölliker**  
Stabsstelle Regulierungsanalyse, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



**Dr. Nicolas Wallart**  
Leiter Stabsstelle Regulierungsanalyse, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

1 Englisch: Regulatory Impact Analysis (RIA).

2 KMU-Test und Forum KMU werden in einem separaten Beitrag dieses Hefts behandelt.

3 Die beiden übrigen Prüfpunkte untersuchen die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1) sowie die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3).

4 Vgl. Radaelli 2004.

Kasten 1

### Häufigste Prozesse in der Gesetzgebungsarbeit

Die Konsultationen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien und Verbänden, die verwaltungsinterne Ämterkonsultation sowie das Mitberichtsverfahren sind Prozesse mit einer langen Tradition und mit dem Ziel, technisches Wissen und politische Präferenzen aller bedeutenden Akteure mit einzubeziehen. Auch die nachträgliche Evaluation der Wirksamkeit des Bundesrechts durch die Bundesverwaltung oder das Parlament hat inzwischen – unterstützt durch Artikel 170 der Bundesverfassung – ihren anerkannten Platz gefunden. Als Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) misst die Schweiz ihren Erfolg in bestimmten Politikbereichen ausserdem regelmässig anhand von Vergleichen mit anderen OECD-Ländern (sog. *Benchmarking*).

chen der einzelnen Gesetzgebungsprojekte. Es stellt auch eine Dokumentation für die Ämter zur Verfügung, unterstützt diese gegebenenfalls bei der Formulierung der Kapitel und macht Vorschläge zur Qualitätsverbesserung.<sup>5</sup> Schliesslich organisiert das seco auch eine Gruppe zum Erfahrungsaustausch im Hinblick auf mögliche Verbesserungen und kümmert sich um Fragen der Koordination, der Weiterentwicklung sowie der Verbreitung der Resultate der Folgenabschätzung.

Eine neuere Entwicklung im Bereich der Folgenabschätzung im Bund sind die sektorspezifischen Richtlinien für Finanzmarktregulierung.<sup>6</sup> Ziel der Richtlinien ist das «Sicherstellen einer systematischen Überprüfung neuer und bestehender Finanzmarktregulierung auf allen Regulierungsstufen».<sup>7</sup> Das Finanzdepartement konkretisiert damit die Richtlinien des Bundesrates zur RFA. Schon zuvor hatte die Schweizerische Bankiervereinigung (SwissBanking) in einem Positionspapier eine verstärkte Analyse von Kosten und Nutzen sowie eine bessere Prüfung von Alternativen bei der Finanzmarktregulierung gefordert.<sup>8</sup> Die neuen Richtlinien zum Finanzsektor müssen jetzt in einer systematischen Weise angewandt werden.

### Erste Erfahrungen und Verbesserungspotenzial

Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats evaluierte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die ersten Erfahrungen mit der Regulierungsfolgenabschätzung, dem KMU-Test und dem Forum KMU. Untersucht wurden dabei die Bekanntheit, die Nutzung und die Wirkung der drei Instrumente. Von allen drei Instrumenten wurde der RFA von den befragten Personen der grösste Einfluss im Entscheidungsprozess zugesprochen.<sup>9</sup> Die Ergebnisse stellen die Folgenabschätzung grundsätzlich nicht in Frage, weisen aber auf die Notwendigkeit hin, das Instrument und seine Wirkung zu verbessern. Die für die RFA zur Verfügung stehenden Ressourcen werden – im Vergleich etwa zu den für die Analyse der finanziellen Auswirkungen eingesetzten Mitteln – als «bescheiden» bezeichnet. Es wird festgestellt, die Analysen würden ohne zusätzliche Mittel «mit den vorhandenen Budgets durchgeführt, ja sogar mit verringerten Budgets».<sup>10</sup> In ihrem Bericht zur Untersuchung<sup>11</sup> empfahl die Geschäftsprüfungskommission:

- eine verbesserte Kenntnisnahme durch den Bundesrat und das Weiterleiten der Analysen an die entsprechenden Parlamentskommissionen;

- das Erstellen der RFA in zwei Schritten zur rechtzeitigen Nutzung für Ämterkonsultation und Vernehmlassung;
- die Berücksichtigung der KMU-Testergebnisse in der RFA;
- die frühzeitige Nutzung der RFA auf Stufe Departementsleitung und Bundesrat;
- das Ergreifen von Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der RFA;
- eine verbesserte Sensibilisierung der Ämter hinsichtlich der Notwendigkeit der RFA und das Prüfen der Möglichkeit, das seco oder RFA-Spezialisten in den Generalsekretariaten der Departemente verstärkt mit der Durchführung der RFA zu betrauen.

Im Rahmen ihrer Arbeiten führt die OECD zurzeit ein Länderexamen zur Regulierungspolitik der Schweiz durch. Speziell wird die Fähigkeit der Schweiz überprüft, die Qualität der Regulierungen sicherzustellen. Die Resultate dieses Exams werden nicht vor Frühling 2006 veröffentlicht. Jedoch ist absehbar, dass die OECD der Schweiz eine Verstärkung der RFA empfehlen wird, wie sie dies bereits zahlreichen Ländern bei ähnlichen Examen geraten hat.<sup>12</sup> Gegenwärtig sind mindestens elf OECD-Länder – zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie Südkorea – damit beschäftigt, ihr Instrumentarium zur RFA auszubauen.

Bedeutende Anstrengungen zur Verbesserung der RFA gab es in jüngster Zeit auch auf der Ebene der EU, wo die einzelnen Analysen regelmässig über das Internet publiziert werden.<sup>13</sup> Bestimmte Analysen, so etwa jene zum neuen EU-Chemikalienrecht (Reach), erlaubten Verbesserungen der Regulierung mit substantziellen volkswirtschaftlichen Gewinnen und bewiesen damit ihre Nützlichkeit.

### Ein neues Modell der RFA

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Impulse aus dem Parlament und auf Basis eigener sowie internationaler Erfahrungen schlägt das seco nun ein neues, verbessertes Modell für die Regulierungsfolgenabschätzung beim Bund vor (vgl. *Grafik 1*).

### Vertiefte Analysen

Das seco will zusammen mit den federführenden Ämtern vertiefte Analysen durchführen, die zu einer Qualitätssteigerung durch die Nutzung von Synergien führen sollen.<sup>14</sup> Der Bundesrat soll dabei in seinen Jahreszielen jeweils eine Liste von etwa fünf bis zehn Rechtsetzungsprojekten angeben, welche einer vertieften Analyse zu unterzogen sind. Bedingung dafür ist allerdings, dass die entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dabei soll die Qualität auch durch

5 Die RFA-Internetseite des seco findet sich unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), Rubrik «Analysen und Zahlen», «Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum».

6 Vgl. Gisiger und Wallart 2005.

7 Vgl. Eidg. Finanzdepartement 2005, S. 3.

8 Vgl. Schweizerische Bankiervereinigung 2004.

9 Vgl. Duperrut 2005, S. 50.

10 Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005, Abschnitt 4.1.8.

11 Vgl. Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 2005.

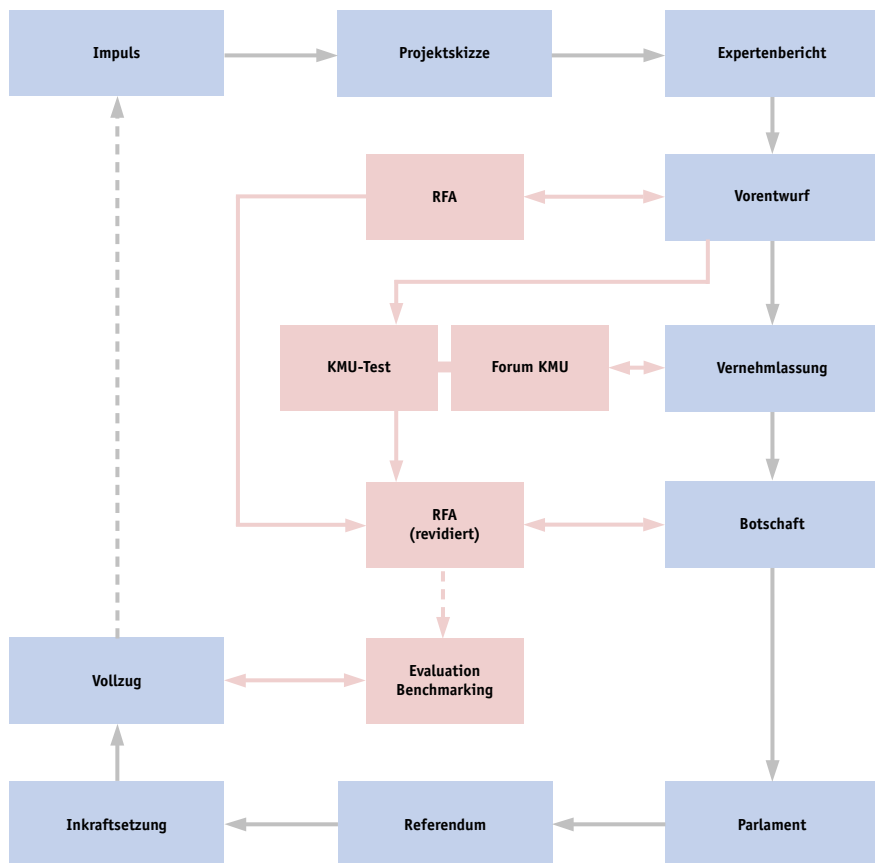
12 Zu den allgemeinen OECD-Leitlinien zur Förderung der Regulierungsqualität siehe OECD 2005.

13 Vgl. [www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm).

14 Eine erste RFA nach diesem Modell wurde von drei Bundesämtern zusammen mit dem seco zum revidierten Lebensmittelrecht durchgeführt (vgl. Kölliker und Marti 2005).

Grafik 1

**Instrumente für eine effiziente Regulierung im Gesetzgebungsprozess des Bundes**



Anmerkung: Die Grafik zeigt, welche Instrumente geeignet sind, die wirtschaftliche Effizienz der Regulierung zu verbessern. Die RFA beinhaltet ausserdem die Prüfung der ökologischen und sozialen Folgen, sofern sie sich ökonomisch ausdrücken lassen. Auch das Parlamentsgesetz verlangt die Berücksichtigung der Konsequenzen eines Projekts aus verschiedenen Blickwinkeln (z.B. finanzielle Folgen, Auswirkungen bezüglich der Gleichstellung von Mann und Frau usw.).

Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

angemessenere Analysemethoden und eine verbesserte Dokumentation für die Ämter positiv beeinflusst werden.

**Besseres Timing**

Grundvoraussetzung für eine verstärkte Wirkung ist ein besseres Timing. Eine erste RFA sollte vom federführenden Bundesamt spätestens nach Fertigstellung und auf Basis des Vorentwurfs für ein Gesetz durchgeführt werden. Damit steht die Analyse als Ent-

scheidgrundlage für das weitere Vorgehen zur Verfügung und kann dem Vorentwurf bei der Vernehmlassung beigelegt werden. Die Überarbeitung des Gesetzesentwurfs nach der Vernehmlassung führt dann zu einer entsprechend revidierten RFA für die Botschaft.

**Breitere Diffusion**

Die Verbesserung von Timing und Qualität begünstigt auch eine breitere Diffusion der Ergebnisse und damit die bessere Nutzung der einzelnen Analysen im Rechtssetzungsprozess. Über die einzelnen Projekte hinaus soll aber auch die vermehrte Veröffentlichung der Analysen auf der Webseite des seco und in Zeitschriften zu einer erhöhten allgemeinen Sichtbarkeit und Beachtung der Folgenabschätzung beitragen.

**Schlussfolgerungen**

Schon die Einführung der Folgenabschätzung beim Bund war wesentlich – wenn nicht gar hauptsächlich – durch die Aussicht auf administrative Erleichterungen und Vereinfachungen motiviert, welche die Kosten für Unternehmen reduzieren. Die Folgenabschätzung besitzt ein entsprechend hohes Potenzial. Sie zwingt die mit Gesetzesentwürfen betrauten Ämter, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regulierung systematisch zu untersuchen und die entsprechenden Ergebnisse (spätestens in der Botschaft ans Parlament) öffentlich zu machen. Verbesserungen der bisherigen Praxis bei der Umsetzung der Folgenabschätzung sind jedoch wünschbar und möglich. Das angestrebte neue Modell kann dazu beitragen, das Potenzial der Folgenabschätzung besser zu nutzen. Damit werden vermeidbare Belastungen für Unternehmen durch zu wenig durchdachte Regulierung in Zukunft vermehrt verhindert.

Kasten 2

**Literatur**

- Duperrut, Jérôme, Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss, In: Die Volkswirtschaft, November 2005, S. 47–50.
- Eidgenössisches Finanzdepartement, Richtlinien für Finanzmarktregulierung, Bern, September 2005.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, KMU-Tests des Bundes und ihr Einfluss auf die Gesetz- und Verordnungsgebung, Bericht vom 20. Mai 2005.
- Gisiger, Martin und Nicolas Wallart, Wege aus der Überregulierung, In: Die Volkswirtschaft, März 2005, S. 24–27.
- Kölliker, Alkuin und Fabienne Marti, Regulierungsfolgenabschätzung: Die Revision des Lebensmittelrechts, In: Die Volkswirtschaft, Dezember 2005, S. 43–47.
- OECD, OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris, 2005.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll?, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern, 23. Februar 2005.
- Radaelli, Claudio, The Diffusion of Regulatory Impact Analysis: Best Practice or Lesson-Drawing?, European Journal of Political Research, Vol. 43, Issue 5, August 2004, S. 723–747.
- Schweizerische Bankiervereinigung, Standortbestimmung Finanzmarktregulierung: Wie viel und welche Regulierung tut den Banken und dem Finanzplatz gut?, Basel, Mai 2004.