

Welche ökonomischen Folgen haben Regulierungen?

Regulierungsfolgenabschätzungen sollen eine Regulierung kritisch hinterfragen und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen aufzeigen. Werden sie richtig angewandt, können sie eine Regulierung verbessern. Dazu will der Bundesrat neu frühzeitige Quick Checks einführen. *Uschi Anthamatten*

Abstract Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) wurde vor 20 Jahren in der Bundesverwaltung eingeführt. In der Diskussion wird sie meistens als Instrument zur administrativen Entlastung gesehen. Dabei geht sie viel weiter. Insbesondere bietet sie eine systematische Vorgehensweise, um die Notwendigkeit einer Regulierung zu hinterfragen, deren Auswirkungen abzuschätzen und Alternativen aufzuzeigen. Dadurch ermöglicht sie es den politischen Entscheidungsträgern – vor allem dem Bundesrat und dem Parlament –, eine informierte und faktenbasierte Entscheidung zu treffen. Evaluationen weisen aber darauf hin, dass die RFA das beabsichtigte Ziel, die Transparenz über die Auswirkungen zu erhöhen und die Regulierung zu verbessern, nicht immer erreicht. Neue Massnahmen wie die Einführung des Quick Check sollen Verbesserungen bringen.

Die administrative Belastung der Unternehmen nimmt zu. So jedenfalls sahen es die Initianten einer Reihe von Vorstössen in den Neunzigerjahren. Als Reaktion darauf führte die Bundesverwaltung 1999 die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ein. Gleichzeitig wurden auch der KMU-Verträglichkeitstest und das KMU-Forum eingeführt, das bis heute beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) angesiedelt ist. Andere Länder haben die RFA schon früher eingeführt, allen voran die USA in den Achtzigerjahren. Heute hat sich die RFA in allen OECD-Ländern als grundlegender Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses etabliert.

Aussagekräftige Grundlagen

Die Entwicklungen in der internationalen Regulierungspolitik haben den Fokus der RFA seither vergrössert. Ausschlaggebend ist insbesondere die Erkenntnis, dass nicht nur kostspielige, sondern auch unwirksame oder qualitativ schlechte Regulierungen schädlich sind. Das hat zu einer breiteren, ganzheitlicheren Betrachtung geführt

mit dem übergeordneten Ziel, staatliche Interventionen effizienter zu gestalten. Bei diesem Konzept der «Better Regulation» sollen qualitativ hochstehende Regulierungen mit einer guten Kosten-Nutzen-Bilanz gefunden werden. Neben den Auswirkungen auf die Wirtschaft sind auch die Folgen für die Gesellschaft, die Umwelt und die Nachhaltigkeit relevant. Dazu kommt, dass die RFA den Gesetzgebungsprozess schon von Anfang an begleiten und so zur Optimierung einer Regulierung beitragen soll.

Auch in der Schweiz hat sich in den vergangenen 20 Jahren viel getan. Die Methodologie der RFA wurde mit dem 2013 eingeführten Handbuch stark weiterentwickelt und entspricht heute dem internationalen Standard. Seit 2006 existieren zudem «vertiefte RFA»¹, bei denen das federführende Bundesamt gemeinsam mit dem Seco eine externe Analyse in Auftrag gibt. Damit verfügt die Verwaltung über ein Instrument, welches regelmässig aussagekräftige Resultate liefert, so beispielsweise bei der Revision des Stromversorgungsgesetzes, des Lebensmittelrechts oder des Medizinprodukterechts. Damit wurde die RFA immer bekannter. Heute ist sie ein fester Bestandteil in der politischen Diskussion. Auch das Parlament verlangt immer öfter nach objektiven Entscheidungsgrundlagen in Form einer RFA, wie beispielsweise bei der Frage, ob der Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht der Einzelunternehmen ins Handelsregister erhöht werden soll.² In der politischen Diskussion wird die RFA allerdings wieder vermehrt als Instrument für den Abbau von Regulierungskosten wahrgenommen, obwohl sie in der Bundesverwaltung weit mehr als nur die Auswirkungen auf die Unternehmen darstellt.

1 Die Einführung der vertieften RFA auf Basis der Jahresziele des Bundesrates erfolgte durch den Bundesratsbeschluss zum Bericht «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» vom 18. Januar 2006.

2 Siehe Postulat 17.3115 auf Parlament.ch oder Meier und Jung (2019). Ein höherer Schwellenwert für Handelsregistereinträge? In: Die Volkswirtschaft 2019/8-9: 56–58.

3 Richtlinie des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15. September 1999.

4 Mehr Informationen auf Seco.admin.ch.

Eine RFA soll den Gesetzgeber zwingen, sich in systematischer Weise mit den Zielen auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob eine Regulierung überhaupt notwendig ist, was ihre Auswirkungen sind und was mögliche Alternativen sein könnten. Insgesamt gibt es fünf Punkte, die geprüft werden müssen (siehe *Kasten 1*).

Die fünf Prüfpunkte müssen für alle regulatorischen Vorlagen des Bundes³ beantwortet und – bereits in den Vernehmlassungsunterlagen, spätestens aber in den Botschaften des Bundesrates – dargestellt werden. Eine quantitative Kosten-Nutzen-Analyse ist zwar wünschenswert, in vielen Fällen ist sie jedoch nicht oder nur ansatzweise möglich. Denn der Umfang und die Ausrichtung der RFA sollten auch in einem angemessenen Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Vorlage stehen. Bei kleineren Vorlagen ist eine kurze und transparente Beantwortung der Prüfpunkte ausreichend, bei komplexeren Vorlagen ist eine RFA in Form einer detaillierten Studie sinnvoll. Bei Vorlagen von grosser

volkswirtschaftlicher Bedeutung besteht die Möglichkeit, gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) eine vertiefte RFA durchzuführen. Sowohl bei einfachen wie auch bei vertieften RFA unterstützt das zuständige Team im Seco die Ämter und stellt ein methodisches Handbuch zur Verfügung.⁴ Dabei gilt: Je früher man mit der RFA beginnt, desto nützlicher ist das Instrument. Im Optimalfall werden die fünf Prüfpunkte möglichst früh im Gesetzgebungsprozess beantwortet, laufend neu beurteilt und öffentlich zugänglich gemacht.

Herausforderungen für die RFA

Verantwortlich für die Durchführung einer RFA ist das federführende Amt, welches über die notwendigen Informationen und Daten verfügt. Das kann allerdings auch zu Interessenkonflikten führen. Denn es liegt in der Natur jedes Regulators, dass für ihn das Erreichen des Regulierungsziels im Vordergrund steht und unerwünschte Nebenwirkungen vernachlässigt

Seit zwei Jahren müssen Bäckereien Allergene deklarieren. Gemäss einer Regulierungsfolgenabschätzung entstehen dadurch jährliche Mehrkosten in Millionenhöhe.



werden. Dies ist eine der grössten Herausforderungen im heutigen System.

Evaluationen⁵ haben darüber hinaus gezeigt, dass bei vielen Vorlagen keine ausreichend umfassende RFA durchgeführt wird oder dass diese zu spät erfolgt. Ein Grund dafür ist, dass bis anhin kein Mechanismus existiert, der zu einem möglichst verhältnismässigen Ressourceneinsatz bei der Anwendung der RFA beiträgt. In der Folge wird das Instrument nur zurückhaltend eingesetzt. Auch vonseiten der Politik und der Wirtschaft gibt es Kritik: Sie bemängeln, dass die RFA bisher kaum zu einem Abbau der administrativen Belastung bei den

Unternehmen geführt habe. Zahlreiche Vorstösse fordern deshalb Verbesserungen und eine unabhängige Kontrolle der RFA.⁶

Verbesserung durch Quick Checks

Bei der Umsetzung dieser Vorstösse setzt der Bundesrat in erster Linie auf eine Optimierung der bestehenden Prozesse, um mehr Transparenz zu schaffen und die Qualität der jeweiligen Regulierung zu erhöhen. Auf die vom Parlament geforderte externe Prüfstelle will er aus Kosten- und Effizienzgründen verzichten. Gezielte Massnahmen wie etwa die Einführung eines Quick Check (siehe *Kasten 2*) oder vermehrt vertiefte RFA sollen in Zukunft gewährleisten, dass bei wichtigen Vorlagen frühzeitig eine erste Analyse durchgeführt wird. Der Bundesrat will ausserdem bei Vorlagen, welche die Unternehmen betreffen, die direkten Kosten für die Unternehmen (Regulierungskosten) im Rahmen der RFA systematisch schätzen und in den Botschaften standardisiert darstellen.

Die RFA ist im politischen Alltag nicht immer leicht umsetzbar. Man darf von ihr auch keine Wunder erwarten. Doch sie zwingt die Verwaltung und die Politik dazu, sich mit den Vor- und Nachteilen einer Regulierung sowie möglichen Alternativen vertieft auseinanderzusetzen. Ihr Mehrwert ergibt sich insbesondere aus dieser systematischen Vorgehensweise und den frühzeitigen Resultaten. Damit sollen den politischen Entscheidungsträgern objektive Informationen geliefert werden, damit diese eine faktenbasierte Beurteilung vornehmen können.

Kasten 1: Was prüft eine Regulierungsfolgenabschätzung?

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) untersucht vorausblickend die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Dabei sollen systematisch fünf Prüfpunkte beantwortet werden:

- *Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:* Welche Probleme motivieren die Vorlage, und machen diese Probleme staatliches Handeln notwendig? Welche Ziele soll sie erreichen? Liegt ein Markt- oder ein Regulierungsversagen vor?
- *Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen:* Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) hat die Vorlage für einzelne gesellschaftliche Gruppen (Unternehmen, Haushalte, Staat, Regionen usw.)?
- *Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft:* Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) hat die Vorlage auf die Gesamtwirtschaft (Wachstum, Wettbewerb, Standort)?
- *Alternative Regelungen:* Können die angestrebten Ziele mit alternativen Regelungsinstrumenten und -inhalten wirksamer, kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten erreicht werden?
- *Zweckmässigkeit im Vollzug:* Ist der Vollzug der Regelung so ausgestaltet und vorbereitet, dass der Aufwand für die Adressaten möglichst gering, die Wirksamkeit möglichst hoch und die Einführung möglichst erfolgreich ist?

Kasten 2: Der Quick Check: Verhältnismässig analysieren

Der Bundesrat hat im Dezember 2018 entschieden, dass in Zukunft für alle Vorlagen möglichst früh im Gesetzgebungsprozess ein sogenannter Quick Check durchgeführt werden soll. Einerseits beinhaltet ein solcher Check eine Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte zu einem frühen Zeitpunkt. Beim Vorentwurf für ein Gesetz oder einer Verordnung soll das federführende Amt transparent Auskunft geben zur Notwendigkeit, zu den Auswirkungen und zu den möglichen Alternativen der Regulierung. Andererseits soll der Quick Check aufzeigen, wo relevante Auswirkungen oder entsprechende Unsicherheiten zu erwarten sind. Diese Punkte sollen anschliessend je nach Relevanz im Rahmen einer einfachen oder vertieften RFA analysiert werden.

⁵ Siehe beispielsweise EFK (2016): Prognosen in den Botschaften des Bundesrates: Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen.

⁶ Siehe Motion Vogler 15.3400 «Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen», Motion FDP-Liberale Fraktion 15.3445 «Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken», Pa. Iv. 19.402 «Unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung» sowie Pa. Iv. 16.500 «Verbindliche Qualitätschecks von Regulierungen bereits im Vernehmlassungsbericht».



Uschi Anthamatten

Dr. rer. pol., Stv. Ressortleiterin Regulierungsanalyse, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern