

Regulierungsfolgenabschätzung: Anspruch, aktuelle Praxis und rechtsetzungsmethodische Implikationen

Die Tagung hatte das Ziel, die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) in Bezug zur Gesetzgebungsmethodik zu bringen und Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten herauszuschälen. Vier Vorträge beleuchteten die RFA aus verschiedenen Blickrichtungen:

- Prof. Claudio Radaelli (University of Exeter) warf aus international vergleichender Sicht einen Blick auf das in der Schweiz nun schon seit zwölf Jahren bestehende Instrument. Aufgrund beschränkter Ressourcen ist die RFA seiner Ansicht nach auch heute noch nicht ausreichend institutionalisiert. Die RFA wird von den Bundesbehörden vor allem für die Koordination der Massnahmen und für die Legitimierung der getroffenen Lösungen eingesetzt. Wie in anderen Ländern wird auch in der Schweiz die RFA von den Beteiligten (v.a. Bundesstellen) an ihre konkreten Bedürfnisse angepasst.
- Alkuin Kölliker (SECO) beleuchtete den Beitrag der RFA im Rechtsetzungszyklus. Die RFA kann die Transparenz erhöhen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen. Da die Prüffragen über die Untersuchung der Auswirkungen hinausgehen, kann die RFA trotz anderer Ausrichtung die wichtigsten Punkte des Rechtsetzungszyklus (Problemanalyse, Zieldefinition, Ermittlung von Optionen, Auswahl, Abschätzung der Auswirkungen) weitgehend abdecken. Nach Ansicht von Kölliker gibt es weniger bei der Frage «Wozu RFA?» Schwierigkeiten als bei deren praktischer Umsetzung.
- Matthias Gehrig (Büro BASS) stellte am Beispiel der Totalrevision des Epidemiegesetzes (EpG; Entwurf BBl 2011 311 und 457) die Praxis der vertieften Regulierungsfolgenabschätzung vor. Basierend auf einem von den Behörden als erfolgversprechend eingestuften neuen Regulierungsszenario, berechnete das Büro BASS nach durchgeführter Vernehmlassung die Kosten und den Nutzen gegenüber der bestehenden Regulierung (geltendes EpG vom 18. Dez. 1970, SR 818.101). Hierfür wurden verschiedene Methoden der empirischen Sozialforschung (u.a. eine Online-Befragung der von der Revision betroffenen Unternehmen und den Institutionen des Gesundheitswesens) eingesetzt. Der Nutzen der Revision entsteht durch die Reduktion von Krankheits- und Todesfällen infolge übertragbarer Krankheiten und damit durch verminderte Behandlungskosten im Gesundheitswesen und durch geringere Produktionsausfälle in der Wirtschaft. Zu zusätzlichen Kosten (infolge einer verstärkten

Epidemiebekämpfung) führt die Revision v.a. bei den Institutionen des Gesundheitswesens, insbesondere bei den Spitälern. Die RFA ergab, dass der Nutzen der Revision deren Kosten mehr als wettmacht.

- Lorenzo Allio (allio|rodrigo consulting) berichtete über die Resultate der von ihm geleiteten Evaluation. Dazu wurden neun vertiefte RFA untersucht, welche auf Ebene des Bundes in den Jahren 2007–2009 durchgeführt worden waren. Die Evaluation ergab im Grossen und Ganzen ein positives Resultat. Die Unterstützung der RFA durch das SECO wurde trotz dessen beschränkter Ressourcen positiv bewertet. Allerdings gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten: So findet ein kollektives Lernen nur beschränkt statt, und die Integration der RFA in die übrigen Entscheidungsprozesse ist noch verbesserungsfähig. Allio plädierte für eine verstärkte Institutionalisierung der RFA (z.B. durch stärkere Ausbildung, klarere Standards und weiterführende Richtlinien) und für deren bessere Nutzung im Rahmen öffentlicher Debatten.

Die im Rahmen der Vorträge verwendeten Powerpoint-Präsentationen können auf der Website des Netzwerks «Evaluation in der Bundesverwaltung» abgerufen werden (www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Evaluation > Netzwerk Evaluation).

In der Diskussion eines Panels unter der Leitung von Ridha Fraoua (Bundesamt für Justiz) wurde der Beitrag der RFA zu «guter» Gesetzgebung erörtert. Eine gute Gesetzgebung ist rechtmässig, kommt in einem rechtlich einwandfreien Verfahren zu Stande, sie genügt formellen Anforderungen wie Verständlichkeit und logischer Aufbau, aber sie muss auch eine bestimmte materielle Qualität aufweisen, indem sie den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung trägt und die gesetzten Ziele zu verwirklichen hilft. Die RFA kann vor allem dazu beitragen, die materielle Qualität der Erlasse zu verbessern; dies vor allem, indem sie die mit der Gesetzesvorbereitung betrauten Personen (Legistinnen und Legisten) dazu anhält, Wirkungshypothesen zu entwickeln, explizit zu machen und gestützt auf – bereits vorhandene oder bei Bedarf zu beschaffende – sachliche Informationen zu überprüfen (Luzius Mader, Bundesamt für Justiz). Die RFA wurde vom Bundesrat Ende der 1990er-Jahre im Kontext der Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft im vorausgegangenen Jahrzehnt sowie der zunehmenden Regulierungsdichte und der administrativen Belastung der Unternehmen beschlossen; seither wurden damit zusätzlich aber auch ambitioniertere Ziele verbunden. Daraus ergibt sich ein gewisses Spannungsverhältnis (Nicolas Wallart, SECO). Was die Nutzung der RFA angeht, so ist nicht zu erwarten und es ist auch nicht angezeigt, dass die Politikerinnen und Politiker nicht von den Empfehlungen ab-

weichen können und ihnen durch die RFA die Hände gebunden sind; die RFA soll die Transparenz über die sachlichen Grundlagen erhöhen und dazu beitragen, dass der Entscheidungsprozess verbessert wird (Lorenzo Allio).

Aus dem Publikum wurden vor allem folgende beiden Fragen an die Panelteilnehmer gestellt: Einerseits wurde gefragt, warum die OECD nicht ihr Konzept des Instruments RFA an die damit gemachten Erfahrungen in den OECD-Mitgliedsländern angepasst habe. Darauf wurde geantwortet, dass sich die OECD engagiert hat, ihre Indikatoren zum «Regulatory Management» zu verbessern, aber auch, dass sie von Angaben abhängt, welche unmittelbar von den jeweiligen Mitgliedstaaten geliefert werden (Radaelli). Andererseits wurde der Wunsch geäußert, dass die verschiedenen Instrumente (insb. RFA, Volkswirtschaftliche Beurteilung umweltpolitischer Massnahmen VOBÜ, Energiefolgenabschätzung, Nachhaltigkeitsbeurteilung) im Gesetzgebungsverfahren möglichst gut integriert werden. Diese Forderung wurde im Panel unterstützt, aber es bestanden und bestehen unterschiedliche Vorstellungen, wie sie umgesetzt werden kann. Allio befürwortete aufgrund der Erfahrungen in der EU-Kommission (Koordination und Qualitätskontrolle des RFA-Systems in deren Generalsekretariat) ein analoges Szenario in der Bundesverwaltung (ein einheitliches Evaluationsinstrument, unterstützt von RFA-Einheiten in den Ämtern, und eine koordinierende Stelle bei der Bundeskanzlei). Mader wies demgegenüber darauf hin, dass Rechtsetzung eine multidisziplinäre Aufgabe sei, und befürwortet weiterhin einen dezentralen, aber gleichzeitig koordinierten und gut vernetzten Ansatz, bei welchem die Ämter ihren spezifischen Sachverstand in Rechtsetzungsprojekte einbringen.

Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz, Bern