

Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle

Im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung

Schlussbericht

Christian Rüefli

Wissenschaftliche Mitarbeit:

Kristel Marbach

Bern, 26. Mai 2016

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1 Einleitung	1
2 Regulierung und Regulierungspolitik	3
2.1 Begriffsklärung.....	3
2.2 Regulierung und Regulierungspolitik in der Schweiz.....	4
2.2.1 Abläufe und Zuständigkeiten.....	4
2.2.2 Instrumente der Regulierungspolitik.....	7
2.3 Beurteilungen der Regulierungspolitik und Handlungsbedarf.....	12
2.3.1 Forschungsergebnisse zur Regulierungspolitik.....	12
2.3.2 Einschätzungen und Empfehlungen der OECD.....	14
2.3.3 Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie.....	15
2.3.4 Erfahrungen des KMU-Forums	16
2.3.5 Politische Vorstösse auf Bundes- und Kantonsebene.....	17
2.3.6 Äusserungen und Vorschläge nichtstaatlicher Organisationen.....	17
2.3.7 Staatsrechtliche Diskussionen über die Qualität der Gesetzgebung	19
2.3.8 Diskussionen um die Stufengerechtigkeit von Regulierungen.....	19
3 Das Konzept guter Regulierungspolitik	20
3.1 Funktionsweise und Instrumente guter Regulierungspolitik	20
3.1.1 Prospektive und retrospektive Überprüfung der Regulierung durch die Fachbehörde.....	21
3.1.2 Einbezug der betroffenen Kreise	23
3.1.3 Unabhängige Regulierungsprüfstelle.....	25
3.2 Regulierungscontrolling als Element der Qualitätssteuerung.....	25
3.2.1 Regulierungscontrolling als rollendes Begleitinstrument der Regulierung.....	27
3.2.2 Wirkungsmechanismen des Regulierungscontrolling.....	29

4	Unabhängige Regulierungsprüfstelle	31
4.1	Regulierungsprüfstellen im Ausland.....	32
4.1.1	Niederlande: Fachbeirat Actal.....	32
4.1.2	Deutschland: Normenkontrollrat.....	34
4.1.3	Australien: Office of Best Practice Regulation.....	37
4.1.4	Schweden: Regelrådet.....	39
4.1.5	Vereinigtes Königreich: Regulatory Policy Committee.....	40
4.1.6	EU: Regulatory Scrutiny Board.....	42
4.1.7	Vergleichendes Fazit.....	43
4.2	Grundlagen für das institutionelle Design einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle.....	45
4.2.1	Funktion, Aufgaben und Tätigkeiten.....	46
4.2.2	Geltungsbereich der Prüfung.....	48
4.2.3	Prozedurale Einbettung: Prüfgegenstände und Prüfzeitpunkte.....	49
4.2.4	Konkrete Arbeitsweise.....	50
4.2.5	Organisatorisches Design und verwaltungsinterne Anbindung.....	58
4.2.6	Interne Organisation	64
4.2.7	Unterstützende Hilfsmittel und Instrumente	67
4.2.8	Ressourcen- und Personalbedarf	68
4.3	Rechtliche Grundlagen der Regulierungsprüfstelle	71
4.3.1	Bestehende gesetzliche Grundlagen.....	72
4.3.2	Rechtliche Verankerung der Regulierungsprüfstelle als Organ.....	73
4.3.3	Rechtliche Verankerung der Elemente des Regulierungscontrollings ..	73
5	Gute Regulierungspolitik: Rolle der Fachbehörden.....	77
5.1	Aufgaben der Fachbehörden im Regulierungsprozess	77
5.1.1	Auftragsanalyse: Zweckmässigkeitsprüfung und „quick check“	77
5.1.2	Konzeptphase: Regulierungsfolgenabschätzung und Berechnung der direkten Regulierungskosten („Preisschild“).....	78
5.1.3	Umsetzung.....	80
5.1.4	Ex-post-Evaluation.....	80
5.2	Konsequenzen für Fachbehörden	81
5.3	Schnittstellen zu bestehenden Aktivitäten der Regulierungspolitik.....	82
5.3.1	KMU-Test und KMU-Forum.....	82

5.3.2	Beratung und Unterstützung bei Regulierungsfolgenabschätzungen....	82
5.3.3	Begutachtung der Qualität von Evaluationen.....	82
	Dokumente und Literatur.....	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Konzept guter Regulierungspolitik.....	21
Abbildung 3-2: Regulierungsprozess und Regelungscontrolling	29
Abbildung 4-1: Ablauf von ex-ante-Begutachtungen durch Actal	34
Abbildung 4-2: Die Rolle des NKR im Gesetzgebungsprozess	36
Abbildung 4-3: Prüfzeitpunkte der Regulierungsprüfstelle	49
Abbildung 4-4: Determinanten des Personal- und Finanzbedarfs der Regulierungsprüfstelle	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Idealtypische Phasen von Regulierungsprozessen beim Bund.....	5
Tabelle 2-2: In Ämterkonsultationen zu konsultierende Stellen.....	8
Tabelle 2-3: Positionierung der schweizerischen Regulierungspolitik im internationalen Vergleich	15
Tabelle 3-1: Aufgaben der Fachbehörden und der Prüfstelle im Regelungscontrolling ..	26
Tabelle 4-1: Prozedurale Einbettung der Regulierungsprüfstelle in den Rechtsetzungsprozess	50
Tabelle 4-2: Formen der Prüftätigkeit der Regulierungsprüfstelle	57
Tabelle 4-3: Beispiele für weisungsungebundene dezentrale Verwaltungseinheiten	60
Tabelle 4-4: Organisatorische Zuordnung der Regulierungsprüfstelle bei WBF oder BK...64	
Tabelle 4-5: Mögliche Binnenorganisation der Regulierungsprüfstelle.....	65
Tabelle 4-6: Orientierungsgrößen für die Geschäftslast einer Regulierungsprüfstelle des Bundes	70
Tabelle 4-7: Geschäftslast und Bearbeitungsfristen ausländischer Prüforgane	70
Tabelle 4-8: Geschäftslast und Bearbeitungsfristen ausländischer Prüforgane	71

Abkürzungsverzeichnis

BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
CHF	Schweizer Franken
COAG	Council of Australian Governments
DSG	Datenschutzgesetz
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FKG	Finanzkontrollgesetz
EU	Europäische Union
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NKR	Normenkontrollrat
NKRG	Normenkontrollrat-Gesetz
OBPR	Office of Best Practice Regulation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ParlG	Parlamentsgesetz
PüG	Preisüberwachungsgesetz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RRC	Reducing Regulation Cabinet subcommittee
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
RIS	Regulatory Impact Statement
RPC	Regulatory Policy Committee
RSB	Regulatory Scrutiny Board
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VIG	Vernehmlassungsgesetz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEKO	Wettbewerbskommission

1 Einleitung

In der Schweiz wird das Thema der Regulierung seit mehreren Jahren aus verschiedenen Perspektiven zunehmend diskutiert. Wirtschaftsnahe Verbände, Organisationen und Politikerinnen und Politiker stellen eine zunehmende Regulierungshäufigkeit und -dichte fest und machen auf deren Auswirkungen auf Unternehmen (administrative Belastung, Regulierungskosten, Beschränkungen der Handlungsfreiheit) und auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft aufmerksam. Entsprechend stehen verschiedene Forderungen, auch in Form parlamentarischer Vorstösse, und Vorschläge zum Abbau von Regulierungen und zur Begrenzung der Regulierungsintensität im Raum. Zahlreiche wissenschaftliche Studien und Expertengutachten zur schweizerischen Regulierungspolitik weisen darauf hin, dass vorhandene Analyse- und Prüfinstrumente wie die Regulierungsfolgenabschätzung oder ex-post-Evaluationen nicht systematisch zum Einsatz kommen, qualitativ kaum überprüft werden und nur beschränkten Einfluss auf die Inhalte von Regulierungen haben. Von verschiedenen Seiten wird zudem festgehalten, dass es im Regulierungsprozess des Bundes an Mechanismen zur Überprüfung der Notwendigkeit und der analytischen Qualität von Regulierungsvorhaben mangelt. Die Bundesverwaltung selbst hat diese Diskussionen im Bericht der Expertengruppe Finanzmarktpolitik (2014) thematisiert und Empfehlungen zu Anpassungen des Regulierungsprozesses des Bundes formuliert.

Anknüpfend an die Empfehlungen der Expertengruppe Finanzmarktpolitik und vor dem Hintergrund der verschiedenen Diskussionen und Initiativen zur schweizerischen Regulierungspolitik hat eine Arbeitsgruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung ein Konzept für eine gute Regulierungspolitik entwickelt (Tobler 2016). Dieses Konzept sieht vor, dass der Regulierungsprozess beim Bund um ein integriertes Regelungscontrolling ergänzt wird: Dieses umfasst zum einen den konsequenten Einsatz bereits bestehender prospektiver und retrospektiver Instrumente der Regulierungspolitik (Zweckmässigkeitsprüfung, Regulierungsfolgenabschätzung, ex-post-Evaluation) und die Erstellung eines „Preisschildes“ der direkten Regulierungskosten durch die regulierenden Fachämter, zum anderen die unabhängige Begutachtung dieser Instrumente durch eine unabhängige Regulierungsprüfstelle. Ausserdem sollen die betroffenen Kreise systematisch in den ganzen Regulierungsprozess einbezogen werden. Das Konzept guter Regulierungspolitik soll zu zweckmässigen, in der beabsichtigten Weise wirksamen, verhältnismässigen und kostengünstigen Regulierungen führen. Das vorliegende Konzept zielt somit nicht auf Deregulierung ab, sondern auf eine Verbesserung der Qualität der Regulierung.

Das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung war beauftragt, diese Arbeiten zu begleiten und die konzeptionellen Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle des Bun-

des zu erarbeiten.¹ Der vorliegende Bericht enthält diese Grundlagen. Zunächst erfolgt in Kapitel 2 eine Auslegeordnung der Regulierungspolitik des Bundes und der aktuellen Diskussionen darüber. In Kapitel 3 wird das von der Schweizerischen Bankiervereinigung vorgeschlagene Konzept für eine gute Regulierungspolitik kurz zusammengefasst. Kapitel 4 befasst sich mit einem Element dieses Konzepts, der unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Es enthält die konzeptionellen Grundlagen dafür sowie Porträts bestehender ausländischer Regulierungsprüfstellen. In Kapitel 5 sind die Aufgaben der regulierenden Fachbehörden im Konzept guter Regulierungspolitik und mögliche Konsequenzen dieses Konzepts für diese zusammengestellt.

¹ Der vorliegende Bericht entstand im Austausch mit einer Arbeitsgruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung und insbesondere in enger Zusammenarbeit mit Dr. Stefan Tobler. Prof. Dr. Peter Moser vom Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung der HTW Chur steuerte die Überlegungen und konzeptionellen Grundlagen zum Instrument der Regulierungskostenbremse sowie wertvolle Hinweise zur Ausgestaltung der Regulierungsprüfstelle bei.

2 Regulierung und Regulierungspolitik

In jüngerer Zeit wurden und werden Fragen der Regulierung bzw. der Regulierungspolitik von verschiedener Seite und aus verschiedenen Perspektiven aufgeworfen und behandelt. Im vorliegenden Kapitel finden sich eine kurze Auslegeordnung des Gegenstandes sowie eine zusammenfassende Darstellung von verschiedenen Beurteilungen der Regulierungspolitik des Bundes.

2.1 Begriffsklärung

Als wichtige Grundlagen für den vorliegenden Bericht sind zunächst die Begriffe „Regulierung“ und „Regulierungspolitik“ zu definieren. Der Begriff **Regulierung** entstammt ursprünglich polit-ökonomischen Theorien und bezeichnet darin staatliche Eingriffe in das private Marktgeschehen zur Korrektur von Marktversagen. In einem breiteren, umfassenden Begriffsverständnis meint er allgemein die „verbindliche Regelung gesellschaftlicher Probleme durch politische Entscheidungen“ (Dreher 2002: 804). Die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD; 2012a: 21) definiert Regulierung als „the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens. Regulations include laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by nongovernmental or self-regulatory bodies to which governments have delegated regulatory powers.“ Konkret handelt es sich im Wesentlichen um die Rechtsetzungsaktivitäten von Verwaltung und Parlament. Diese münden in Rechtserlassen (Verfassungsbestimmungen, Gesetze, Verordnungen, Weisungen etc.), deren Bestimmungen z.B. Rechte und Pflichten, Gebote und Verbote, positive und negative finanzielle Anreize, Verfahrensregeln oder Kompetenzzuweisungen festlegen (BJ 2007: 267-348; Bühler 2014: 26). Im vorliegenden Bericht meint „Regulierung“ zum einen die Ausarbeitung dieser Erlasse, zum anderen die Erlasse selbst.

Der Begriff der **Regulierungspolitik** ist in der Schweiz noch wenig verbreitet. Er bezeichnet die institutionellen Rahmenbedingungen, Abläufe, Zuständigkeiten und Instrumente zur Ausarbeitung, Beurteilung und Überarbeitung von Regulierungen durch staatliche Organe („a government policy framework for how regulations are made, assessed and revised“, OECD 2012a: 3). Die OECD fasst Regulierungspolitik als eine explizite, dynamische, kontinuierliche und konsistente Regierungsaktivität auf, die den Zyklus der Formulierung, Umsetzung und Evaluation einer Regulierung umfasst. Regulierungspolitik soll eine qualitativ hochstehende Regulierung sicherstellen, d.h. darauf hinwirken, dass Regulierungen Wirtschaft und Gesellschaft positiv beeinflussen und die ihnen zugrundeliegenden Politikziele erreichen (OECD 2006: 10 und OECD 2012a: 21).

2.2 Regulierung und Regulierungspolitik in der Schweiz

2.2.1 Abläufe und Zuständigkeiten

In Anlehnung an das in der Policy-Analyse weit verbreitete Konzept des Politikzyklus kann Regulierung als politisch-administrativer Steuerungskreislauf verstanden werden (z.B. Kettiger 2000; Knoepfel et al. 2011; OECD 2012a; Ritz/Sinelli 2013). Dabei durchläuft eine Policy bzw. ein Regulierungsprojekt mehrere Phasen der Bearbeitung. Im politischen System der Schweiz gestalten sich diese wie folgt:

- In der Phase des **Agenda Setting** werden spezifische Interessen und Anliegen bzw. als Problem empfundene Sachverhalte artikuliert und in die politisch-administrative Arena eingebracht, um sie der Bearbeitung im Rahmen eines Regulierungsprozesses zuzuführen. Formelle Auslöser für Rechtsetzungsprozesse sind Bundesrats-, Departements- oder Amtsentseide, parlamentarische Vorstösse, Volksinitiativen, internationale Vereinbarungen oder Standesinitiativen (Mader 2013).
- Die **Politikformulierung** umfasst die Ausarbeitung und formelle Verabschiedung von Regulierungen durch das Parlament, die Regierung und die Verwaltung. Deren Rollen unterscheiden sich je nach Regulierungsstufe. Liegt ein Regulierungsauftrag vor, ist zunächst die Verwaltung für die Ausarbeitung von Erlassentwürfen (Gesetze und Verordnungen) zuständig.² Diese werden einer Vernehmlassung unterzogen. Die von der Verwaltung vorbereiteten Gesetzesvorlagen werden von der Regierung verabschiedet und gemeinsam mit einer Botschaft dem Parlament unterbreitet. Gesetze werden anschliessend im Parlament beraten und verabschiedet. Falls sie dem obligatorischen Referendum unterstehen oder über ein fakultatives Referendum angefochten werden, kann die Stimmbevölkerung in einer eidgenössischen Volksabstimmung darüber befinden. Verordnungen erlässt der Bundesrat in eigener Kompetenz.
- In der Phase der **Politikumsetzung** werden die beschlossenen und in Kraft gesetzten Regulierungen in konkretes Handeln überführt. Dies kann wiederum neue Regulierungsprozesse mit sich bringen, z.B. die Ausarbeitung von Verordnungen oder Weisungen, mitunter auch kantonale Gesetzgebungsprozesse (Sager/Rüefli 2005).
- Die letzte Phase umfasst die **Evaluation**, d.h. die Bewertung der Regulierung. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse über die Tauglichkeit der Konzeption, der Qualität der Umsetzung und der Wirksamkeit der Regulierung gelangen in Form einer Feedbackschleife als Inputs in den Steuerungskreislauf. Evaluationsergebnisse dienen als Grundlage für Entscheidungen über die Weiterführung, Anpassung oder Aufgabe einer Regulierung.

² Bei parlamentarischen Initiativen liegt die Federführung bei der zuständigen Legislativkommission, welche in der Regel die zuständige Einheit der Bundesverwaltung bezieht.

Die verschiedenen Phasen und Arbeitsschritte von Regulierungsprozessen auf Bundesebene sind im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (BJ 2007 und 2013) mit Fokus auf die Tätigkeiten der Bundesverwaltung ausführlich beschrieben. Tabelle 2-1 illustriert die darin beschriebenen idealtypischen Teilphasen und Arbeitsschritte sowie die jeweils hauptsächlich beteiligten Akteure.

Tabelle 2-1: Idealtypische Phasen von Regulierungsprozessen beim Bund

Teilphasen und Arbeitsschritte	Hauptbeteiligte ¹				
	FA	Dep	BR	BV	W
Politikformulierung					
Auslösung und Planung eines Rechtsetzungsprojekts					
Auslösung und Auftragserteilung: Auftragsanalyse; Antrag stellen, Auftrag erwirken	I	I	I		(I)
Planung des Rechtsetzungsprojekts: u.a. Prozess und Ressourcen planen, Projektorganisation wählen, Controlling sicherstellen	I	I			
Konzeptphase					
Vorbereitung der Arbeiten und Informationsbeschaffung	I				(I)
Problem definieren	I				(I)
Ziel formulieren	I				(I)
Rechtliche Rahmenbedingungen ermitteln	I				(I)
Geeignete Lösungen suchen	I				(I)
Lösungsvarianten bewerten, Auswahl treffen	I				(I)
Normkonzept erarbeiten	I	I			
Vorentwurf und erläuternder Bericht					
Vorentwurf redigieren	I	I			(I)
Abschätzung der Auswirkungen des Vorentwurfs	I				(I)
Redaktion des erläuternden Berichts zum Vorentwurf	I				(I)
Vernehmlassungsverfahren und Botschaft	I	I	I		I
Vernehmlassung	I	I	I		I
Botschaft und Gesetzesentwurf	I	I	I		(I)
Parlamentarische Beratung				I	
ev. Referendum					I
Politikumsetzung	FA	Dep	BR	BV	W
Vorbereitung der Umsetzung: Umsetzungsplanung, Ausführungsbestimmungen sowie gegebenenfalls Vollzugshilfen ² , Vollzugsorganisation vorbereiten, Information	I				
Inkraftsetzung und Publikation des Erlasses			I		
Umsetzung des Erlasses	I				(I)
Evaluation	FA	Dep	BR	BV	W
Evaluation des Erlasses	I				(I)

Eigene Darstellung auf der Basis von BJ (2013)

¹ Legende: FA = Fachamt; Dep = Departement; BR = Bundesrat; BV = Bundesversammlung; W = Weitere (verwaltungsexterne Akteure: Kantone, Verbände, Fachpersonen, Bevölkerung etc.)

² Die Ausarbeitung von Umsetzungserlassen (Verordnungen) erfolgt oft bereits parallel zur Ausarbeitung oder parlamentarischen Beratung des Haupterlasses (Gesetz).

Der Regulierungsprozess des Bundes ist erst ab der Vernehmlassung rechtlich verbindlich geregelt. Die der Vernehmlassung vorangehenden Teilschritte, in denen „die gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Vorbereitung von Erlassen der Verfassungs-, der Gesetzes- und der Verordnungsstufe erfolgen“ sind hingegen nur vereinzelt Gegenstand gesetzlicher Bestimmungen (Sägesser 2007: 111f.). Entsprechend besteht ein gewisses Ermessen bezüglich der Organisation, des konkreten Ablaufs und der methodischen Arbeitsweise dieser Phase des Rechtsetzungsverfahrens. Für den Einsatz von Instrumenten der prospektiven und retrospektiven Evaluation (vgl. Abschnitt 2.2.2) und für die Nutzung deren Ergebnisse bestehen kaum verbindliche rechtliche Vorgaben.

Eine explizite Regulierungspolitik im Sinn eines umfassenden „whole of government approach“ (Abschnitt 2.1) existiert im schweizerischen Konkordanzsystem nicht (OECD 2006; Gerber 2006). Die Rechtsetzung des Bundes ist dezentral organisiert und fragmentiert (Bundesrat 2010: 2204). Jede Fachbehörde³ ist prinzipiell selbst für die ihm zugewiesenen Dossiers und die damit zusammenhängenden Regulierungsprozesse verantwortlich. Es gibt in der Bundesverwaltung keine zentrale Stelle, die Regulierungsprozesse designt, steuert, begleitet und überprüft. Ähnliches gilt für die Evaluation von Regulierungen (Sangra/Crémieux 2015: 39f.; Bussmann 2014: 2772;): Auch diese ist in der Regel Sache der einzelnen Fachbehörde, die z.T. über spezifische Einheiten dafür verfügen. Es gibt keine zentrale Evaluationsfachstelle des Bundes⁴, dafür mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) unabhängige Prüfungsorgane, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbst Evaluationen initiieren und durchführen (Mader 2009).

Wie aus Tabelle 2-1 hervorgeht, können in zahlreichen Phasen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung (Kantone, Fachpersonen, Verbände etc.) an der Ausarbeitung, Umsetzung oder Evaluation von Erlassen beteiligt werden. Während ein solcher Einbezug in der Konzeptphase und bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen im Ermessen der zuständigen Behörde liegt, ist die Durchführung einer Vernehmlassung bei der Ausarbeitung von Verfassungsbestimmungen, Gesetzesbestimmungen und bestimmten völkerrechtlichen Verträgen ausdrücklich vorgeschrieben (Art. 3 Abs. 1 VIG⁵). Diese dient dazu, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungs-

³ Der Begriff „Fachbehörde“ bezeichnet im vorliegenden Bericht eine für die Ausarbeitung einer Regulierung zuständige Verwaltungseinheit. In der Regel handelt es sich dabei um ein Bundesamt. Da jedoch z.T. auch nicht als Bundesamt organisierte Verwaltungseinheiten mit Regulierungskompetenzen ausgestattet sind, z.B. die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, wird der Begriff „Fachbehörde“ verwendet.

⁴ Im Bundesamt für Justiz ist allerdings der Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –methodik damit beauftragt, methodische Grundsätze für die Vorbereitung von Erlassen und für die Evaluation staatlicher Massnahmen zu entwickeln sowie für adäquate Weiterbildungsmöglichkeiten zu sorgen. (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html>). Das BJ betreut zudem das Netzwerk Evaluation der Bundesverwaltung.

⁵ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz; SR 172.061).

findung des Bundes zu beteiligen und soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes (Art. 2 VIG). Das Vernehmlassungsverfahren ist ein zentrales Moment der Gesetzgebung und erfüllt entsprechend verschiedene Funktionen (Mader 2013: 258ff.).

Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung können auch an der Umsetzung von Regulierungen beteiligt oder gar vollständig damit betraut werden. Diesbezüglich finden sich die unterschiedlichsten Konstellationen (vgl. Rieder et al. 2014: 569). Bei der Evaluation von Regulierungen sind die Beteiligten und Betroffenen idealerweise ebenfalls einzubeziehen (Widmer et al. 2000).

2.2.2 Instrumente der Regulierungspolitik

Im Gesetzgebungsprozess des Bundes sind verschiedene Schritte und Instrumente vorgesehen, um die Qualität von Regulierungsvorhaben zu sichern. Dabei stehen die folgenden Aspekte von Qualität im Blickfeld (Mader 2013: 265f.; Müller/Uhlmann 2013: 49ff.):

- Rechtmässigkeit
- Adäquate Berücksichtigung aller relevanten Sachverhalte und Interessen
- Materielle Qualität: Problemadäquanz, Wirksamkeit, Kohärenz
- Legistische Qualität
- Formelle und sprachliche Qualität
- Beschränkung auf das Notwendige
- Kostengünstigkeit und KMU-Verträglichkeit
- Stabilität und Wandelbarkeit

Die Qualitätssicherung der Regulierungspolitik des Bundes beruht nicht auf einem expliziten und kohärenten Konzept, sondern beruht auf einem Ensemble verschiedener Verfahrensschritte und Instrumente, an denen jeweils spezifische Stellen beteiligt sind (Bundesrat 2010: 2207; Bundesrat 2015: 21f.; Müller/Uhlmann 2013: 49ff.; OECD 2006: 12ff.). Die wichtigsten werden nachfolgend kurz besprochen.⁶

Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren

Die zentralen Instrumente zur verwaltungsinternen Koordination und damit auch zur Qualitätssicherung bei der Politikformulierung bzw. Rechtsetzung bilden Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren (Mader 2013: 257). Diese finden zu verschiedenen Zeitpunkten

⁶ Neben den besprochenen nennt Mader (2013) weitere Instrumente der Qualitätssicherung bei der Rechtsetzung: an die gesamte Bundesverwaltung gerichtete legistische Hilfsinstrumente (Leitfäden, Checklisten etc.) und Weisungen (Gesetzestechnische Richtlinien, Richtlinien zur Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen), Qualitätssicherungssysteme und Hilfsmittel einzelner Ämter und Departemente, sowie Ausbildung und Erfahrungsaustausch (vgl. auch Rüefli 2015: 8, 11 und 74).

im Verfahren statt⁷ und dienen dazu, Bundesratsentscheide sachgerecht vorzubereiten, den Sachverstand der verschiedenen mitinteressierten Dienststellen einzubeziehen und Differenzen innerhalb der Regierung zu bereinigen (BJ 2013: 12). Neben den inhaltlich mitinteressierten Verwaltungseinheiten sind weitere Verwaltungsstellen dabei systematisch zu konsultieren, insbesondere zur Überprüfung rechtlicher, legislatischer und sprachlicher/redaktioneller Aspekte, andere fallweise, wenn ein Erlass spezifische Themen betrifft oder bestimmte Auswirkungen zu erwarten sind (BJ 2008: 15f.). Tabelle 2-2 liefert eine Übersicht über diese systematisch und fallweise zu konsultierenden Querschnittstellen.

Tabelle 2-2: In Ämterkonsultationen zu konsultierende Stellen

Systematisch zu konsultierende Stellen	Funktion
Bundesamt für Justiz (BJ): Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II	Überprüfung auf Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie auf gesetzessystematische Aspekte
Bundeskanzlei (BK): Sektion Recht	formelle und gesetzestechnische Überprüfung
Redaktionskommission (BK/BJ)	redaktionelle Überprüfung
Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	Überprüfung der Dringlichkeit (mit finanziellen Folgen), der Wirtschaftlichkeit und der finanziellen und konjunkturpolitischen Tragbarkeit
Generalsekretariate aller Departemente	Vororientierung über künftige Betroffenheit
Fallweise zu konsultierende Stellen	Wann zu konsultieren?
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Stabsstelle Regulierungsanalyse	Erlassentwürfe mit volkswirtschaftlichen Auswirkungen à Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)	Erlasse betreffen die Bearbeitung von Personendaten und den Datenschutz oder den Zugang zu amtlichen Dokumenten
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)	Erlasse betreffen die Gleichstellung von Frau und Mann
Bundesamt für Statistik (BFS)	Erlasse betreffen die Statistik
Direktion für Völkerrecht (DV)	Erlasse zur Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtung oder mit Auswirkungen auf völkerrechtliche Verpflichtungen
Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)	Erlasse mit steuerrechtlichen Inhalten
Eidgenössisches Personalamt (EPA)	Erlasse mit personellen Auswirkungen beim Bund
Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)	Erlasse mit Auswirkungen auf die Informatik
weitere interessierte Ämter	Bei inhaltlicher Betroffenheit

Quelle: BJ (2008: 15f.)

⁷ Sie erfolgen bei der Auslösung eines Gesetzgebungsauftrags, bei der Eröffnung einer Vernehmlassung, vor der Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs und der Botschaft zuhanden des Parlaments, für die Stellungnahme des Bundesrats zu einer Gesetzesvorlage einer parlamentarischen Kommission, für die Verabschiedung von Ausführungsbestimmungen und für die Inkraftsetzung von Erlassen (Mader 2013: 257).

Prospektive Evaluation

Art. 141 Abs. 2 ParlG⁸ verpflichtet den Bundesrat, in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen⁹ u.a. die Auswirkungen des Erlasses auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen darzulegen.¹⁰ Konkretisiert wird diese Vorgabe durch den sogenannten Botschaftsleitfaden (Bundeskanzlei 2012) und eine Weisung des Bundesrats.¹¹ Um diese Auswirkungen zu analysieren und abzuschätzen kommen – je nach Gegenstand eines Erlasses – unterschiedliche Formen der prospektiven Evaluation zum Einsatz (BJ 2007: 131ff.; Bussmann 2009; Müller/Uhlmann 2013: 58ff.).¹² Diese sollen dabei helfen, die bestmögliche Massnahmen zur Bewältigung eines Problems zu wählen, die entsprechenden Massnahmen optimal auszugestalten und gehaltvolle Informationen und Argumente für die Entscheidungsträger zur Verfügung zu stellen (Bussmann 2009: 175).

Das zentrale Instrument der prospektiven Evaluation ist die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA; OECD 2006: 39ff.). Sie dient dazu, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Bundeserlassen vorausschauend abzuschätzen und verfolgt zwei Ziele (WBF 2013. 3):

- Transparenz über die dem Rechtsetzungsprojekt zugrundeliegenden Probleme, die angestrebten Ziele, die verfügbaren Handlungsoptionen, die vorgeschlagenen Massnahmen und insbesondere die vermuteten Auswirkungen schaffen;
- Prüfung alternativer Regelungsmöglichkeiten und der Vollzugstauglichkeit zur Optimierung der Vorlage.

Die RFA hat fünf Prüfpunkte zu untersuchen (WBF 2013: 2):

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Alternative Regelungen
- Zweckmässigkeit im Vollzug

⁸ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, SR 171.10)

⁹ Dieser Gesetzesartikel betrifft diejenigen Geschäfte, zu denen eine Botschaft zu erarbeiten ist, d.h. Gesetze, Gesetzesänderungen und Bundesbeschlüsse.

¹⁰ Aus prospektiver Perspektive sind auch „die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen“ und „die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann“ zu erläutern.

¹¹ Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15.9.1999

¹² Bussmann (2009) erwähnt die Regulierungsfolgenabschätzung, den KMU-Verträglichkeitstest, sektorale Prüfverfahren im Umwelt- und Finanzmarktbereich und die Nachhaltigkeitsbeurteilung als bestehende Instrumente.

Notwendigkeit, Tiefe¹³ und Umfang der RFA richtet sich nach der Regelungsstufe, der volkswirtschaftlichen Relevanz eines Erlasses und weiteren Kriterien (WBF 2013: 4f.). Die Resultate der RFA müssen in Botschaften, erläuternden Berichten und Anträgen an den Bundesrat dargestellt werden (WBF 2013: 2). Verantwortlich für die Durchführung ist die für den Erlass zuständige Fachbehörde. Eine Fachstelle des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unterstützt und berät die Fachbehörden bei Fragen zur RFA. Eine RFA kann auch im Rahmen eines Mandats von verwaltungsexternen Stellen durchgeführt werden. Konzeption und Methodik der RFA sind nicht standardisiert. Der Rahmen (Anwendungsbereich, Prüfpunkte, Detaillierungsgrad) ist in einer Weisung des Bundesrats (1999) festgelegt; ein Handbuch (SECO 2014; WBF 2013) und eine Checkliste konkretisieren diesen und unterstützen die Fachbehörden bei der Durchführung der RFA. Die RFA erfolgt begleitend zu den Rechtsetzungsarbeiten. Sie sollte möglichst gut in den Prozess eingebettet und deshalb möglichst frühzeitig begonnen und gestaffelt durchgeführt werden (WBF 2013: 3).

Neben der RFA bestehen mit dem KMU-Forum und dem KMU-Verträglichkeitstest ein Organ bzw. ein Instrument, die ebenfalls im Rahmen der Ausarbeitung von Erlassentwürfen zum Einsatz gelangen (Bundesrat 2015: 19ff. und 26f.; OECD 2006: 46ff.; PVK 2005). Beim KMU-Forum handelt es sich um eine ausserparlamentarische Kommission, die sich v.a. aus Unternehmern und Unternehmerinnen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen zusammensetzt.¹⁴ Es nimmt im Rahmen von Vernehmlassungen Stellung aus Sicht der KMU, analysiert die bestehenden Regulierungen, die eine erhebliche administrative Belastung für die Unternehmen verursachen und schlägt den zuständigen Verwaltungseinheiten Vereinfachungen und alternative Regelungen vor (Art. 9 VKP-KMU¹⁵). Das KMU-Forum nimmt systematisch zur RFA Stellung. Es hat zudem eine Kontrollfunktion (Bundesrat 2015: 21): In Vernehmlassungsverfahren beurteilt das Forum, ob die für ein Regulierungsprojekt zuständige Fachbehörde die Regulierungskosten abgeschätzt und die KMU-Verträglichkeit analysiert hat. Sofern das KMU-Forum diesbezüglich Lücken feststellt, hat es in seiner Stellungnahme zur RFA darauf hinzuweisen. Das Sekretariat des KMU-Forums wird vom SECO geführt, welches die operativen Arbeiten zur Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben vornimmt. Der KMU-Test dient dazu, potenzielle Probleme zu identifizieren, die sich beim

¹³ Es wird zwischen einer einfachen RFA und einer vertieften RFA unterschieden. Eine vertiefte RFA ist grundsätzlich bei „mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf Unternehmen“ notwendig. Eine vertiefte RFA hat die zu erwartenden Auswirkungen detailliert und quantitativ zu analysieren, erfordert einen höheren Arbeitsaufwand und einen ausführlicheren Bericht und ist zwingend zu veröffentlichen. Eine einfache RFA wird in der Regel ohne Einbezug des SECO oder von externen Mandatnehmern durchgeführt, umfasst eine primär qualitative Grobeinschätzung der zu erwartenden Auswirkungen und resultiert in einem eher kurzen Bericht (WBF 2013).

¹⁴ Zusätzlich sind die SECO-Direktion, die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und die Gründerzentren für Unternehmen im KMU-Forum vertreten (Art. 10 VKP-KMU).

¹⁵ Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (VKP-KMU) vom 8. Dezember 2006 (SR 172.091)

Vollzug eines neuen Erlasses für die KMU stellen könnten (PVK 2005: 15). Er wird in Form einer Befragung von rund einem Dutzend ausgewählter Unternehmen durchgeführt. Bis 2012 erfolgte dies während der Vernehmlassung durch das SECO im Auftrag des KMU-Forums, seit 2013 sind die einzelnen Bundesämter im Rahmen der RFA für die Durchführung des KMU-Tests zuständig (Bundesrat 2015: 26).

Ex-post-Wirkungsanalysen und Evaluationen

Ex-post-Evaluationen setzen nach erfolgter Inkraftsetzung von Regulierungen an und beurteilen deren Konzeption, Umsetzung und Wirkungen (Bussmann et al. 1997; IDEKOWI 2004; Mader 2009; Widmer/de Rocchi 2012). Die ex-post-Evaluation ist in Art. 170 der Bundesverfassung verankert. Dieser verpflichtet die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Wirksamkeit des staatlichen Handelns überprüft wird.¹⁶ Zusätzlich können einzelne Gesetze oder Verordnungen Evaluationsklauseln enthalten.¹⁷ Evaluationen sind keine formellen Geschäfte bzw. Aktivitäten im Regulierungsprozess des Bundes. Es handelt sich dabei typischerweise um wissenschaftliche Studien, die oft durch verwaltungsexterne Fachpersonen im Rahmen von Mandaten erstellt werden. Die Durchführung, die inhaltliche Ausrichtung, die Definition der Fragestellungen und die Nutzung von ex-post-Evaluationen obliegen in der Regel der Selbstverantwortung und Eigeninitiative der zuständigen Fachbehörden (Bussmann 2014: 2772).¹⁸ Gesetzliche Evaluationsklauseln oder parlamentarische Vorstösse können jedoch Evaluationen auslösen (IDEKOWI 2004; Müller/Uhlmann 2013: 58ff.).

Seit 2012 bzw. 2013 verfügt der Bund über zwei Instrumente der ex-post-Evaluation, die sich spezifisch mit der administrativen Belastung und den Regulierungskosten befassen (Bundesrat 2015: 28f. und 30f.). Zum einen wurden die Regulierungskosten in 12 für Unternehmen besonders kostenintensiven Bereichen gemessen und das Handbuch „Regulierungs-Checkup“ ausgearbeitet (SECO 2011; Bundesrat 2013 und 2015: 28f.), zum anderen wurde 2012 und 2014 ein Bürokratiemonitor erstellt. Dabei handelt es sich um eine repräsentative Umfrage zur subjektiv wahrgenommenen administrativen Belastung bei über 1000 Unternehmen. Nach einer Evaluation dieses Instruments soll der Bürokratiemonitor künftig alle vier Jahre erstellt und publiziert werden (Bundesrat 2015: 30f.).

¹⁶ Im Gegensatz zu den anderen hier besprochenen Instrumenten ist der Begriff der Wirksamkeitsüberprüfung bisher nicht eindeutig formal definiert (IDEKOWI 2004). Zu den weiteren rechtlichen Grundlagen der Evaluationstätigkeit beim Bund vgl. die Beiträge von Bättig/Schwab zur Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, von Crémieux/Sangra zur Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK und von Mader zu Evaluationsklauseln in Horber-Papazian (2015).

¹⁷ Übersicht: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html>

¹⁸ Evaluationen können auch von anderer Seite ausgelöst und durchgeführt werden. Zur Verbreitung der Evaluationstätigkeit beim Bund vgl. Balthasar (2007 und 2015).

2.3 Beurteilungen der Regulierungspolitik und Handlungsbedarf

Von verschiedener Seite wird Handlungsbedarf hinsichtlich der Regulierungspraxis des Bundes und des Einsatzes der vorangehend beschriebenen Instrumente der Regulierungspolitik geltend gemacht. Im vorliegenden Abschnitt werden die hauptsächlichen Befunde, Diskussionen und Forderungen zusammengefasst.

2.3.1 Forschungsergebnisse zur Regulierungspolitik

Der schweizerische Gesetzgebungsprozess und verschiedene der in Abschnitt 2.2.2 beschriebenen Instrumente der Regulierungspolitik, insbesondere die RFA, waren in den letzten rund zehn Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Studien und Evaluationen. Deren wesentlichen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Ausarbeitung von Erlassentwürfen folgt selten einer systematischen Methodik, wie sie der Gesetzgebungsfaden des Bundesamts für Justiz (BJ 2007: 113ff.) oder das RFA-Handbuch des WBF (2013) idealtypisch skizzieren (vgl. Abschnitt 2.2.1).¹⁹ Sie erfolgt häufig nach politischen Gesichtspunkten, pragmatisch und unsystematisch (Delley et al. 2009). Gesetzgebungsprozesse folgen in erster Linie einer politischen Rationalität und sind von der Suche nach Konsens zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen und nach entsprechenden Kompromisslösungen geprägt (BJ 2007: IV; Frey 2012: 63f.; Ledermann 2014: 459f.). Die sachliche, evidenzgestützte Analyse des zu bewältigenden Problems und verschiedener Lösungsoptionen hat demgegenüber tiefere Priorität (Frey 2012; Rissi/Sager 2013).
- Diverse Untersuchungen zur RFA stellten fest, dass diese oft erst spät im Prozess durchgeführt wird und inhaltlich schlecht mit dem Entscheidungsprozess zur Ausarbeitung eines Erlasses verknüpft ist, so dass sie kaum Einfluss auf den Erlass, dessen Auswirkungen sie untersuchen soll, hat (Allio 2011: 16). RFA werden fachlich oft zu wenig kompetent und mit knappen Ressourcen durchgeführt und behandeln nicht immer alle fünf vom Bundesrat definierten Prüfpunkte, und ihre Ergebnisse werden häufig sehr summarisch dargestellt (Allio 2011; Schlegel 2015; Sager/Rissi 2011). RFA werden nicht nach einem standardisierten, systematischen Vorgehen durchgeführt, sondern jeweils für den spezifischen Einzelfall massgeschneidert. Einfache RFA enthalten häufig qualitative und selten quantitative Aussagen, die Kostenfolgen für Unternehmen werden nicht systematisch untersucht, und oft bleiben sie unklar. Informationsgehalt und Aussagekraft werden als verbesserungswürdig taxiert (Schlegel 2015). Die (vertiefte) RFA wird eher als Argumentations- und Überzeugungsinstrument eingesetzt, weniger zu analytischen Zwecken, um einen Erlass zu optimieren (Allio 2011: 18). Auch einfache RFA seien wenig er-

¹⁹ Mit einer systematischen Methodik ist gemeint, dass zunächst anhand einer systematischen Situationsanalyse die Ziele eines Erlasses definiert werden, danach verschiedene Lösungswege entwickelt und gegeneinander abgewogen werden (vgl. BJ 2007: 113ff.; Delley et al. 2009; Kettiger 2000: 31ff.).

gebnisoffen und würden Alternativen selten prüfen (Schlegel 2015). Der Stabsstelle Regulierungsanalyse im SECO stünden zu wenige Ressourcen zur Verfügung, um ihre Aufgabe als Koordinations- und Kontrollorgan im RFA-Dispositiv umfassend wahrnehmen zu können (Allio 2011: 17). Es fehlt diesem Dispositiv an „einer ausgeprägten, kohärenten und expliziten ‚strategischen Führung‘“ (Allio 2011: 19).

Allio (2011: 20) empfiehlt eine Institutionalisierung der RFA in einem verwaltungsweit einheitlichen institutionellen und administrativen Rahmen, damit die vertiefte RFA zum Referenzinstrument für alle detaillierten Analysen von Regulierungsprojekten wird. Dies bedingt eine stärkere strategische Vision des Bundesrats und ein Netzwerk der jeweils verantwortlichen Verwaltungsstellen. Die Bundesverwaltung sollte sich auf ein einheitliches Modell für die detaillierte Analyse von Regulierungsprojekten stützen und die Verantwortung für die Leitung und Koordination des Verfahrens und für die Qualitätssicherung einer Querschnittsstelle wie z.B. der Bundeskanzlei zu übertragen.

Aus diesen Befunden sowie anderen Studien und Berichten zum Gesetzgebungsprozess (Bundesrat 2010; Rüefli 2015) lassen sich allgemeine Feststellungen zu den Rahmenbedingungen der Regulierungspolitik sowie zum Einsatz und zur Wirksamkeit derer Instrumente ableiten:

- Das Vorverfahren der Gesetzgebung ist rechtlich kaum normiert (Sägesser 2007: 111f.). Ob und wie ex-ante-Prüfungen und ex-post-Wirkungsanalysen zum Einsatz kommen und welche Konsequenzen die Prüfergebnisse haben, liegt deshalb in erster Linie im Ermessen der für konkrete Regulierungen zuständigen Fachbehörden. Wie sich auch anhand der präventiven Rechtskontrolle zeigt (Bundesrat 2010), sind diese jedoch aus verschiedenen Gründen – Zeitdruck, fehlende Sensibilität, „Betriebsblindheit“, fehlendes Fachwissen, knappe personelle Ressourcen, politischer Druck – oft nicht in der Lage, einen Erlass vertieft zu prüfen. Nicht ausdrücklich vorgeschriebene Instrumente wie die Prüfung des Regulierungsbedarfs oder ex-post-Evaluationen kommen deshalb nicht systematisch zum Einsatz, sondern eher ad hoc, in Abhängigkeit verschiedener Opportunitäten (Zeit, wahrgenommener Nutzen), oder wenn ein expliziter Auftrag dazu besteht (Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, gesetzliche Evaluationsklausel, politischer Vorstoss).
- Die Ergebnisse von RFA und ex-post-Evaluationen sind in der Regel nicht verbindlich. Ob und wie sie genutzt werden, liegt im Ermessen der zuständigen Fachbehörde, des Bundesrats oder des Parlaments. Die für die Ausarbeitung von Regulierungen zuständigen Fachbehörden sind mit Ausnahme der Verpflichtung zur Berichterstattung über die Ergebnisse der RFA in der bundesrätlichen Botschaft (Art. 141 Abs. 2 ParlG) bezüglich der Qualitätsprüfung von Erlassentwürfen nicht rechenschaftspflichtig. Werden Bedarfsprüfungen, Regulierungsfolgenabschätzungen oder Wirkungsanalysen oberflächlich, lückenhaft oder methodisch mangelhaft durchgeführt, kann dies lediglich auf politischem Weg (Ämterkonsultation, Mitbe-

richtsverfahren, parlamentarische Debatte) und ohne Gewähr auf Resonanz bemängelt werden.

- Es bestehen kaum institutionalisierte Mechanismen zur Kontrolle der Qualität von ex-ante- oder ex-post-Evaluationen. Im Fall von RFA ist das SECO zu schwach dotiert, um diese Aufgabe wahrzunehmen (s.o.). Ob und wie eine Fachbehörde die Qualität von Evaluationen überprüft (sogenannte Meta-Evaluation), z.B. anhand der Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL (Widmer et al. 2000), ist ebenfalls abhängig von situativen Faktoren (Rieder 2009).

2.3.2 Einschätzungen und Empfehlungen der OECD

Die OECD verfasste 2006 im Rahmen ihrer Reviews of Regulatory Reform einen Länderbericht zur Schweiz und beleuchtete darin die Abläufe und Instrumente der schweizerischen Regulierungspolitik. Darin stellte sie u.a. verschiedene Schwächen in der Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung fest. Das Instrument weise eine (zu) hohe Komplexität auf (zu unspezifische und zu viele Prüfpunkte), und es seien zu wenige Ressourcen für die Durchführung (Fachbehörden) und für die Begleitung (SECO) von RFA vorhanden. Die dezentrale Zuständigkeit führe ausserdem zu uneinheitlichen Vorgehensweisen. RFA würden spät im Prozess einsetzen und diene nicht als Informationsquelle für die Vernehmlassung. Sie sei von den bestehenden Konsultationsmechanismen abgekoppelt und bilde keine Grundlage für die Entscheidungsfindung in der Ämterkonsultation und im Mitberichtsverfahren, sondern werde eher eingesetzt, um Projekte und Lösungsvorschläge zu rechtfertigen (OECD 2006: 43ff.). Die OECD richtete folgende Empfehlungen an die Schweiz (OECD 2006: 58ff.):

- Verankerung der Regulierungspolitik (regulatory reform) auf höchster politischer Ebene
- Koordinationsmechanismen der Regulierungspolitik stärken
- Das RFA-System stärken, die Prüfungen fokussieren, die Praxis vereinheitlichen, das Instrument besser in den Rechtsetzungsprozess integrieren und den KMU-Test besser mit der RFA verknüpfen
- Kommunikationsmechanismen verstärken, um über Reformen zu informieren
- Bessere Koordination zwischen Bundes- und Kantonebene zur Erhöhung der Wirksamkeit der Regulierungspolitik
- Regulierungen, Verfahren und Formalitäten für KMU durch Einsatz von Informationstechnologie weiter vereinfachen.

2015 präsentierte die OECD einen systematischen Vergleich der Regulierungspolitik ihrer Mitgliedstaaten (OECD 2015). Bezüglich der qualitativen Indikatoren²⁰ zu verschiedenen

²⁰ Die Indikatoren werden in OECD (2015: 214ff.) erläutert.

Elementen der Regulierungspolitik wird die Schweiz – jeweils gemessen am Durchschnitt aller untersuchten Staaten – in diesem Vergleich wie folgt positioniert (Tabelle 2-3):

Tabelle 2-3: Positionierung der schweizerischen Regulierungspolitik im internationalen Vergleich

	Total	Methodologie	Institutionalisierung	Transparenz	Aufsicht und Qualitätskontrolle
Stakeholdereinbezug					
Gesetze	+	+	+	+	-
Verordnungen	o	+	+	o	-
Regulierungsfolgenabschätzung					
Gesetze	+	+	+	+	o
Verordnungen	+	+	+	+	o
ex-post-Analyse					
Gesetze	o	o	+	+	-
Verordnungen	+	o	+	+	-

Legende: + = überdurchschnittlich o = durchschnittlich - = unterdurchschnittlich

Quelle: OECD (2015: 31ff.)

Tabelle 2-3 zeigt deutlich, dass die Schweiz bei allen betrachteten Elementen der Regulierungspolitik (Stakeholdereinbezug, Regulierungsfolgenabschätzung, ex-post-Analyse) insgesamt sowie bezüglich der Methodologie, der Institutionalisierung und der Transparenz im internationalen Vergleich durchschnittlich oder gar überdurchschnittlich beurteilt wird, bezüglich der Aufsicht und Qualitätskontrolle über die Regulierung jedoch tendenziell unterdurchschnittlich.

2.3.3 Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie

Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie unter der Leitung von Prof. Aymo Brunetti befasste sich auch mit der Gestaltung des Regulierungsprozesses des Bundes und widmete dieser Frage in ihrem Schlussbericht einen eigenen Anhang (Expertengruppe 2014). Die Expertengruppe stellte u.a. fest, dass zur Wahrung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen und des Marktzutritts der Regulierungsprozess optimiert werden müsse. „Eine zweckmässige, breit abgestützte und effiziente Regulierung von hoher Qualität ist für die Zukunft des Finanzplatzes Schweiz von entscheidender Bedeutung“ (Expertengruppe 2014: 3). Der Bericht hält u.a. fest, dass bei Regulierungsvorhaben konzeptionelle Vorarbeiten vernachlässigt würden (Expertengruppe 2014: 19). Aufgrund von Zeitdruck würden von der Regulierung betroffene verwaltungsexterne Akteure kaum frühzeitig in die Regulierungsarbeiten einbezogen. Die RFA werde oft erst sehr spät im Regulierungsprozess vorgenommen und bleibe eher oberflächlich, so dass sie kaum als Grundlage für die Beurteilung von Handlungsalternativen und die Festlegung

von Regulierungsinstrumenten herangezogen werde. Regulierungsbedarf werde zu wenig sorgfältig anhand bestehender Grundsätze geprüft, und die Prinzipien der Normenhierarchien würden zu wenig gut umgesetzt, so dass zu viel auf tiefen Normstufen reguliert werde (Expertengruppe 2014: 11-16). Auf der Basis ihrer verschiedenen Feststellungen formulierte die Expertengruppe eine Reihe von Empfehlungen hinsichtlich einer effizienten Gestaltung des Regulierungsprozesses (Expertengruppe 2014: 20f.).

- Die geltenden Regulierungsgrundsätze sind auf den gesamten Regulierungsprozess im weiten Sinne konsequent anzuwenden und umzusetzen.
- Der institutionalisierte Dialog zwischen Behörden, Marktteilnehmern und Wissenschaft soll erweitert und namentlich in der Phase der Früherkennung von Regulierungsentwicklungen verstärkt werden. Eine offensive Kommunikation und frühzeitige Projektskizze verstärken diesen Dialog. Behörden, Wissenschaft und vorab auch die Marktteilnehmer müssen zu einem konstruktiven und objektivierten Dialog Hand bieten.
- Das Forum Finanzplatz soll als Koordinationsstelle des Dialogs für Finanzmarktregulierungsfragen wirken. Sein Mandat ist dahingehend zu präzisieren. Seine Zusammensetzung ist so anzupassen, dass alle betroffenen Marktteilnehmer angemessen vertreten werden.
- Eine stufengerechte Wirkungsanalyse und RFA ist konsequent während des gesamten Regulierungsprozess durchzuführen. Ihre Resultate sind transparent darzulegen und zu kommunizieren. Die Regulierungsbehörden haben eine hohe Wirksamkeit und Differenziertheit der Regulierung anzustreben.
- Die Grundsatzverträglichkeitsprüfung²¹ ist bei der Beurteilung des Regulierungsbedarfs für jedes Regulierungsprojekt durchzuführen.
- Bei jedem Regulierungsprojekt ist ein vollständiges Normkonzept zu erstellen.
- Die Vollzugsbehörde hat ihr Kommunikationskonzept, das die Funktion der verschiedenen Kommunikationsformen transparent erläutert, periodisch und nach Möglichkeit unter Einbezug der Marktteilnehmer zu überdürfen.

2.3.4 Erfahrungen des KMU-Forums

In Zusammenhang mit seinem Tätigkeitsbericht über die Amtsperiode 2012–2015 äusserte das KMU-Forum (s.o.) die Ansicht, dass die bisher ergriffenen Massnahmen und geschaffenen Instrumente weder die zunehmende Belastung durch neue Regulierungen senken noch die steigenden Regulierungskosten auf Bundesebene wirksam bremsen konnten. Aus diesem Grund sei eine Anpassung des Regulierungsprozesses und des institutionellen Rahmens nötig. Das KMU-Forum regt an, die Schaffung neuer Mechanismen zur Verrin-

²¹ Mit der Grundsatzverträglichkeitsprüfung ist gemeint, dass jedes Regulierungsprojekt daraufhin geprüft werden soll, ob es mit den finanzmarktpolitischen Grundsätzen vereinbar ist.

gerung der Regulierungskosten in der Schweiz zu prüfen, namentlich die Einführung einer Regulierungsbremse oder die Einsetzung eines Kontrollorgans.²²

2.3.5 Politische Vorstösse auf Bundes- und Kantonsebene

Auf Bundesebene sind der Bürokratieabbau, die administrative Entlastung der Wirtschaft, die Senkung der Regulierungskosten und der generelle Abbau von Regulierungen Themen, die seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend in der politischen Arena debattiert werden. Es wurde eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht, die entsprechende Massnahmen oder eine Weiterentwicklung der RFA forderten.²³ Einige dieser Vorstösse bewogen den Bundesrat zu Massnahmen wie der Schaffung des KMU-Forums, des KMU-Verträglichkeitstest und der RFA oder zur Erarbeitung eines Berichts zu den Regulierungskosten (vgl. Abschnitt 2.2.2). Dabei handelt es sich jedoch um einzelne Instrumente und Massnahmen. Für die Ausarbeitung einer umfassenden Regulierungspolitik im Sinne eines „whole of government“-Ansatzes mit klaren Zielen und Zuständigkeiten fehlten bis anhin der politische Wille.

Auch in verschiedenen Kantonen finden sich politische Aktivitäten zu den erwähnten Themen. So überwies z.B. der Grosse Rat des Kantons Bern im November 2015 ein Postulat²⁴, welches die Kantonsregierung auffordert, Möglichkeiten zur Beschränkung staatlicher Regulierungen zu prüfen. Der Solothurner Kantonsrat beschloss im Mai 2016 gesetzliche Anpassungen, die Regierung und Parlament sowie die Gemeinden verpflichten, für eine geringe Regelungsdichte der Erlasse und eine geringe administrative Belastung von Privatpersonen und Organisationen zu sorgen.²⁵

2.3.6 Äusserungen und Vorschläge nichtstaatlicher Organisationen

Verschiedene nichtstaatliche Organisationen befassten sich in letzter Zeit mit Regulierungsfragen. Der Think-Tank Avenir Suisse konstatierte in einem Diskussionspapier (Buomberger 2014) ein „Regulierungsdickicht“. Die RFA und andere Instrumente der Regulierungspolitik würden kaum Wirkung entfalten. Buomberger (2014: 40ff.) stellt ein „Programm für weniger und bessere Regulierung“ mit folgenden Elementen vor

²² „Administrative Entlastung: KMU-Forum sieht zusätzlichen Handlungsbedarf“ Medienmitteilung des KMU-Forums vom 28. Januar 2016. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60484>

²³ Eine Übersicht über die Vorstösse zwischen 1992 und Ende 2015 findet sich in Buomberger/Schlegel (2016: 60).

²⁴ Postulat Lanz (183-2015; „Einführung einer Regulierungsbremse auf Kantonsebene“), eingereicht am 9. Juni 2015.

²⁵ Kantonsratsbeschluss Nr. RG 0179/2015 vom 11. Mai 2016.

- Quality check statt komplexer Regulierungsfolgenabschätzung²⁶
- Schaffung einer unabhängiger Regulierungsprüfstelle
- Periodischer quality check bestehender Regulierungen, Aufhebung von überflüssiger oder nicht effizienter Regulierungen
- Festlegung einer Regulierungsbremse durch den Bundesrat analog der Schuldenbremse bzw. dem „one in / one out“-Prinzip
- Äquivalenz statt „Abschreiben“ von EU-Recht oder anderen internationalen Regulierungen
- Opting-in-/Opting-out-Klausel für Unternehmen

In einer Folgepublikation (Buomberger/Schlegel 2016) entwickelte Avenir Suisse dieses Programm weiter. Neben mehr Subsidiarität und Souveränität der Schweiz bei internationalen Regulierungen schlugen die Autoren zwei weitere Stossrichtungen vor:

- Klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess:
 - Einführung eines Quality-Checks in einer frühen Phase
 - Fokussierung und Standardisierung der RFA – Konzentration auf wirtschaftliche Auswirkungen
 - Schaffung einer unabhängigen und personell schlanken Prüfstelle mit klarem Auftrag
- Verbindliche Regulierungsbremsen einführen:
 - „One-in, one-out“ als effektive Regulierungsbremse auf Branchenebene
 - Forcierung von Sunset-Klauseln
 - Vermehrter Einsatz von „Opting-out“ Klauseln (befristete Erlasse mit Evaluationspflicht, die je nach Ergebnis der Evaluation wieder aufgehoben werden)
 - „Zero-based-regulation“: Grundlegende Neukonzeption von Regulierungen in einem bestimmten Bereich
 - Gesamtwirtschaftliche Regulierungsbremsen: einmaliges Reduktionsziel für die Regulierungsbelastung oder Kopplung der Kostenentwicklung an eine andere gesamtwirtschaftliche Grösse

Der Schweizerische Gewerbeverband veröffentlichte im Februar 2016 ein Positionspapier, in dem er die Einführung einer Regulierungsbremse (konsequente Zweckmässigkeitsprüfung und RFA; Preisschild für die Regulierungskosten und verwaltungsunabhängige Kontrollinstanz; parlamentarische Hürde für Vorlagen, die eine bestimmte Höhe an Regulierungskosten auslösen oder eine bestimmte Zahl Unternehmen betreffen), und die Senkung unnötiger Regulierungskosten um mindestens 10 Mrd. CHF forderte.²⁷

²⁶ 2015 präsentierte Avenir Suisse zur Konkretisierung eines solchen Regulierungschecks anhand des Beispiels der Konsumentenpolitik einen Mechanismus zur routinemässigen Abklärung des Regulierungsbedarfs (Rutz 2015: 22f.).

²⁷ <http://www.sgv-usam.ch/events/medienkonferenzen/regulierungskosten-eindaemmen.html>

2.3.7 Staatsrechtliche Diskussionen über die Qualität der Gesetzgebung

In Zusammenhang mit jüngeren Diskussionen über die Qualität der Gesetzgebung in der Schweiz sprachen sich verschiedene Staatsrechtsexperten dafür aus, das Tempo und die Dichte der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes zu bremsen (Jagmetti 2014: 34), die Notwendigkeit neuer Gesetze konsequenter zu hinterfragen (Müller 2014) und bei der Konzeption von Regulierungen mehr Sorgfalt walten zu lassen, d.h. insbesondere vor Beginn der Rechtsetzungsarbeiten die Ausgangslage und den Handlungsbedarf systematisch zu analysieren (Schiesser 2014: 142; Wyss 2014: 185) sowie die Wirksamkeit und Vollzugstauglichkeit von Erlassen vorgängig gründlich zu beurteilen (Tschannen 2014: 168).

2.3.8 Diskussionen um die Stufengerechtigkeit von Regulierungen

Gestützt auf rechtliche Grundlagen in Gesetzen oder Verordnungen können Fachbehörden in eigener Kompetenz Richtlinien, Kreisschreiben und Weisungen erlassen. Diese dienen zur Auslegung offener Rechtsbegriffe und zur Konkretisierung der Verwaltungspraxis bei der Umsetzung von Regulierungen und entfalten keine Rechtskraft (BJ 2007: 246f.). In jüngerer Vergangenheit wurde die Interpretation und Bedeutung dieser Regulierungskompetenz durch einzelne Fachbehörden, namentlich die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, allerdings kontrovers diskutiert. Juristische Experten vertreten die Ansicht, die Praxis der FINMA bei der Konkretisierung und Auslegung von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen durch Rundschreiben oder andere Formen von „soft law“ werfe Fragen der Gewaltenteilung auf und überschreite tendenziell den gegebenen Kompetenzrahmen. Wichtige Fragen der Finanzmarktregulierung mit teilweise grosser Tragweite für die betroffenen Marktakteure würden so nicht stufengerecht geregelt (Bühler 2014; Uhlmann 2013). Der Bundesrat (2014) verteidigte demgegenüber die Regulierungspraxis der FINMA. Sie entspreche den bestehenden Regulierungsgrundsätzen, die Regulierungen würden jeweils einer Anhörung unterzogen, seien materiell gerechtfertigt und würden formell keine rechtsetzende Wirkung entfalten. Er sah keinen Handlungsbedarf, empfahl jedoch der FINMA, „mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass Verordnungen und Rundschreiben eine genügende rechtliche Grundlage im übergeordneten Gesetzes- oder Verordnungsrecht haben“ (Bundesrat 2014: 47).

3 Das Konzept guter Regulierungspolitik

Die Schweizerische Bankiervereinigung möchte zu den aktuellen Diskussionen über die Regulierung und Regulierungspolitik in der Schweiz beitragen und schlägt ein Konzept für eine gute Regulierungspolitik vor (Tobler 2016).²⁸ Dieses orientiert sich an folgender Philosophie: „Eine gute Regulierungspolitik soll grundsätzlich nur dann regulieren, wenn dies angesichts fehlender Alternativen wirklich **notwendig** ist. Regulierungen sind dann gut, wenn sie für identifizierte Probleme oder Herausforderungen **zweckmässig** und **in der beabsichtigten Weise wirksam**, in ihrer konkreten Ausgestaltung zugleich aber **verhältnismässig** und **kostengünstig** sind“ (Tobler 2016: 5). Die Zielsetzung, welche die Schweizerische Bankiervereinigung damit verfolgt, ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Bankenstandorts Schweiz, indem der Fokus auf „gute“, statt einfach nur auf „weniger“ Regulierung gelegt wird.

Das Konzept baut auf dem bestehenden Gesetzgebungsprozess des Bundes und den darin vorgesehenen Elementen und Verfahrensschritten auf (vgl. Abschnitt 2.2). Es ist von ausländischen Vorbildern (vgl. Abschnitt 4.1 sowie Buomberger/Schlegel 2016 und OECD 2015) inspiriert und greift Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti (2014: 20f.) sowie die Leitlinien zur Finanzmarktregulierung (FINMA 2013) auf. Das Konzept ist allerdings nicht auf diesen spezifischen Themenbereich beschränkt, sondern kann prinzipiell auf den Regulierungsprozess allgemein angewandt werden.

3.1 Funktionsweise und Instrumente guter Regulierungspolitik

Das Konzept guter Regulierungspolitik modelliert den Gesetzgebungsprozess als Regelkreislauf. Damit der konkrete Erlass, das Produkt des Regulierungs- oder Gesetzgebungsprozesses, gemäss der Definition einer guten Regulierungspolitik sowohl zweckmässig und beabsichtigt wirksam wie auch verhältnismässig und kostengünstig ist, muss jedes Regulierungsvorhaben drei institutionalisierte Controllingstufen durchlaufen: eine Zweckmässigkeitsschleuse zu Beginn, eine Regulierungskostenbremse in der Phase der Politikformulierung sowie eine ex-post-Evaluation nach einer bestimmten Periode des Inkrafttretens. Das Funktionieren guter Regulierungspolitik erfordert zudem das Zusammenspiel von drei verschiedenen Akteursebenen mit je unterschiedlichen Aufgaben:

- Prospektive und retrospektive Prüfung der Regulierung durch die zuständige Fachbehörde (anzuwendende Prüfinstrumente: Zweckmässigkeitsprüfung, Regulie-

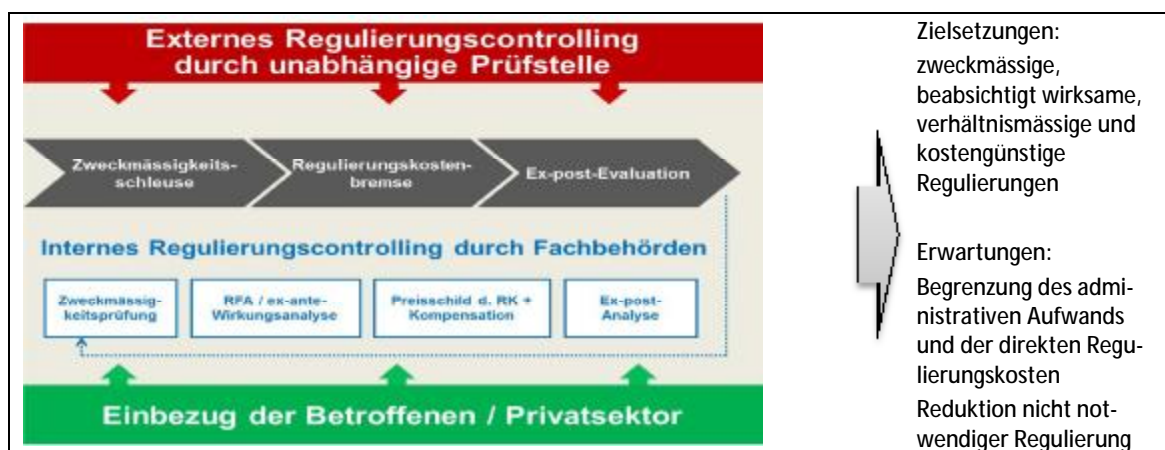
²⁸ Das Konzept für eine gute Regulierungspolitik wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung in Zusammenarbeit mit zwei externen Experten (Christian Rüefli, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung und Prof. Dr. Peter Moser, Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung der HTW Chur) erarbeitet.

rungsfolgenabschätzung, Ermittlung eines Preisschild der direkten Regulierungskosten, ex-post-Evaluation)

- Einbezug der betroffenen Kreise in die Regulierungstätigkeit der Fachbehörde
- Begleitung und externe Begutachtung der Regulierung durch eine unabhängige Prüfstelle

Das Zusammenwirken dieser drei Ebenen soll dafür sorgen, dass die für Regulierungen zuständigen Fachbehörden über praxisnahe Informationen verfügen, transparent und bedürfnisgerecht regulieren, fundierte und gewissenhafte Abklärungen zu den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Regulierungen treffen und die Qualität ihrer Regulierungsvorhaben gegenüber einer unabhängigen Instanz verteidigen müssen. So soll darauf hingewirkt werden, dass Regulierungen zweckmässig und in der beabsichtigten Weise wirksam, in ihrer konkreten Ausgestaltung zugleich aber verhältnismässig und kostengünstig sind. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der neuen Regulierung soll diese überprüft und gegebenenfalls angepasst oder gar wieder aufgehoben werden. Das Konzept guter Regulierungspolitik und seine drei Ebenen sind in Abbildung 3-1 visualisiert.

Abbildung 3-1: Konzept guter Regulierungspolitik



Quelle: Tobler (2016: 6)

Nachfolgend werden diese drei Ebenen guter Regulierungspolitik kurz diskutiert.

3.1.1 Prospektive und retrospektive Überprüfung der Regulierung durch die Fachbehörde

Die für Regulierungsprojekte zuständigen Fachbehörden sollen bereits bestehende Instrumente bzw. Mechanismen im Gesetzgebungsprozess (vgl. Abschnitt 2.2.2) konsequent und systematisch anwenden. Als zusätzliches Instrument wird eine Regulierungskostenbremse vorgeschlagen:

- **Zweckmässigkeitsschleuse:** In der vorparlamentarischen Konzeptphase (Auftragsanalyse) hat die zuständige Fachbehörde die Notwendigkeit einer neuen Regu-

lierung abzuklären. Sie muss die Frage beantworten, ob zur Behebung eines identifizierten Problems eine neue Regulierung zweckmässig ist oder ob das Problem auch auf anderem Weg oder innerhalb des bestehenden Regulierungsrahmens angegangen werden kann. Im Sinne eines „quick checks“ soll die Fachbehörde bereits zu diesem Zeitpunkt eine erste grobe Abschätzung der Wirkungen und der möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Regulierung vornehmen. Diese stützt sich konzeptionell auf die Kriterien und Indikatoren der Regulierungsfolgenabschätzung. Die Abklärung der Notwendigkeit bzw. Verhältnismässigkeit einer Regulierung wird bereits heute als Arbeitsschritt im Rahme der Vorabklärungen vor der formellen Auslösung eines eigentlichen Rechtsetzungsauftrags empfohlen (Müller/Uhlmann 2013: 183ff.; BJ 2007: 131). Sie kann prinzipiell auch dazu führen, dass ein Regulierungsprojekt nicht weiterverfolgt wird (BJ 2007: 9). Auch das Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung sieht vor, dass nach erfolgter Problemanalyse dargelegt wird, „inwiefern die Notwendigkeit staatlichen Handelns aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen, Marktversagen und Regulierungsversagen in Bezug auf die beschriebenen Probleme gegeben ist (Prüfpunkt 1.1 „Handlungsbedarf“)“ (WBF 2013: 9).²⁹ Wenn ein Regulierungsbedarf gesehen wird, soll die Fachbehörde in der anschliessenden Konzeptphase basierend auf einer komparative Analyse der Vor- und Nachteile vergleichbarer (internationaler) Regulierungen verschiedene Varianten zur Problemlösung erarbeiten, deren Kosten und Nutzen bewerten sowie schliesslich die zweckmässigste Option vorschlagen. Bei der Zweckmässigkeitsbeurteilung und der Suche nach der zweckmässigsten Regulierungsoption sollen die betroffenen Kreise einbezogen werden.

- **Regulierungsfolgenabschätzung:** Wie bis anhin hat zu Erlassentwürfen des Bundes eine Regulierungsfolgenabschätzung zu erfolgen (vgl. Abschnitt 2.2.2), um deren volkswirtschaftlichen Auswirkungen ex-ante abzuschätzen.
- **Regulierungskostenbremse:** Damit neue Regulierungen nicht nur kostengünstig ausgestaltet, sondern auch nicht mehr zweckmässige bestehende Regulierungen aufgehoben oder revidiert werden, soll die RFA mit einer Regulierungskostenbremse ergänzt werden.³⁰ Zum einen muss die zuständige Fachbehörde für jedes neue Gesetz und für jede neue Verordnung die daraus resultierenden **direkten Regulierungskosten** für wirtschaftlich tätige Gesellschaften (Unternehmen, wirtschaftliche Organisationen wie Stiftungen etc.) **in einem numerischen Preisschild ausweisen**. Ein solches Preisschild stellt Transparenz über die direkten Regulierungskosten her und erlaubt auch deren Steuerung. Zum anderen soll eine **Kompensations-**

²⁹ Ein ähnlicher Prüfschritt ist auch in den Leitlinien zur Finanzmarktregulierung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA 2013) vorgesehen (Ziffer 7 „Handlungsoptionen“). Er entspricht der „Grundsatzverträglichkeitsprüfung“ gemäss Expertengruppe (2014: 13).

³⁰ Es wäre zu überprüfen, ob im Gegenzug zur Einführung dieses neuen Instruments die RFA konzeptionell und methodisch verschlankt bzw. fokussiert werden könnte.

regel geschaffen werden: Das Parlament legt dabei eine Obergrenze oder eine Kompensationsformel für die direkten Regulierungskosten fest. Der Bundesrat bzw. die Verwaltung sollen dabei verpflichtet werden, eine regelmässig aktualisierte Übersicht über die Entwicklung der Regulierungskosten zu führen mit dem Ziel, dass diese Kosten über die Legislaturperiode im vereinbarten Sinn konstant gehalten oder gar gesenkt werden können. Übersteigen die zusätzlich generierten Regulierungskosten die vom Parlament festgelegte Obergrenze oder Kompensationsformel, sollen diese Mehrkosten innerhalb der Legislaturperiode und grundsätzlich in jenem Departement und in jener Branche kompensiert werden, in dem sie entstanden sind.³¹ Der Bundesrat soll einen jährlichen Monitoringbericht und gegenüber dem Parlament am Ende der Legislaturperiode einen Rechenschaftsbericht über die Entwicklung und erfolgte Kompensation der Regulierungskosten ablegen.³² Die Kompensationspflicht betrifft die von Regierung und Verwaltung verantworteten Regulierungskosten. Durch Parlamentsentscheide verursachte Mehrkosten müssen nicht kompensiert werden, sind aber im Preisschild und im Rechenschaftsbericht auszuweisen.³³

- **Ex-post-Evaluation:** Das Instrument der ex-post-Evaluation soll systematisch institutionalisiert eingesetzt und konzeptionell mit der Regulierungsfolgenabschätzung verknüpft werden. Spätestens vier Jahre nach Inkraftsetzung einer Regulierung ist eine Wirkungsanalyse durchzuführen. Dabei sollen die ex ante geschätzten Regulierungsfolgen unter Einbezug der betroffenen Kreise kontrolliert sowie die effektiven Folgen und Kosten ausgewiesen werden. Durch eine derartige Evaluation werden zudem unerwünschte Effekte sichtbar und dadurch auch behebbar gemacht. Auf diese Weise wird zudem das Kostenbewusstsein für eine gute Regulierungspolitik geschärft. Auch bereits länger bestehende Regulierungen sollen regelmässig auf ihre Wirksamkeit und allfällige Nebeneffekte evaluiert werden.

3.1.2 Einbezug der betroffenen Kreise

Die von einer Regulierung betroffenen Kreise sollen über den gesamten Regulierungsprozess hinweg systematisch einbezogen werden, insbesondere in den folgenden Phasen und Tätigkeiten der Fachbehörden (Tobler 2016: 10):

³¹ Dieser Mechanismus orientiert sich am Konzept „one in / one out“ bzw. „one in / two out“, wie es z.B. in UK oder Deutschland zur Anwendung kommt (Holl 2015; Buomberger/Schlegel 2016: 34f.). Für jeden zusätzliche Franken an direkten Regulierungskosten muss an anderer Stelle ein (oder zwei) Franken Regulierungskosten eingespart werden.

³² Buomberger/Schlegel (2016: 26f.) diskutieren methodische Schwierigkeiten der ex-post-Kostenmessung.

³³ Für Regulierungen, die zur Umsetzung internationaler Standards eingeführt werden, sind Sonderregeln zu definieren. Die daraus entstehenden direkten Regulierungskosten sind ebenfalls in einem Preisschild anzugeben, für die Kompensation anrechenbar sind allerdings nur diejenigen Kosten, die sich aus darüber hinaus gehenden zusätzlichen Regelungen ergeben (so genanntes *silver plating*).

- Einbezug in die Abklärung eines möglichen Handlungsbedarfs und der allenfalls zu ergreifenden Lösungsvarianten bzw. Ausarbeitung von best practice-Vorschlägen
- Einbezug in die Durchführung der RFA und Berechnung des Preisschildes
- Einbezug bzw. Anhörung im Rahmen der Konkretisierung neuer Regulierungen bzw. bei der Ausarbeitung von Verordnungen oder anderer Regulierungen unterhalb der Gesetzesschwelle
- Anhörung nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten insbesondere bei grossen Divergenzen in den Rückmeldungen
- Einbezug in die Durchführung von ex post-Evaluationen zu umgesetzten Regulierungen

Der Einbezug Betroffener in den Regulierungsprozess wird in diversen Konzeptpapieren empfohlen (Expertengruppe 2014: 20f.; OECD 2015: 69ff.). Es geht dabei darum sicherzustellen, dass Regulierungen dem öffentlichen Interesse dienen und den berechtigten Bedürfnissen der interessierten und betroffenen Kreise Rechnung trägt (OECD 2012: 8), aber auch um Transparenz über den Regulierungsprozess und die Evaluation der Regulierung. Der Einbezug Betroffener ermöglicht es, Wissen und Erfahrungen aus der Praxis in die Regulierung einfließen zu lassen, was die Informations- und Evidenzgrundlage und damit die Bedürfnisgerechtigkeit der Regulierung verbessert. Er stärkt aber auch die Identifikation der Betroffenen mit der Regulierung und ihre Verantwortung dafür und damit die Compliance bei der Umsetzung (OECD 2015: 77).

Der Einbezug betroffener Kreise in Regulierungsprozesse kann mit unterschiedlichen Zielen und in unterschiedlichen Formen und Intensität erfolgen (OECD 2015: 69ff.; Rüfli et al. 2014). In der Schweiz dient auf Bundesebene in erster Linie das Vernehmlassungsverfahren dazu. Häufig werden bereits in früheren Phasen verwaltungsexterne Kreise an Regulierungsprozessen beteiligt (vgl. Abschnitt 2.2.1), was allerdings unsystematisch und nach dem Ermessen der zuständigen Fachbehörde erfolgt. Zeitdruck oder fehlendes Bewusstsein für den Nutzen einer Beteiligung Betroffener führt oft dazu, dass die Verwaltung auf eine solche verzichtet (Expertenkommission 2014: 6; Rüfli 2015).

Wenn Betroffene an Regulierungsprozessen und in Evaluationen einbezogen werden, ist sicherzustellen, dass die Prozesshoheit bei den zuständigen Fachbehörden bzw. Evaluationsorganen verbleibt und diese Prozesse nicht von den Einzelinteressen der Betroffenen vereinnahmt werden („regulatory capture“). Dies bedingt ein Prozessdesign mit klar definierten Rollen und Zuständigkeiten, das die funktionale Unabhängigkeit der Fachbehörden sicherstellt. Werden externe Kreise einbezogen, ist eine möglichst ausgewogene Berücksichtigung aller relevanten Stakeholdergruppen wichtig, um einseitige Betrachtungsweisen zu vermeiden. Potenzielle Interessenkonflikte sollten erkannt und offengelegt werden, um einen adäquaten Umgang damit finden zu können. Das Risiko einer Vereinnahmung durch Partikularinteressen lässt sich ausserdem reduzieren, wenn die zuständige Fachbehörde über eine hohe Regulierungskapazität und dossierbezogenes Fachwissen verfügt und einbezogenen Stakeholdern auf Augenhöhe begegnen kann, wenn sie bei der Regulierung mög-

lichst sachlich-rational, systematisch und evidenzgestützt vorgeht und eine hohe Transparenz gewährleistet, d.h. Regulierungsentscheide sachlich begründet und nachvollziehbar herleitet.

3.1.3 Unabhängige Regulierungsprüfstelle

Als neues Instrument der Regulierungspolitik wird die Schaffung einer **unabhängigen Prüfstelle** vorgeschlagen. Diese überprüft im Rahmen eines konkreten Regulierungsprojekts jeweils, ob die zuständige Fachbehörde die in Abschnitt 3.1.1 beschriebenen Prüfinstrumente korrekt eingesetzt hat. Indem sie ein Regulierungsprojekt über alle Phasen des Regelkreiskreislaufs – Politikformulierung, Umsetzung und Evaluation – verfolgt und begleitet, kommt ihr eine Aufsichtsfunktion über den Regulierungsprozess zu.³⁴ Die Rechenschaftspflicht der Fachbehörden gegenüber einer unabhängigen Instanz soll im Sinne einer höheren Compliance den Einsatz der bestehenden Regulierungsinstrumente verbessern sowie die Transparenz darüber erhöhen. Die Tätigkeit der Prüfstelle dient jedoch auch der Qualitätssicherung (Kettiger 2000: 60).

3.2 Regulierungscontrolling als Element der Qualitätssteuerung

Das von Konzept für eine gute Regulierungspolitik orientiert sich an der Vorstellung von Regulierung als politisch-administrativem Steuerungskreislauf (vgl. Abschnitte 2.1 und 2.2). Es ergänzt diese Vorstellung jedoch mit einem Element der Qualitätssteuerung: Um zum gewünschten Ziel einer guten Regulierung zu gelangen, wird der Regulierungsprozess von einem parallelen Controllingprozess begleitet (vgl. Kettiger 2000). Dieser Prozess beinhaltet zum einen die unter Abschnitt 3.1.1 diskutierten Aktivitäten der Fachbehörde zur prospektiven und retrospektiven Überprüfung der Regulierung (internes Regulierungscontrolling), zum anderen deren Begutachtung durch die unabhängige Prüfstelle (externes Regulierungscontrolling). Das Controlling ist somit eine Gemeinschaftsaufgabe von Fachbehörde und Prüfstelle. Deren jeweiligen Aufgaben sind in Tabelle 3-1 zusammengefasst. Sie werden in den Abschnitten 4.2.4 und 5.1 näher erläutert.

³⁴ Die OECD (2015: 34ff.) spricht von „regulatory oversight“.

Tabelle 3-1: Aufgaben der Fachbehörden und der Prüfstelle im Regulierungscontrolling

Teilphasen und Arbeitsschritte	Aufgaben der Fachbehörde (internes Regulierungscontrolling)	Aufgaben der Regulierungsprüfstelle (externes Regulierungscontrolling)
Auftragsanalyse	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung des Regulierungsbedarfs - Quick check: erste Abschätzung der Wirkungen und der möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Formale und fachliche Begutachtung der Zweckmässigkeitsprüfung - Stellungnahme an Fachbehörde
Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung der zweckmässigsten Regulierungsoption 	
Normkonzept		
Vorentwurf und erläuternder Bericht	<ul style="list-style-type: none"> - Regulierungsfolgenabschätzung (zweistufig: vor und nach Vernehmlassung) inkl. Ermittlung der direkten Regulierungskosten („Preisschild“) 	
Vernehmlassung		<ul style="list-style-type: none"> - Formale und fachliche Begutachtung der RFA und des Preisschildes
Botschaft und Gesetzesentwurf	<ul style="list-style-type: none"> - Darstellung der Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen 	<ul style="list-style-type: none"> - Stellungnahme an Fachbehörde
Erläuterungen und Verordnung	Darstellung der Regulierungsfolgen inkl. der direkten Kosten	
Umsetzung	Ausarbeitung und Erlass von Weisungen und anderen Regulierungen unterhalb der Verordnungsstufe unter Einbezug bzw. Anhörung der betroffenen Kreise ev. Aufsichtsaktivitäten ev. Monitoring	<i>(zu definieren)¹</i>
Evaluation	Ex-post-Analyse der effektiven Regulierungskosten und der Wirkungen neuer und bereits bestehender Regulierungen	Formale und fachliche Begutachtung der ex-post-Evaluation Stellungnahme an Fachbehörde
Jeweils nach Stellungnahmen der Prüfstelle	Rechenschaftslegung über Umsetzung von Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> - Follow-up von Empfehlungen - Gegebenenfalls Sanktion durch Publikation von Stellungnahmen und Empfehlungen
Permanente Aufgaben	Einbezug der betroffenen Kreise in die Ausarbeitung und Evaluation der Regulierung	Aggregation der ex-ante geschätzten direkten Regulierungskosten anhand der Preisschilder

Eigene Darstellung

¹ Vgl. Abschnitte 2.3.8 und 4.2.2

Diese Arbeitsteilung im Regulierungscontrolling entspricht der von Kettiger (2000: 57f.) vorgeschlagenen netzförmigen dezentralen Lösung und vereint verschiedene Vorteile:

- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind geteilt, aber klar.
- Das Modell bewahrt die bestehenden Zuständigkeiten, die Federführung für ein Regulierungsprojekt verbleibt bei der zuständigen Fachbehörde. Die neu zu schaf-

fende Aufsichtsfunktion der Prüfstelle soll deren Verantwortungsbewusstsein für die Prinzipien guter Regulierung (s.o.) weiter stärken.

- Die Aufgaben des Regulierungscontrollings werden von der fachlich jeweils kompetentesten Stelle übernommen.
- Die Beschränkung der Tätigkeit der Regulierungsprüfstelle auf eine formale und technische Begutachtung tangiert die Rolle und Entscheidungskompetenzen politischer Gremien (Regierung, Parlament) nicht.

Mit der Implementierung eines Controllings gemäss klar definierten Regeln und Kriterien werden in jede Phase des Regulierungsprozesses institutionalisierte Mechanismen für eine gute Regulierungspolitik eingebaut. Das Controlling soll die Bedeutung, Verbindlichkeit und Wirksamkeit der bereits heute im Gesetzgebungsprozess vorgesehenen Instrumente zur Prüfung und Abklärung der Notwendigkeit, der volkswirtschaftlichen Folgen und der Wirksamkeit von Regulierungen stärken und dadurch sicherstellen, dass Regulierungen den eingangs definierten qualitativen Anforderungen – zweckmässig, in der beabsichtigten Weise wirksam, verhältnismässig und kostengünstig – genügen. So wird letztlich die Qualität der Regulierung erhöht und gesichert.

3.2.1 Regulierungscontrolling als rollendes Begleitinstrument der Regulierung

Das Regulierungscontrolling im voranstehend skizzierten Sinn bedeutet eine Weiterentwicklung der aktuell eher fragmentierten und unsystematischen Regulierungspolitik des Bundes. Neben der **Einführung eines Preisschildes mit Kompensationsmechanismus** und der **Schaffung einer Regulierungsprüfstelle** besteht eine zentrale konzeptionelle Neuerung gegenüber der heutigen Situation vor allem in der **Integration bereits bestehender Prüfinstrumente in ein umfassendes Konzept**, wie es z.B. die OECD (2012a und 2015) skizziert.

In diesem Konzept bilden die Zweckmässigkeitsprüfung, die Regulierungsfolgenabschätzung, das neue Preisschild, die begleitende und die ex-post-Evaluation nicht – wie dies heute tendenziell der Fall ist – voneinander weitgehend unabhängige Einzelschritte im Regulierungsprozess, sondern **miteinander verbundene und aufeinander aufbauende Controllinginstrumente**, welche die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation einer Regulierung entlang des ganzen Prozesses analytisch begleiten und unterstützen.

Kern des Controllings bildet das bereits bestehende Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Dieses Instrument soll künftig den gesamten Regulierungsprozess iterativ begleiten und sich dabei entlang dieses Prozesses inhaltlich entfalten und funktional wandeln: Die ersten summarischen Prüfungen der Zweckmässigkeit und der zu erwartenden Folgen der Regulierung („quick check“) bilden die analytische Grundlage für die Konzeption des Erlasses – und gleichzeitig für die spätere ausführlichere RFA und für die ex-post-Evaluation. Diese Grundlage ist parallel zur Konkretisierung und Umsetzung des Erlasses weiterzuentwickeln und jeweils zu aktualisieren. Mit jedem formellen Schritt des Regulie-

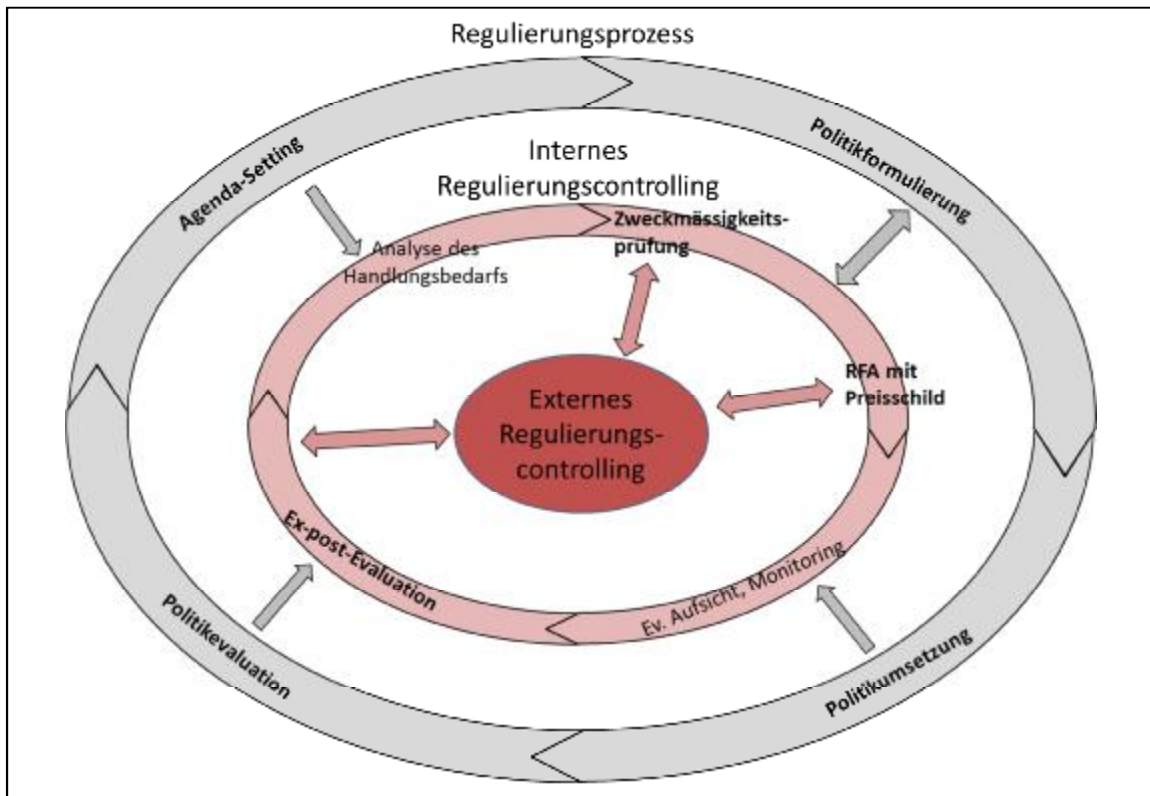
rungsprozesses und zunehmendem Konkretisierungsgrad des Erlasses werden auch die zunächst rudimentären und allgemeinen ex-ante-Prüfungen jeweils fokussierter, präziser und aussagekräftiger. Idealerweise beeinflussen sich in der Phase der Politikformulierung der Erlassentwurf und die RFA jeweils gegenseitig (vgl. SECO 2014: 10): Die RFA untersucht die mutmasslichen Folgen der zur Diskussion stehenden Regulierungsinstrumente und Handlungsalternativen; ihre Ergebnisse dienen als Grundlageninformation für Entscheidungen über die Ausgestaltung des Erlasses. Anhand der getroffenen Entscheidungen können schliesslich die RFA aktualisiert und die direkten Regulierungskosten abgeschätzt werden. Das RFA-Konzept des SECO sieht bereits heute eine gestaffelte, auf die Bedürfnisse der einzelnen Rechtsetzungsphasen abgestimmte RFA vor.³⁵

Im hier präsentierten Konzept des Regulierungscontrollings wird die RFA mit dem zusätzlichen Element der ex-post-Evaluation ergänzt. Eine bestimmte Zeit nach Inkraftsetzung einer Regulierung sollen deren Wirkungen (einschliesslich nicht intendierter Wirkungen) und die von ihr ausgelösten direkten Regulierungskosten untersucht werden. Es gilt dabei, die ex-ante-Schätzungen von Wirkungen und Kosten zu überprüfen und mit den tatsächlich eingetroffenen Folgen zu vergleichen. Die ex-post-Evaluation kann sich dabei auf die konzeptionellen Grundlagen der ex-ante-Prüfungen abstützen und gegebenenfalls Informationen und Daten nutzen, die im Rahmen von Aufsichts- oder Monitoringaktivitäten während der Politikumsetzung gewonnen wurden. Indem die ex-post-Evaluation evidenzbasierte Input-Informationen für eine Analyse des Handlungsbedarfs liefert, die zur Anpassung und Weiterentwicklung oder gegebenenfalls zur Aufhebung einer Regulierung führt, wird der Regulierungskreislauf auch auf der Ebene des Regulierungscontrollings konzeptionell geschlossen (OECD2015: 40).

Das Konzept des integrierten Regulierungscontrollings als rollendes Begleitinstrument des Regulierungsprozesses ist in Abbildung 3-2 illustriert. Der äussere Ring entspricht den vier Phasen des Regulierungsprozesses, wie sie in Abschnitt 2.2.1 beschrieben wurden. Der innere Ring skizziert die verschiedenen Stufen des internen Regulierungscontrollings, die aufeinander aufbauen und mit den Teilschritten des Regulierungsprozesses verknüpft sind (graue Pfeile zwischen den beiden Ringen). Diese beiden Prozesse liegen in der Verantwortung der für eine Regulierung zuständigen Fachbehörde. In der Mitte der Darstellung findet sich die Regulierungsprüfstelle, die jeweils zu bestimmten Zeitpunkten im Regulierungsprozess zu konsultieren ist (externes Regulierungscontrolling) und mit der Fachbehörde interagiert (rote Pfeile).

³⁵ Eine Problematik in der Realisierung der hier skizzierten Idealvorstellung liegt darin, dass in frühen Phasen der Rechtsetzung noch grosse Unsicherheit über die Ausgestaltung eines Erlasses (Regulierungsoptionen, konkrete Massnahmen) und seiner potenziellen Auswirkungen besteht, was deren Untersuchung erschwert. In späteren Phasen, wenn ein Erlass soweit konkretisiert ist, dass eine aussagekräftige RFA erfolgen kann, sind hingegen wichtige Grundsatzentscheide über Handlungsoptionen und Instrumente oft bereits gefallen (SECO 2014: 10). Ein weiteres Hindernis für eine eng mit dem Rechtsetzungsprozess verknüpfte iterative RFA dürfte zudem der damit verbundene Ressourcenaufwand darstellen. Bereits heute wird Ressourcenknappheit als ein Hauptproblem der RFA-Praxis identifiziert (vgl. Abschnitt 2.3.1).

Abbildung 3-2: Regulierungsprozess und Regulierungscontrolling



Eigene Darstellung

3.2.2 Wirkungsmechanismen des Regulierungscontrolling

Das Regulierungscontrolling soll über verschiedene Mechanismen zu guter Regulierung beitragen, wie sie eingangs dieses Kapitels definiert wurde: Regulierungen sollen angesichts identifizierter Probleme oder Herausforderungen zweckmässig und in der beabsichtigten Weise wirksam, in ihrer konkreten Ausgestaltung zugleich aber verhältnismässig und kostengünstig sein.

- Die Rolle der Fachbehörden im Regulierungsprozess wird gestärkt und erweitert. Die Instrumente des Regulierungscontrollings sollen sie bei ihren Aufgaben unterstützen, indem sie ihnen fundierte Wissensgrundlagen für die Entscheidung über die Ausgestaltung und Wirkungen von Regulierungen zur Verfügung stellen. Das Regulierungscontrolling leistet so einen Beitrag zu einer kontinuierlichen evidenzbasierten und wirkungsorientierten Politikgestaltung, die die Qualität der Regulierung³⁶ und dadurch letztlich auch die Legitimation staatlichen Handelns erhöht (Widmer/de Rocchi 2012: 145ff.; OECD 2012: 6 und 25).

³⁶ „Der Konzeption des Gesetzescontrollings liegt die Erwartung zu Grunde, dass durch den steten Wechsel von prospektiver und retrospektiver Gesetzesevaluation und durch ein konsequentes Monitoring im Laufe der Zeit eine Anhäufung von Erfahrungen und Erkenntnissen entsteht, die es ermöglichen, die Wiederho-

- Formale Vorgaben für die Ausarbeitung von Regulierungsvorhaben, für die Durchführung der rollenden RFA sowie für die ex-post-Evaluation implementierter Regulierungen, verbunden mit der Unterstützung durch Controllinginstrumente und eine unabhängige Prüfstelle, sollen das Qualitätsbewusstsein und die Verantwortlichkeit der Fachbehörden für die Vorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich erhöhen.
- Indem der Regulierungsprozess stärker formalisiert und eine unabhängige Prüfstelle mit Begleit-, Aufsichts- und Publikationsfunktion geschaffen wird, werden die bereits bestehenden Instrumente der Regulierungspolitik systematischer eingesetzt und deren Verbindlichkeit und Wirksamkeit erhöht. Diese Instrumente üben einen gewissen Druck auf die im Regulierungsprozess involvierten Akteure aus, eine gute Regulierungspolitik zu betreiben und ihre Regulierungsentscheidungen gut zu begründen.
- Die Instrumente des Regulierungscontrollings und die Publikationskompetenz der Prüfstelle erhöhen die Transparenz über die Grundlagen und intendierten Wirkungsmechanismen von Regulierungen, was deren Akzeptanz bei den Betroffenen erhöht und die Überprüfung ihrer effektiven Wirkungen erleichtert.

lung von Fehlern zu vermeiden und eine Verbesserung der Gesetzesqualität herbeizuführen“ (Kettiger 2000: 19).

4 Unabhängige Regulierungsprüfstelle

Dem vorliegenden Bericht liegt der Auftrag zugrunde, die konzeptionellen Grundlagen für die Schaffung einer Regulierungsprüfstelle zu erarbeiten. Eine solche Prüfstelle bildet ein spezifisches Element des in Kapitel 3 skizzierten Regulierungscontrollings. Der Vorschlag, eine unabhängige Regulierungsprüfstelle einzurichten, wirft zahlreiche Fragen zu deren organisatorischen Design und zu ihrer Einbettung in den Gesetzgebungsprozess des Bundes auf. Das vorliegende Kapitel thematisiert diese Fragen und präsentiert grundsätzliche Überlegungen zum institutionellen Design. Ausländische Regulierungsprüfstellen sowie auf Bundesebene bestehende Organe mit vergleichbaren Funktionen dienen dabei als Inspirationsquelle.

Gemäss dem in der Arbeitsgruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung entwickelten Anforderungsprofil sollte die Prüfstelle in Anlehnung an bereits bestehende Einrichtungen (z.B. Preisüberwacher, Wettbewerbskommission, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter) die folgenden Eigenschaften erfüllen:

- institutionelle Unabhängigkeit
- sachliche/wissenschaftliche Prüfung von Regulierungen, keine interessen geleitete bzw. politisch wertende Beurteilung
- ausreichende Ressourcen
- nötige fachliche Kompetenzen
- adäquate Prüf- und Kommunikationsinstrumente und (rechtliche) Kompetenzen
- Rechenschaftspflicht der für eine Regulierung zuständigen Fachbehörde gegenüber der Prüfstelle
- öffentliche Visibilität der Prüfstelle und ihrer Beurteilungen

Als Prämisse sollte die Prüfstelle bezüglich ihrer thematischen Zuständigkeit so konzipiert werden, dass sich ihre Tätigkeit nicht a priori auf ein bestimmtes Themenfeld beschränkt. Das hier skizzierte Regulierungscontrolling kann prinzipiell auf alle Regulierungsfelder angewandt werden, in denen die Kriterien guter Regulierung relevant sind. Die Frage der thematischen Zuständigkeit ist vor allem in Zusammenhang mit der institutionellen Ansiedlung und der gesetzlichen Verankerung der Prüfstelle von Bedeutung.

Im Folgenden werden nun zunächst die untersuchten Regulierungsprüfstellen im Ausland kurz porträtiert, anschliessend verschiedene Aspekte und Fragen des institutionellen Designs und der rechtlichen Grundlagen einer Regulierungsprüfstelle behandelt.

4.1 Regulierungsprüfstellen im Ausland

Verschiedene Staaten verfügen seit mehreren Jahren über Regulierungsprüfstellen bzw. so genannte „regulatory oversight bodies“ (OECD 2015: 34). Im Hinblick auf die Ausarbeitung der konzeptionellen Grundlagen einer Prüfstelle beim Bund wurden die Organisation, Arbeitsweise und prozedurale Einbettung folgender Einrichtungen näher betrachtet:

- Niederlande: Fachbeirat Actal
- Deutschland: Normenkontrollrat (NKR)
- Australien: Office of Best Practice Regulation (OBPR)
- Schweden: Regelrådet (RR)
- Vereinigtes Königreich: Regulatory Policy Committee (RPC)
- EU: Regulatory Scrutiny Board (RSB)

Im Folgenden werden diese Organe in Form von systematischen Institutionenporträts kurz präsentiert. Diese beruhen auf gezielten Literatur- und Internetrecherchen, die sich an einem systematischen Analyseraster orientierte. Dieses Raster wurde anhand des Anforderungsprofil für die Regulierungsprüfstelle und die verschiedenen Aspekte des institutionellen Designs (Abschnitt 4.2) entwickelt. Da die Analyse zeigte, dass sich die betrachteten Gremien kaum mit der ex-post-Evaluation befassen, liegt der Fokus der Porträts auf der Aufsichtsfunktion im Rahmen der Politikformulierung.³⁷ Mangels entsprechender Informationen oder gar systematischer Evaluationen lassen sich praktisch keine bilanzierende Aussagen zur Wirksamkeit der verschiedenen Organe machen.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die betrachteten Prüfstellen jeweils ein einzelnes Element einer länderspezifischen Regulierungspolitik mit spezifischen strategischen Grundlagen, Zielen und konkreten Instrumenten darstellt. Die Untersuchung konzentrierte sich auf ausgewählte Merkmale der Prüfstellen. Der jeweilige politische und institutionelle Kontext, in den sich ihre Tätigkeit einbettet, wurde nicht systematisch analysiert. Für die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Deutschland finden sich gewisse Informationen dazu in Buomberger/Schlegel (2016).

4.1.1 Niederlande: Fachbeirat Actal³⁸

Das unabhängige Beratungsgremium Actal (Adviescollege toetsing regeldruk; Dutch Advisory Board on Regulatory Burden) berät das Parlament und die Regierung, um die regulato-

³⁷ Unter den betrachteten Prüfstellen haben das Regulatory Policy Committee (Vereinigtes Königreich) und das Regulatory Scrutiny Board (EU) den Auftrag, ex-post-Evaluationen zwecks Qualitätssicherung zu begutachten. Ausländische Vorbilder für systematische Evaluationspolicies sind in Rani Shanwar et al. (2013) beschrieben. Ein interessantes Modell einer integrierten Regulierungspolitik, welche auch die ex-post-Evaluation umfasst, findet sich z.B. in Kanada.

³⁸ Sofern nicht anderweitig angegeben sind die hier präsentierten Informationen der Website von Actal (www.actal.nl) und der englischsprachigen Informationsbroschüre (Actal 2012) entnommen.

rischen Belastungen für Firmen, Bürger und Beschäftigte in den Bereichen Gesundheitswesen, Bildung, Soziales und Sicherheit zu minimieren. Es wurde im Jahr 2000 mit einem befristeten Mandat geschaffen. Seither wurde sein Mandat verlängert (aktuell bis 2017) und sein Auftrag erweitert (Regelrätet 2015: 22). Zunächst überprüfte es alle Gesetzesentwürfe mit potenziellen Auswirkungen auf die administrative Belastung von Unternehmen. Seit 2005 untersucht es auch die Auswirkungen von Gesetzesentwürfen für Bürgerinnen und Bürger. Die Tätigkeit von Actal trägt zur Umsetzung der Ziele der niederländischen Regierung bei, die administrative Belastung aufgrund von Regulierung zu senken.

Aufgabe

Actal hat im Wesentlichen drei Aufgaben. Es berät erstens Regierung und Parlament in systemischen Belangen zur Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen (business impact test), prüft zweitens die Auswirkungen von Gesetzesentwürfen auf die Unternehmen, Bürger und das Fachpersonal im Gesundheits-, Bildungs-, Sozial- und Sicherheitswesen (ex ante-Begutachtung) und leistet drittens strategische Beratung in Bezug auf den Abbau von Regulierungslasten, dies auch aufgrund von Inputs der Stakeholder aus den Themenfeldern, mit denen es sich befasst.

Organisation

Actal ist eine unabhängige externe Kommission. Es besteht aus einem Vorsitzenden und maximal drei weiteren Mitgliedern. Es handelt sich dabei um Privatpersonen aus Politik, Forschung und Wirtschaft mit ausgewiesener Erfahrung im Bereich regulatorischer Belastung. Der Rat wird durch einen Stab von 13 Personen (civil servants) unterstützt.

Funktionsweise

Das für eine Regulierung zuständige Ministerium muss die regulatorischen Kosten eines Gesetzesentwurfes in einem Bericht darlegen. Actal entscheidet, zu welchen Gesetzesvorschlägen es sich im Rahmen einer ex-ante-Begutachtung äussern möchte. Die Auswahl beruht auf Inputs aus Kreisen der Stakeholder oder des Parlaments. Das Repräsentantenhaus kann Actal zudem bitten, sich zu einer Gesetzesvorlage eines Parlamentsmitglieds zu äussern. Laut Buomberger (2014: 41) haben sich zudem die grossen Parteien verpflichtet, bei der Lancierung von Gesetzesinitiativen vorgängig das Urteil von Actal einzuholen.

Wenn ein Regulierungsvorhaben einer ex-ante-Überprüfung unterzogen wird, informiert Actal das zuständige Ministerium und bezieht es frühzeitig mit ein. Actal begutachtet den Entwurf mit der Berechnung der Regulierungsfolgen und einer Erläuterung. Jeder Entwurf wird anhand folgender Fragestellungen bewertet: 1) Was passiert, wenn die vorgesehene Regulierung nicht erlassen wird? 2) Wurden die Regulierungsfolgen korrekt berechnet? Wurde die am wenigsten belastende Regulierungsalternative gewählt? Falls nicht, warum? 3) Wurden die Auswirkungen der Umsetzung und Inspektion berücksichtigt? Actal schlägt

in der Regel weniger belastende Alternativen zur vorgeschlagenen Regulierung vor und legt Wert auf eine belastbare Berechnung der Regulierungskosten.

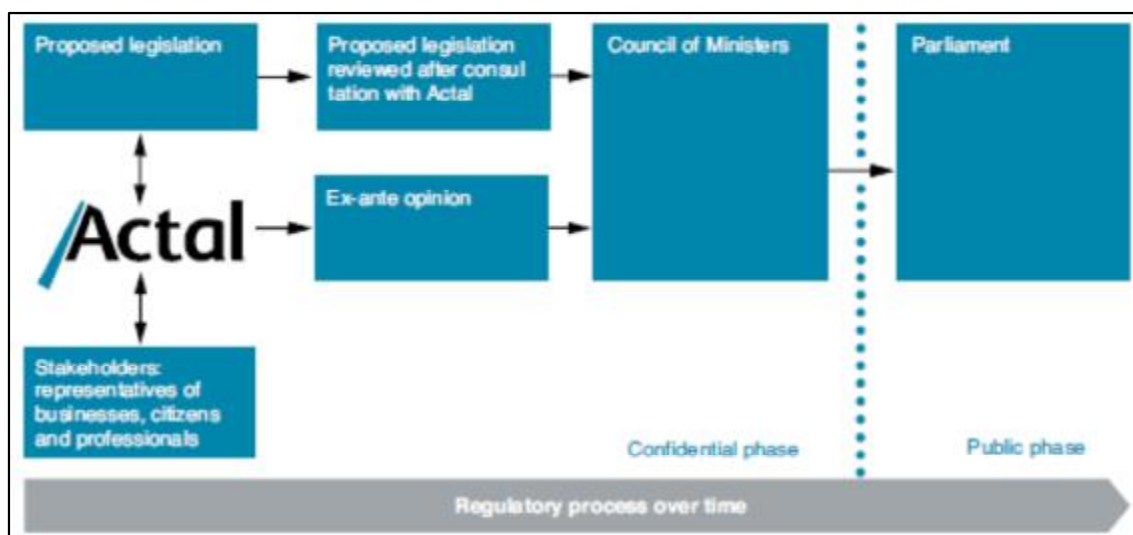
Zur Beurteilung der Regulierungskosten setzt Actal das international anerkannte Standardkostenmodell ein (Regelrådet 2015: 22).

Output/Verwendung

Actal verfasst ein Gutachten zum untersuchten Regulierungsentwurf. Dieses wird gemeinsam mit dem Entwurf dem Ministerrat zugestellt. Stimmt dieser dem Gesetzesentwurf zu, werden beide Dokumente ans Parlament überwiesen. Gemäss Actal werden die meisten Erlassentwürfe oder Botschaften nach einer ex-ante-Begutachtung angepasst. Offene Fragen werden in der Stellungnahme festgehalten. Sobald der Rechtserlass publiziert wird, veröffentlicht Actal seine Stellungnahme auf seiner Website.

Der Ablauf von ex-ante-Begutachtungen durch Actal ist in Abbildung 4-1 dargestellt.

Abbildung 4-1: Ablauf von ex-ante-Begutachtungen durch Actal



Quelle: Actal (2012: 9)

4.1.2 Deutschland: Normenkontrollrat³⁹

Im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung wurde im September 2006 der Nationale Normenkontrollrat (NKR) eingerichtet. Er soll die Umsetzung des Programms als kritisch-konstruktiver Berater und Begleiter unterstützen. Das Programm zielt darauf ab, die Bürokratie- und Kostenbelastung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung nachhaltig zu begrenzen. Dazu sollen den Entscheidungsträ-

³⁹ Die nachfolgenden Informationen sind, sofern nicht anders ausgewiesen, der Website des Nationalen Normenkontrollrats entnommen (www.normenkontrollrat.bund.de).

gern in Regierung und Parlament die Kostenfolgen bundesgesetzlicher Regelungen vorgängig transparent aufgezeigt werden.

Aufgabe

Hauptaufgabe des NKR ist die ex ante-Prüfung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung auf deren Kostenfolgen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Darüber hinaus berät der NKR die Bundesregierung im Hinblick auf eine Verbesserung der Rechtssetzung.

Organisation

Der NKR ist ein unabhängiges Gremium und wie ein Ministerium in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Er besteht aus zehn Mitgliedern (zivile Expertinnen und Experten), die auf Vorschlag der Bundeskanzlerin vom Bundespräsidenten für eine Amtszeit von fünf Jahren eingesetzt werden. Eine erneute Berufung ist möglich. Bei den Mitgliedern handelt es sich um Sachverständige aus staatlichen oder gesellschaftlichen Institutionen mit Erfahrung in legislativen Angelegenheiten und ökonomischen Kenntnissen. Der NKR wird durch ein 15-köpfiges Sekretariat unterstützt (NKR 2014: 73).

Funktionsweise

Bevor Regelungen⁴⁰ vom Kabinett beschlossen werden, prüft der NKR die von den Ministerien erarbeiteten Schätzungen der Kostenfolgen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen. Zudem prüft er die verständliche Darstellung von Ziel und Notwendigkeit einer Regelung, die Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten, die Ausführungen zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen und Vollzugsfragen. Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind nicht Gegenstand der Prüfungen des NKR (Art. 1 Abs. 4 NKRG⁴¹).

Der NKR orientiert sich bei der Plausibilitätsprüfung der dargestellten Kostenfolgen am Standardkostenmodell.⁴²

⁴⁰ Der NKR prüft Entwürfe für neue Bundesgesetze, bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze, Entwürfe nachfolgender nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Vorarbeiten zu Rechtsakten der EU und zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der EG, bei der Umsetzung von EU-Recht die betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, bestehende Bundesgesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. (Art. 5. Abs. 1 NKRG).

⁴¹ Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates NKRG vom 14. August 2006

⁴² Für eine detaillierte Darstellung der Prüfmethode vgl. http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/BessereRechtsetzung_Buerokratieabbau/Aufgaben_des_NKR/Methodik/_node.html

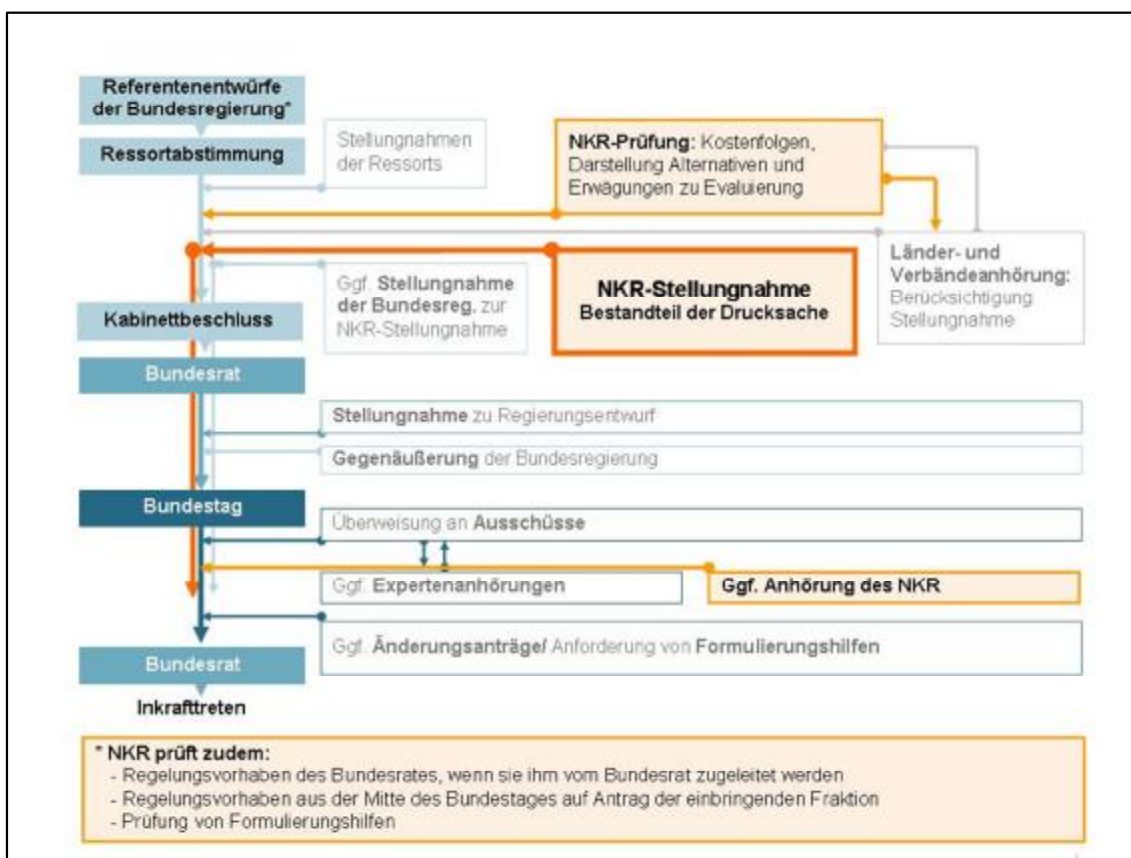
Der NKR erstellt zu jedem Regelungsvorhaben eine Beschlussvorlage und übermittelt diese dem federführenden Ministerium. Regelungsentwürfe müssen dem NKR spätestens zu Beginn des Abstimmungsverfahrens innerhalb der Bundesregierung vorgelegt werden. In der Praxis beziehen die Ministerien den NKR häufig früher ein.

Output/Verwendung

Zu jedem Regelungsvorhaben erstellt der NKR eine Beschlussvorlage. Diese ist nicht öffentlich, sondern richtet sich an das federführende Ministerium (Art. 5 Abs. 1 NKR-G). Dem Bundeskabinett wird der Gesetzes- oder Verordnungsentwurf mit der Stellungnahme des NKR – gegebenenfalls mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung – zur Beratung vorgelegt. Die Stellungnahmen und die Stellungnahmen der Bundesregierung dazu liegen jeweils dem Gesetzentwurf bei, wenn dieser dem Bundestag bzw. dem Bundesrat übermittelt wird. Sie sind Bestandteil der jeweiligen Drucksachen für die parlamentarischen Beratungen und sind ab dann öffentlich zugänglich. Es gibt kein zentrales, öffentlich zugängliches Register für Gesetzesfolgenabschätzungen.

Abbildung 4-2 veranschaulicht die Rolle des NKR im Gesetzgebungsprozess.

Abbildung 4-2: Die Rolle des NKR im Gesetzgebungsprozess



Quelle: www.normenkontrollrat.bund.de

4.1.3 Australien: Office of Best Practice Regulation

Das Office of Best Practice Regulation (OBPR) ist eine verwaltungsinterne Einheit im Department of Finance and Deregulation. Es ist dafür zuständig, die Vorgaben der australischen Regierung und des Council of Australian Governments⁴³ zur Regulierungsfolgenabschätzung zu verwalten.

Aufgabe

Zu den zentralen Aufgaben des OBPR gehören die Entscheidung, ob eine RFA erarbeitet werden muss, die Beratung bei der Erstellung einer RFA sowie die Überprüfung der RFA auf Einhaltung der im Gesetzgebungshandbuch festgelegten Standards.⁴⁴

Organisation

Das OBPR ist eine Einheit des Department of Finance and Deregulation. Bei der Beurteilung von RFA und bei der Berichterstattung verhält es sich jedoch unabhängig („day-to-day independence“).⁴⁵ Es verfügt über 20 Mitarbeitende einschliesslich einer „cost benefit analysis unit“.

Funktionsweise

Das Gesetzgebungshandbuch⁴⁶ verpflichtet Regierung und Verwaltung, zu allen neuen Gesetzes- und Änderungsentwürfen, welche die Wirtschaft unmittelbar beeinflussen oder die mittelbar eine erhebliche Auswirkung auf Unternehmen haben, eine RFA durchzuführen. Jedes Vorhaben muss von einem Regulation Impact Statement (RIS) der Regierung begleitet werden. Dieses soll sieben grundlegende Fragen beantworten ((Australian Government 2014: 6f.):

- What is the policy problem you are trying to solve?
- Why is government action needed?
- What policy options are you considering?
- What is the likely net benefit of each option?
- Who will you consult and how will you consult them?
- What is the best option from those you have considered?
- How will you implement and evaluate your chosen option?

⁴³ Der Council of Australian Governments ist ein Austauschforum zwischen der Bundesregierung, den Regional- und Kommunalregierungen. Seine Rolle ist es, Politikreformen mit nationaler Bedeutung, welche die Zusammenarbeit der Regierungen auf den verschiedenen Staatsebenen erfordern, anzustossen und zu entwickeln sowie deren Umsetzung zu beobachten (OECD 2010: 40).

⁴⁴ <http://www.dpmmc.gov.au/office-best-practice-regulation/about>

⁴⁵ <http://www.dpmmc.gov.au/office-best-practice-regulation/about>

⁴⁶ http://www.dpmmc.gov.au/sites/default/files/publications/Legislation_Handbook.pdf

Um beurteilen zu können, ob eine RFA notwendig ist, sollte das OBPR von den zuständigen Fachbehörden während des Politikentwicklungsprozess früh genug kontaktiert werden. Regulierungsvorschläge werden ab einer gewissen Schwelle der Regulierungsfolgen dem OBPR zur Begutachtung unterbreitet. Es prüft, ob die Regulierungskosten korrekt berechnet wurden, ob die sieben RIS-Fragen beantwortet werden, ob die Analyse eine ausreichende Evidenzbasis für die Entscheidung darstellt, ob für jede mögliche Policy-Optionen (davon eine ohne Regulierung) eine umfassende Kosten-Nutzen-Abschätzung erstellt wurde, ob die Massnahme mit dem grössten Nettonutzen gewählt wird und ob der Nutzen die Kosten überwiegt.

Die finale Beurteilung erfolgt begleitend und in zwei Schritten.⁴⁷ In einem ersten Schritt prüft das OBPR, ob das Regulatory Impact Statement (RIS) den Vorgaben entspricht und alle Prüffragen angemessen behandelt. Das OBPR kann auch beurteilen, ob Stakeholder-feedback angemessen reflektiert und alle verfügbaren Policy-Optionen berücksichtigt wurden. Die Fachbehörde überarbeitet ihre Vorlage anhand dieser Stellungnahme, die nicht veröffentlicht wird. Nach der Überarbeitung wird die Vorlage dem OBPR erneut zugestellt. Im zweiten Prüfschritt beurteilt es die Konsistenz und Angemessenheit des RIS. Die schriftliche Stellungnahme geht wiederum an die Fachbehörde. Beide Prüfschritte werden vom OBPR innerhalb von fünf Tagen bearbeitet. Bei einem positiven Urteil des OBPR kann die Fachbehörde die Vorlage an die Regierung zur Entscheidung übermitteln.

Output/Verwendung

Das OBPR verfasst schriftliche Stellungnahmen zuhanden der zuständigen Fachbehörde. Die Informationen über Regulierungsentscheidungen sowie die Regulatory Impact Statement der Regierung oder des COAG werden veröffentlicht⁴⁸, ebenso wie die Begutachtung der verfassten RFA. Das OBPR erstattet auch einen Jahresbericht über die Einhaltung der behördlichen Auflagen.⁴⁹

Das OBPR hat keine direkte Veto-Position. Wurde eine RFA nicht korrekt durchgeführt, kann der Gesetzesvorschlag jedoch prinzipiell nicht vor das Kabinett gebracht werden. Der Premierminister kann Ausnahmen vorsehen. In diesen Fällen ist jedoch nach 1-2 Jahren eine ex-post-Evaluation vorgeschrieben (Australian Government 2013: 35). Bei Entscheidungen oder Ankündigung von Vorlagen, deren RFA fehlt oder qualitativ ungenügend ausfällt, wird die zuständige Behörde im Internet (sowohl auf der Seite des OBPR als auch auf derjenigen der Behörde) und im Jahresbericht (Best Practice Regulation Report) als „non-compliant“ beurteilt. Zudem muss ebenfalls innert 1-2 Jahren eine Evaluation erfolgen.

⁴⁷ <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/submitting-your-ris-assessment>

⁴⁸ <http://ris.dpvc.gov.au>

⁴⁹ <http://www.dpvc.gov.au/office-best-practice-regulation/about>

4.1.4 Schweden: Regelrådet⁵⁰

Der schwedische „Better Regulation Council“ wurde 2008 vom Staat als unabhängiger Untersuchungsausschuss eingesetzt. Er bettet sich in die Bemühungen der schwedischen Regierung um eine unternehmensfreundlichere Regulierung ein und nahm seine Arbeit 2009 auf. Sein Mandat wurde 2011 um die Unterstützung von Fachbehörden bei der Durchführung von RFA und Schulung im Bereich „better regulation“ erweitert. Der Regelrådet wurde per 2015 in ein permanentes unabhängiges entscheidungsbefugtes Gremium umgewandelt (Regelrådet 2015: 6).

Aufgabe

Der Regelrådet steht einer Regulierungsbehörde für Vorbereitungsaufgaben und im Entscheidungsfindungsprozess beratend zur Seite. Er kontrolliert die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, die möglicherweise Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in Unternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit oder andere Nachteile haben könnten. Dabei prüft der Rat, ob die Regierung und die Verwaltung die gesetzlich vorgeschriebenen Folgenabschätzungen durchgeführt haben. Er begutachtet die Qualität der Folgenabschätzungen, beobachtet die Entwicklungen im Bereich „better regulation“ und stellt Informationen und Empfehlungen für kostenbewusste und wirksame Regulierungen zur Verfügung.

Organisation

Der Regelrådet ist seit 2015 ein unabhängiges Gremium unter der Federführung der Swedish Agency for Economic and Regional Growth. Er besteht aus vier Mitgliedern mit Erfahrung in Fragen der Regulierungsfolgen für Unternehmen. Sie werden von der Regierung ernannt. Der Rat trifft sich ungefähr alle zwei Wochen und verfügt über ein 12-köpfiges Sekretariat (1 Direktor, 9 case officers, 2 administrative Mitarbeitende), welches die zu prüfenden Geschäfte vorbereitet. Der Rat kann externe Experten beauftragen und soll kontinuierlich mit der Wirtschaft und anderen Akteuren der Wirtschaftsförderung Kontakt pflegen.

Funktionsweise

Der Regelrådet äussert sich im Rahmen der Konsultation zu allen Entwürfen von Gesetzen, Verordnungen und Behördenweisungen mit Auswirkungen auf die Unternehmen. Er beurteilt die Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung aus Unternehmenssicht. Zentraler Prüfpunkt ist, ob die RFA bestimmten gesetzlichen Anforderungen an die Problemanalyse und die Folgenabschätzung genügt.

⁵⁰ Soweit nicht anders vermerkt stammen sämtliche Angaben von der Website des Regelrådet (<http://www.regelradet.se/>). Für detailliertere Informationen und eine Bilanz seiner Tätigkeit vgl. den Schlussbericht (Regelrådet 2015).

Output/Verwendung

Der Regelrådet gibt zuhanden der federführenden Regierungsstelle eine Stellungnahme zur Folgenabschätzung und zum Gesetzesentwurf ab und macht, wenn nötig, Vorschläge für Anpassungen. Die Stellungnahme des Regelrådet ist nicht bindend, sondern beratend. Er hat keine Möglichkeit, eine Regulierung zu stoppen, deren Folgenabschätzung den gesetzlichen Vorgaben nicht genügt. Es kommt hingegen vor, dass Behörden aufgrund der Stellungnahme Anpassungen vornehmen und den Rat um eine erneute Begutachtung bitten. Gemäss Angaben des Regelrådet passten die Fachbehörden in rund der Hälfte der von ihm kommentierten Fälle an. Der Rat hat jedoch nur beratende Kompetenz und kann die Qualitätsvorgaben nicht durchsetzen (Regelrådet 2015: 6). Der Regelrådet erstattet der Regierung jährlich einen schriftlichen Bericht über seine Tätigkeit.

4.1.5 Vereinigtes Königreich: Regulatory Policy Committee⁵¹

Im Rahmen des Prozesses zur besseren Rechtsetzung mit entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (Legislative and Regulatory Reform Act (2006), Regulatory Enforcement and Sanctions Acts (2008)) wurde 2009 das Regulatory Policy Committee (RPC) gebildet. Es löste die bisherige Better Regulation Executive ab (Tiessen et al. 2013: 11f.).

Das RPC ist Teil eines umfassenden Systems zur Umsetzung der Regierungsgrundsätze für Regulierung (DBIS 2015). Es bestehen Vorgaben an die Behörden, welche im Bereich von Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen regulieren oder deregulieren. In jedem Departement besteht eine Better Regulation Unit, welche die Behörden bei der Umsetzung dieser Vorgaben berät.

Die Regulierungspolitik der Regierung und die Regulierungsprinzipien werden vom Reducing Regulation Cabinet subcommittee (RRC) überwacht. Dabei handelt es sich um einen mit Ministern besetzten Unterausschuss der Regierung.⁵² Eine Überprüfung und Freigabe durch das RRC ist das zentrale Instrument der „better regulation“ (DBIS 2015: 8).

Aufgabe⁵³

Das RPC beurteilt die Qualität der Regulierungsfolgenabschätzungen, die im Rahmen von Gesetzgebungs- oder Deregulierungsprojekten erstellt werden (vgl. auch Buomberger/Schlegel (2016. 39ff.).

⁵¹ Weitere Informationen zur „Better Regulation“ im Vereinigten Königreich finden sich bei Buomberger/Schlegel (2016. 39ff.).

⁵² Dem RRC gehören an: Chancellor of the Duchy of Lancaster (Chair); Leader of the House of Commons, Lord President of the Council; Lord Chancellor, Secretary of State for Justice; Secretary of State for Business, Innovation and Skills; Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs; Secretary to the Treasury; Minister of State for Employment; Minister for Cabinet Office, Paymaster General; Minister of State for Business and Enterprise; Minister without Portfolio; Minister of State for Europe.

⁵³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254176/RPC-Terms-of-Reference-2012.pdf

ger/Schlegel 2016: 29) und gibt eine „fit for purpose“-Stellungnahme zur Regulierung ab. Es überprüft namentlich die Kalkulationen der zusätzlichen jährlichen Nettokosten, die Unternehmen durch die vorgesehene Regulierung entstehen würden. Auf diese Weise soll es sicherstellen, dass sich Entscheidungen auf robuste Evidenz abstützen.⁵⁴ Das RPC vertritt die Interessen der Klein- und Mikrounternehmen gegenüber den Behörden und hat die Aufgabe der Streitbeilegung zwischen diesen in Zusammenhang mit der Regulierungsfolgenabschätzung. Das RPC begutachtet und kommentiert auch die analytische Qualität von ex-post-Evaluationen bestehender Regulierungen.

Organisation

Seit 2012 ist das RPC ein unabhängiges, nicht-departementales öffentliche Beratungsgremium (independent advisory non-departmental public body).⁵⁵ Es handelt sich dabei um eine Kommission bestehend aus 8 zivilen Expertinnen und Experten, die sich monatlich treffen. Diese wird unterstützt von einem mit 14 Personen dotierten Sekretariat (Policy- und Economist Teams mit je 6 Personen, 2 Personen Administration).

Funktionsweise

Konkret begutachtet das RPC die Regulierungsfolgenabschätzungen (impact assessments) für neue Regulierungsvorhaben auf ihre Zweckmässigkeit („fitness for purpose“) sowie die so genannten regulatory triage assessments, und es validiert die Berechnungen der Departemente im Rahmen der „one-in, two-out“ Regel.⁵⁶ (DBIS 2015: 20). Die zuständigen Fachbehörden haben dem RPC die entsprechenden Unterlagen zuzustellen.

Das RPC überprüft die Korrektheit und Glaubwürdigkeit der RFA anhand der bestehenden Vorgaben. Es beurteilt die Qualität mittels eines Ampelsystems: grün (geeignet), gelb (geeignet, mit Einschränkungen, die behoben werden sollten), rot (ungeeignet). Auch ein grünes Rating kann Kommentare mit Verbesserungsvorschlägen enthalten.

Output/Verwendung

Die Fachbehörden übermitteln die Vorlagen zusammen mit dem Prüfbericht des RPC an das Reducing Regulation Cabinet subcommittee (RRC). Dieses beurteilt schliesslich, ob

⁵⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about>

⁵⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about>

⁵⁶ Die 2013 eingeführte „One-in, two-out“ Regel basiert auf der „One-out“ Regulierung für Bürokratieabbau aus dem Jahr 2010 (Tiessen et al. 2013: 11). Die zugrunde liegende Idee ist, dass jegliche zusätzliche Kostenbelastung der Wirtschaft durch neue Regelungen durch einen Abbau von Belastungen an anderer Stelle kompensiert wird, das heisst bestehende Regelungen abgeschafft oder modifiziert werden. Für jede neue Regelung wird deshalb die jährliche Nettobelastung für die Wirtschaft (Equivalent annual net cost to business) berechnet, die dann durch eine Reduzierung um mindestens den doppelten Betrag an anderer Stelle kompensiert werden soll.

eine vorgeschlagene Regulierung ausreichend begründet und abgestützt ist und entscheidet über dessen Annahme oder Ablehnung. Das RRC kann Vorlagen zur Überarbeitung zurückweisen. Dies beinhaltet auch die Überprüfung anderer Optionen bzw. anderer Instrumente.⁵⁷

Alle Regulierungen im Bereich von Unternehmen müssen vom RRC verabschiedet werden, bevor sie dem Regierungskabinett unterbreitet werden. Fachbehörden können dem RRC in der Konsultationsphase auch Vorhaben vorlegen, die vom RPC „rot“, d.h. unzweckmässig beurteilt wurden. Solche Vorlagen werden jedoch vom RRC kritisch beurteilt, und falls sie freigegeben werden, publiziert das RPC seine Stellungnahme gemeinsam mit der Regulierungsfolgenabschätzung (DBIS 2015: 20). Ansonsten werden die Prüfberichte des RPC nicht veröffentlicht. Das RPC hat somit eine gewisse Veto-Funktion.

Gemäss Buomberger/Schlegel (2016: 41) prüfte das RPC zwischen 2010 und 2015 rund 1200 Regulierungsvorhaben und verfasste rund 2000 Analysen zu RFA. Allerdings deuten Studien darauf hin, dass diese Stellungnahmen wenig Wirkung entfalten, da ein grosser Teil als qualitativ verbesserungswürdiger RFA ohne Änderungen der Regierung zur Beratung vorgelegt wurden.

4.1.6 EU: Regulatory Scrutiny Board⁵⁸

Das Regulatory Scrutiny Board (RSB) der Europäischen Union besteht seit dem 1. Juli 2015. Es wurde im Kontext der EU-Agenda „Better Regulation for Better results“ geschaffen, um die Qualitätskontrolle zu stärken und die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Regulierungsfolgenabschätzungs- und Evaluationstätigkeit zu unterstützen. Die Agenda zielt auf den Abbau bürokratischer und gesetzlicher Hürden ab (EU-Kommission 2015). Das RSB löst das 2006 eingerichtete Impact Assessment Board ab.

Aufgabe

Das RSB bewertet/prüft die Qualität aller durch die Kommission vorgenommenen Regulierungsfolgenabschätzungen zu Gesetzesentwürfen, bedeutende Evaluationen und Eignungsprüfungen (fitness checks) über geltende Rechtsvorschriften der EU und gibt Stellungnahmen zu den Gesetzesentwürfen ab. Die Stellungnahmen beinhalten Empfehlungen zur Verbesserung der Berichtsentwürfe (draft reports). Das RSB kann die Kommission in Fragen der Anwendung und des Geltungsbereichs der Better Regulation Guidelines bei besonders herausfordernden Bewertungen/Evaluationen sowie methodischen Fragen beraten und kann von dieser konsultiert werden (EU-Kommission 2015).

⁵⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation>

⁵⁸ Sofern nicht anders angegeben stammen die Informationen von der Website zum Regulatory Scrutiny Board: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

Organisation

Das RSB ist unabhängig von den politischen Abteilungen. Administrativ ist das RSB dem Generalsekretariat der EU-Kommission angegliedert. Das RSB besteht aus einem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern mit Expertise in Makroökonomie, Mikroökonomie, Sozialpolitik und Umweltpolitik. Dabei handelt es sich um drei hochrangige Kommissionsbeamte und drei externe Experten. Sie werden für drei Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist nicht möglich. Alle Mitglieder arbeiten ausschliesslich und hauptberuflich für das RSB. Sie handeln unabhängig, autonom und weisungsungebunden (EU-Kommission 2015).

Funktionsweise

Das RSB überprüft die Qualität der RFA zu neuen Erlassen sowie von Evaluationen und fitness checks von bestehenden EU-Rechtsvorschriften. Es orientiert sich dabei an den „Commission’s Working Methods 2014-2019“⁵⁹. Die Qualität der RFA wird anhand der Guidelines on Impact Assessment⁶⁰ beurteilt. Das RSB kann für ad-hoc-Beratung Experten beiziehen, sofern dies keine Interessenskonflikte auslöst (EU-Kommission 2015: 4).

Damit ein Erlassentwurf, zu dem eine Regulierungsfolgenabschätzung erforderlich ist, dem dienststellenübergreifenden Konsultationsverfahren zugeführt und der Kommission zur Annahme vorgelegt werden kann, ist eine positive Stellungnahme des RSB notwendig.

Output/Verwendung

Das RSB gibt Stellungnahmen zu den begutachteten Erlassentwürfen und Prüfberichten ab. Die Stellungnahme begleitet den Initiativentwurf (initiative draft) inklusive Regulierungsfolgenabschätzung durch den ganzen politischen Entscheidungsfindungsprozess. Sobald die EU-Kommission eine Vorlage angenommen hat, werden die Regulierungsfolgenabschätzungen und die Stellungnahmen des RSB dazu veröffentlicht. Evaluationen und Eignungsprüfungen sowie die RSB-Stellungnahmen dazu werden ebenfalls publiziert.

4.1.7 Vergleichendes Fazit

Ein kurzer Vergleich zentraler Aspekte der betrachteten Prüfstellen im Ausland liefert die folgenden Feststellungen hinsichtlich der Schaffung eines ähnlichen Organs in der Schweiz:

- Alle Prüfstellen sind ein Element einer umfassenden, von der jeweiligen Regierung beschlossenen und unterstützten Politik mit dem Ziel „besserer Regulierung“ und/oder der Reduktion von Regulierungskosten für Unternehmen und Private. Diese Politiken verfolgen zumeist konkrete Ziele und definieren Vorgaben proze-

⁵⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9004-EN-F1-1.Pdf>

⁶⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm

duraler, quantitativer und/oder qualitativer Art, an denen sich die Fachbehörden zu orientieren haben (vgl. Buomberger/Schlegel 2016). In der Schweiz finden sich teilweise vergleichbare Bemühungen (vgl. Abschnitt 2.2.2), die bestehenden Instrumente sind jedoch nicht in eine explizite und umfassende Regulierungspolitik eingebettet.

- Alle betrachteten Prüfstellen begutachten hauptsächlich die Durchführung und Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Diese ist überall per Gesetz oder Dekret formal institutionalisiert und verbindlich in den Gesetzgebungsprozess eingebettet. Im Vergleich dazu sind in der Schweiz die bestehenden Vorgaben zur RFA etwas offener und weniger verbindlich.
- Für die Prüfung des Regulierungsbedarfs im Sinne einer Zweckmässigkeitsschleuse vor Auslösung eines Gesetzgebungsprozesses, wie sie das Konzept des Regulierungscontrollings vorsieht (vgl. Abschnitt 3.1.1), finden sich unter den betrachteten Beispielen keine Vorbildinstitutionen oder -verfahren. In verschiedenen Modellen (Australien, Vereinigtes Königreich, Niederlande) ist eine solche Prüfung bzw. die Prüfung eines Regulierungsverzichts jedoch in die RFA integriert.
- Unter den betrachteten Prüfstellen befassen sich das lediglich das Regulatory Policy Committee (Vereinigtes Königreich) und das Regulatory Scrutiny Board (EU) mit der Begutachtung von ex-post-Evaluationen. Diese beiden Organe haben dabei eine Qualitätssicherungsfunktion. Sie können keine korrektiven Massnahmen aufgrund von Evaluationsergebnissen anordnen (Rani Sharma et al. 2013).⁶¹
- Die meisten betrachteten Prüfstellen haben lediglich begleitenden und empfehlenden Einfluss, da ihre Stellungnahmen für die Adressaten nicht verbindlich sind. Die Verwendung der Prüfergebnisse liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (Australien, Deutschland, Schweden, Niederlande). Verbindliche Verfahrenshürden finden sich in der EU und im Vereinigten Königreich. Hier können Regulierungsprojekte nur weiterverfolgt werden, wenn die Prüfstelle (RSB, RPC bzw. RRC) die Qualität der RFA positiv beurteilt.⁶²
- Die meisten betrachteten Prüfstellen haben nicht nur eine Aufsichtsfunktion, sondern unterstützen die für Regulierungen zuständigen Fachbehörden bereits bei der Ausarbeitung von Regulierungsvorhaben beratend (Actal, OBPR, Regelrådet).

⁶¹ In Kanada verfügt das Treasury Board of Canada, ein Regierungsausschuss, über die Kompetenz, bei Nichterfüllung der Vorgaben seiner Evaluationspolicy Massnahmen gemäss dem Financial Administration Act zu ergreifen (www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024§ion=text; Rani Sharma et al. 2013).

⁶² Eine ausdrückliche Veto-Position im Gesetzgebungsprozess hat auch das Office of Information and Regulatory Affairs in den USA. Alle Regulierungsvorhaben müssen von ihm abgesegnet werden, damit sie im Federal Register veröffentlicht und den weiteren Schritten im Gesetzgebungsprozess zugeführt werden können (Tiessen et al. 2013: 13).

4.2 Grundlagen für das institutionelle Design einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle

Hinsichtlich einer Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle sind folgende Aspekte bzw. Fragen des institutionellen Designs zu klären:

- **Funktion, Aufgaben und Tätigkeiten:** Welche konkreten Aufgaben hat die Prüfstelle?
- **Geltungsbereich der Prüfung:** Welches sind die Objekte der Prüfung? Mit welchen Erlassformen bzw. Normstufen kann und soll sich die Prüfstelle befassen?
- **Prozedurale Einbettung:** Wann im Regulierungsprozess müsste die Prüfstelle einbezogen werden?
- **Arbeitsweise:** Wie geht die Prüfstelle konkret vor, um ihre Aufgaben wahrzunehmen? In welcher Form kann/muss die Prüfstelle gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren, damit sie die angestrebte Wirkung entfalten kann?
- **Organisatorisches Design und verwaltungsinterne Anbindung:** Soll die Prüfstelle als parlamentarisches Gremium, als ausserparlamentarische Kommission, Verwaltungseinheit oder anderes Organ konzipiert werden? Wo wäre die Prüfstelle in der institutionellen Struktur des politisch-administrativen Komplexes anzugliedern?
- **Interne Organisation:** Wie sollte die Prüfstelle organisiert sein?
- **Unterstützende Hilfsmittel und Instrumente:** Mit welchen Tools arbeitet die Prüfstelle?
- **Ressourcen- und Personalbedarf:** Mit welchen personellen und finanziellen Ressourcen muss die Prüfstelle ausgestattet sein?
- **Rechtliche Grundlagen, Rechte und Pflichten:** Welche rechtlichen Anpassungen sind nötig, um eine Prüfstelle zu schaffen? Welche Kompetenzen benötigt die Prüfstelle, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können?

Neben dem institutionellen Design einer Regulierungsprüfstelle sind auch die Voraussetzungen zu deren Schaffung zu betrachten. Dies betrifft namentlich die Frage der gesetzlichen Abstützung des Organs und seiner Kompetenzen. Die Prüfstelle sollte sich in die bestehende institutionelle Ordnung des Gesetzgebungsverfahrens einbetten, ohne diese grundsätzlich anzupassen.

Im Folgenden werden die verschiedenen Fragestellungen zum institutionellen Design und zu den rechtlichen Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle des Bundes behandelt. Es werden verschiedene Lösungsoptionen hergeleitet sowie deren Vor- und Nachteile dargestellt. Die Ausführungen orientieren sich am von der Arbeitsgruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung entwickelten Anforderungsprofil an die Prüfstelle und den daraus abgeleiteten Fragestellungen (vgl. Einleitung zu Kapitel 4) sowie an einer der 12 Empfehlungen der OECD zu Regulierungspolitik und Governance (Kasten 1):

Kasten 1: OECD-Empfehlung zur Überwachung der Regulierungstätigkeit

3. Die Mitgliedsländer sollten Mechanismen und Institutionen einführen, um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Regulierungsqualität zu fördern.
 - 3.1 In der Nähe des Regierungszentrums sollte ein ständiges Organ mit regulatorischer Aufsichtsfunktion eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass Regulierung im Rahmen einer Gesamtregierungspolitik erfolgt. Die konkrete institutionelle Ausgestaltung ist dem jeweiligen Governance-System anzupassen.
 - 3.2 Die Befugnisse der für die Regula-tionsaufsicht zuständigen Behörde sind als Mandat, namentlich in einem Gesetz oder einem Regierungserlass, zu regeln. Die Aufsichtsbehörde sollte bei der Wahrnehmung ihrer fachlichen Bewertungs- und Beratungsaufgaben hinsichtlich der Qualität von Folgenabschätzungen unabhängig von politischer Einflussnahme sein.
 - 3.3 Die Regula-tionsaufsichtsbehörde sollte mit einer Vielzahl von Funktionen oder Aufgaben beauftragt werden, um eine hochwertige, auf Fakten basierende Entscheidungsfindung zu fördern. Zu diesen Aufgaben sollten gehören:
 - Qualitätskontrolle durch die Überprüfung der Qualität von Folgenabschätzungen und Zurückweisung von Regelungsentwürfen, bei denen die Folgenabschätzung unzureichend ist;
 - Untersuchung des Potenzials für eine Erhöhung der Regulierungseffizienz, einschliesslich einer verstärkten Prüfung von Regula-tionsmassnahmen in Politikbereichen, in denen es wahrscheinlich einen Regula-tionsbedarf gibt;
 - Beitrag zu einer systematischen Verbesserung in der Anwendung der Regula-tionspolitik;
 - Koordinierung der Ex-post-Bewertung zur Überprüfung der Regula-tionspolitikleitsätze und zur Weiterentwicklung der Ex-ante-Methoden;
 - Schulung und Anleitung in Bezug auf Folgenabschätzungen und Strategien zur Verbesserung der Regula-tionsergebnisse.
 - 3.4 Die Leistungsfähigkeit der Aufsichtsbehörde, einschliesslich der von ihr durchgeführten Prüfung von Folgenabschätzungen, sollte in regelmässigen Abständen beurteilt werden.

Quelle: OECD (2012b: 13)

4.2.1 Funktion, Aufgaben und Tätigkeiten

Gemäss dem Konzept für eine gute Regula-tionspolitik (vgl. Kapitel 3) übt die unabhängige Regula-tionsprüfstelle zwei Funktionen aus:

- **Begutachtung von ex-ante- und ex-post-Prüfungen der Fachbehörden:** Die Prüfstelle überprüft zu bestimmten Zeitpunkten im Regula-tionsprozess, ob die für die Regula-tion zuständige Fachbehörde bestimmte Schritte vorgenommen hat und ob ein Regula-tionsprojekt die Vorgaben und Kriterien des Regula-tionscontrol-lings erfüllt. Die Prüfstelle begleitet so in einem formellen Sinn die Ausarbeitung des Regula-tionsprojekts.
- **Aggregation der Preisschilder der direkten Regula-tionskosten:** Das von der Prüfstelle begutachtete und von der Fachbehörde allenfalls korrigierte Preisschild bildet den Referenzwert für den in Abschnitt 3.1.1 skizzierten Kompensati-

onsmechanismus. Die Prüfstelle hat zu diesem Zweck die Preisschilder aller von ihr begutachteten Regulierungsvorhaben aufzubereiten und nach zuständigem Departement und betroffenen Branchen aufzuschlüsseln, um die spätere Einhaltung der Kompensation überprüfbar zu machen.

Die Regulierungsprüfstelle hat folgende konkrete Aufgaben:

- Sie überprüft, ob die für Regulierungen zuständigen Fachbehörden ihre Aufgaben im Regulierungscontrolling wahrnehmen und nimmt zu bestimmten Zeitpunkten eine **fachlich qualifizierte Begutachtung** der von diesen durchgeführten Prüfungen (Zweckmässigkeitsprüfung, Regulierungsfolgenabschätzung inkl. Preisschild und ex-post-Evaluationen) von Regulierungen vor. Sie prüft dabei auch, ob die Fachbehörden formalen Erfordernissen wie z.B. dem Einbezug Betroffener in den Prozess nachgekommen sind. Nach erfolgter Prüfung gibt die Prüfstelle jeweils eine **Stellungnahme** zuhanden der Fachbehörden ab. Entsprechen die Prüfungen nicht den Vorgaben und Kriterien des Regulierungscontrollings, hält sie dies in der Stellungnahme fest und formuliert sie eine Empfehlung zur Behebung der festgestellten Mängel.
- Sie **informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit**. Die Prüfstelle verfasst einen Jahresbericht über ihre Tätigkeit und die Ergebnisse ihrer Prüfungen. Transparenzmechanismen sollen der Prüfstelle zudem gewisse Sanktionsmöglichkeiten verleihen: Hält sich die Fachbehörde nicht an eine Empfehlung der Prüfstelle oder setzt eine solche mangelhaft um, kann die Prüfstelle ihre Stellungnahmen und Empfehlungen publizieren und die Fachbehörde öffentlich rügen.

Der Prüfstelle selbst kommt somit nicht die Aufgabe der Durchführung von Zweckmässigkeitsprüfungen, Regulierungsfolgenabschätzungen und ex ante-Berechnungen der direkten Regulierungskosten oder von ex post-Evaluationen zu. Diese Aufgaben obliegen der Verantwortung der für konkrete Regulierungsprojekte zuständigen Fachbehörden (vgl. Tabelle 3-1).

Die regulierenden Fachbehörden sollen **fachliche Beratung und Unterstützung** bei der Durchführung von Zweckmässigkeitsprüfungen, Regulierungsfolgenabschätzungen (inkl. Erstellung des Preisschildes) und ex-post-Evaluationen in Anspruch nehmen können. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass diese Prüfungen gemäss den konzeptionellen und formalen Vorgaben des Regulierungscontrollings erfolgen. Die Fachbehörden werden in die Lage versetzt, die verschiedenen ex-ante- und ex-post-Prüfungen kompetent und methodisch korrekt vorzunehmen und können dies gezielter und effizienter tun. In verschiedenen betrachteten Staaten wird diese Unterstützung durch die Regulierungsprüfstellen geleistet, so z.B. in Australien (OBPR), den Niederlanden (Actal) oder Schweden (Regelrådet). Einzelne davon bieten auch Schulungen an. In der Schweiz bietet die Stabsstelle Regulierungsanalyse des SECO anderen Fachbehörden Beratung und Unterstützung bei der Durchfüh-

nung von Regulierungsfolgenabschätzungen an. In Bezug auf die Zuständigkeit für diese Tätigkeit bieten sich somit drei Optionen an:

- Die jetzigen Beratungstätigkeiten des SECO werden in die Prüfstelle transferiert.
- Das SECO übernimmt sämtliche Beratungstätigkeiten. Seine bisher auf die RFA bezogene Beratungstätigkeit wird inhaltlich ausgeweitet, u.a. auf die Thematik der ex-post-Evaluation. Hierfür müssten die personellen Ressourcen der Stabsstelle Regulatoranalyse aufgestockt werden.
- Die Beratungstätigkeit wird zwischen Prüfstelle und SECO aufgeteilt, was die Definition einer sinnvollen Arbeitsteilung bedingt.

Allenfalls wäre denkbar, der Prüfstelle auch die Aufgabe eines permanenten **Monitorings der effektiven Regulierungskosten** zu übertragen. Ein ausländisches Vorbild dafür ist z.B. der deutsche Normenkontrollrat. Aktuell ist das SECO mit der Erhebung des Bürokratiemonitors bzw. der administrativen Belastung betraut (Abschnitt 2.2.2). Da dieses bereits über die entsprechenden Grundlagen und Erfahrungen verfügt, scheint es hingegen sinnvoller und praktikabler, diese Tätigkeit im SECO zu belassen und nicht der Prüfstelle zu übertragen.

4.2.2 Geltungsbereich der Prüfung

Gegenstand des Regulatorcontrollings und der entsprechenden Prüfung sind die Rechtssetzungsaktivitäten und die Erlasse des Bundes. Der Gesetzgebungslauf des Bundesamts für Justiz (BJ 2007: 231) unterscheidet die folgenden Arten von Erlassen:

- Verfassungsbestimmungen
- Bundesgesetze
- Verordnungen der Bundesversammlung
- Bundesbeschlüsse
- Verordnungen des Bundesrates und der ihm nachgeordneten Stellen

Angesichts der Diskussionen um die Tragweite von Weisungen und Regulierungen in der Kompetenz der Departemente oder Fachbehörden unterhalb der Verordnungsstufe mit teilweise weitreichenden Auswirkungen für die betroffenen Kreise (vgl. Abschnitt 2.3.8) wäre zu prüfen, ob und wie diese Regulierungen ebenfalls stufengerecht den hier skizzierten Prüfungen unterzogen werden können. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Verfahren und damit auch (formelle) Ansatzpunkte für die Prüfung von Regulierungen je nach Regelungsstufe unterscheiden.

Die Zweckmässigkeitsprüfung und Abschätzung der Regulierungsfolgen und –kosten beziehen sich auf Erlassentwürfe und damit auf Teilschritte des formellen Rechtsetzungsprozesses. Ex-post-Evaluationen dieser Regulierungen erfolgen jedoch nach Abschluss dieses Prozesses. Sie werden bisher nicht als Teil davon aufgefasst, sind nicht zwingend an formelle Geschäfte geknüpft und kommen entsprechend nicht systematisch zur Anwendung (vgl. Abschnitt 2.2.2). Das vorgeschlagene Regulatorcontrolling schliesst diese Lücke

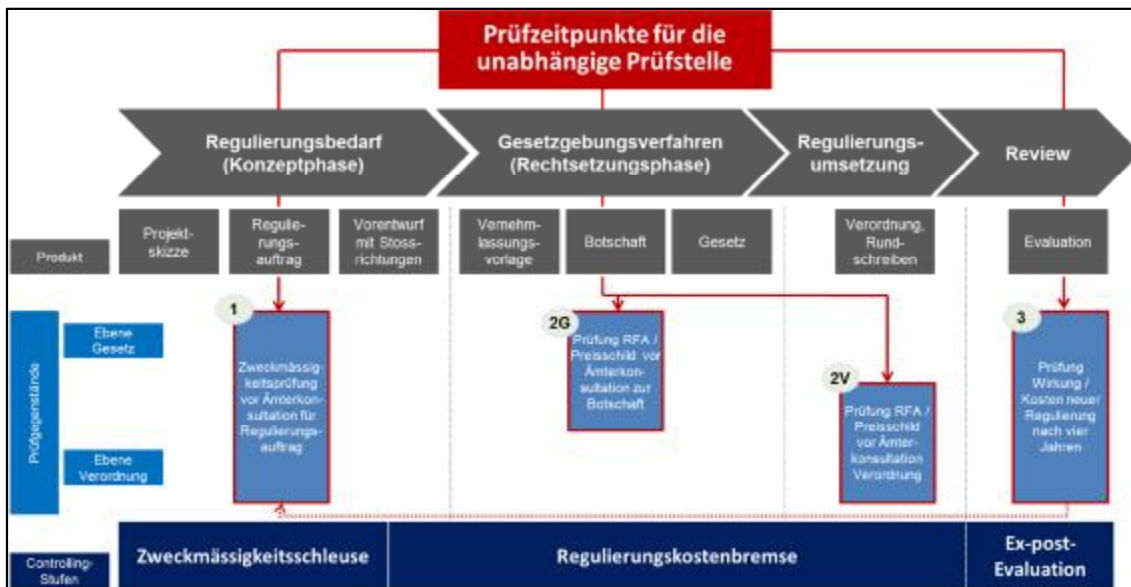
und sieht vor, dass Fachbehörden die Regulierungen in ihrem Zuständigkeitsbereich regelmässig evaluieren. Diese ex-post-Evaluationen sind ebenfalls der Prüfstelle zur Begutachtung vorzulegen.

Inhaltlich befasst sich die Prüfstelle nicht mit sämtlichen prospektiven Analysen, die gemäss Art. 141 ParlG gefordert sind (vgl. Bussmann 2009). Ihre Begutachtung beschränkt sich auf die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen und der direkten Regulierungskosten.

4.2.3 Prozedurale Einbettung: Prüfgegenstände und Prüfzeitpunkte

Im Regelungscontrolling sind drei Prüfgegenstände vorgesehen (Zweckmässigkeitsprüfung; RFA mit Preisschild; ex post-Evaluation), die der Prüfstelle zu definierten Prüfzeitpunkten im Regulierungsprozess vorzulegen sind (vgl. Abbildung 4-3).

Abbildung 4-3: Prüfzeitpunkte der Regulierungsprüfstelle



Quelle: Tobler (2016)

Die Prüftätigkeit der Regulierungsprüfstelle ist so in den Regulierungsprozess einzubetten, dass dieser möglichst wenig angepasst werden muss.⁶³ Sie muss sich daher so weit wie möglich an bereits bestehenden Verfahrensschritten orientieren und sich auf bereits vorgesehe-

⁶³ Der hier skizzierte Vorschlag orientiert sich an den idealtypischen Verfahrensschritten des Rechtsetzungsprozesses gemäss dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (2007/2013). Es wäre auch denkbar, die Begutachtung von Rechtsetzungsprojekten mit neuen Verfahrenshürden zu ergänzen, wie sie im Vereinigten Königreich (UK) und in der EU bestehen (vgl. Abschnitt 4.1.7). Dies würde jedoch entsprechende gesetzliche Anpassungen bedingen.

ne formale Produkte⁶⁴ beziehen und ihrerseits in solche einfließen. Somit bieten sich die folgenden Ansatzpunkte für Prüfungen und Stellungnahmen der Regulierungsprüfstelle an (Tabelle 4-1, Ziffern gemäss Abbildung 4-3):

Tabelle 4-1: Prozedurale Einbettung der Regulierungsprüfstelle in den Rechtsetzungsprozess

Prüfgegenstand	Zeitpunkt im Prozessablauf	Input: Von der Prüfstelle begutachtetes Produkt	Output: Stellungnahme der Prüfstelle fliesst ein in...
Zweckmässigkeitsprüfung	Konzeptphase (1): Vor Erteilung eines Regulierungsauftrags durch den Bundesrat	<i>bisher formal nicht definiert</i> Kurzbericht zum „quick check“	Unterlagen für die Ämterkonsultation über den Regulierungsauftrag
Regulierungsfolgenabschätzung Preisschild	Bei Gesetzen (2G): vor der Ämterkonsultation zur Verabschiedung der Botschaft zuhanden des Parlaments	Botschaftsentwurf	Unterlagen für die Ämterkonsultation über die Botschaft
	Bei Verordnungen (2V): vor der Ämterkonsultation zur Verabschiedung durch den Bundesrat	Entwurf des erläuternden Berichts zur Verordnung	Unterlagen für die Ämterkonsultation über die Verordnung
ex-post-Evaluation	(3) Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten einer Regulierung	Evaluationsbericht	Eigenständige Stellungnahme der Prüfstelle zuhanden der Fachbehörde

Eigene Darstellung. Die Ziffern in Spalte 2 entsprechen denjenigen in Abbildung 4-3

Die hier skizzierte Einbettung bezieht sich hauptsächlich auf die Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen durch die zentrale Bundesverwaltung. Der Erlass von Weisungen und anderen Regulierungen in der Kompetenz der Departemente oder Fachbehörden verläuft hingegen weniger formalisiert und bietet kaum formale Ansatzpunkte für das Regelungscontrolling (vgl. Bühler 2014).

4.2.4 Konkrete Arbeitsweise

Im Folgenden wird im Sinne von Vorschlägen skizziert, wie die Regulierungsprüfstelle zur Erledigung ihrer Aufgaben gemäss Abschnitt 4.2.1 konkret vorgehen und auf welche konzeptionellen Grundlagen sie sich dabei stützen kann.

⁶⁴ Evaluationen sind keine formellen Geschäfte bzw. Aktivitäten im Regulierungsprozess des Bundes. Sofern nicht aus gesetzlichen Evaluationsklauseln oder parlamentarischen Vorstössen Evaluationsaufträge hervorgehen, hängt es von der intrinsischen Motivation der Fachbehörden ab, ob und mit welchem Erkenntnisinteresse sie überhaupt Wirksamkeitsüberprüfungen veranlassen. Die Verpflichtung, Evaluationsberichte der Regulierungsprüfstelle vorzulegen und von ihr beurteilen zu lassen, dürfte diese Motivation vermutlich eher senken.

Überprüfung der ex-ante- und ex-post-Prüfaktivitäten der Fachbehörden im Rahmen des Regulierungscontrollings

Die Haupttätigkeit der Regulierungsprüfstelle besteht darin, sicherzustellen, dass die für Regulierungen zuständigen Fachbehörden ihre Aufgaben im Regulierungscontrolling (vgl. Tabelle 3-1) wahrnehmen, und die durchgeführten Zweckmässigkeitsprüfungen, Regulierungsfolgenabschätzungen (inkl. Preisschild der direkten Regulierungskosten) und ex-post-Evaluationen von Regulierungen formal und fachlich im Sinne einer Zweitmeinung kritisch zu begutachten.⁶⁵ Nach erfolgter Prüfung gibt die Prüfstelle jeweils eine Stellungnahme zuhanden der Fachbehörde ab (vgl. Abschnitt 3.1.1).

Konzeptionelle Grundlage der Tätigkeit der Regulierungsprüfstelle bilden Vorgaben und Kriterien des Regulierungscontrollings zuhanden der Fachbehörden. Diese sind in Richtlinien verbindlich festzulegen. Diese Richtlinien müssten die Anforderungen an gute Regulierung (z.B. Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Verhältnismässigkeit, Wirtschaftlichkeit, vgl. Kapitel 3) in möglichst allgemeingültige Kriterien und Prüffragen übersetzen. Auf Bundesebene bestehen hierfür bereits verschiedene Vorbilder (Kasten 2):

Kasten 2: Grundlagen für Kriterien des Regulierungscontrollings

Die im schweizerischen Gesetzgebungsprozess angestrebten Eigenschaften und Kriterien von Regulierungen lassen sich kaum eindeutig bzw. absolut definieren und objektiv operationalisieren, sondern sind kontextabhängig und unterliegen letztlich subjektiven Einschätzungen. Sie lassen sich anhand bestehender Unterlagen wie folgt allgemein umschreiben, müssten jedoch im konkreten Anwendungsfall jeweils auf den spezifischen Kontext bezogen und präzisiert werden:

- *Zweckmässigkeit bzw. Notwendigkeit*⁶⁶: Diese Kriterien und die Herangehensweise zu deren Beurteilung werden in Kapitel 4 der Erläuterungen zum RFA-Handbuch (SECO 2014: 37ff.) konkretisiert. So ist in der RFA u.a. darzulegen,
 - 1) welche Probleme die Vorlage bzw. Regulierung motivieren (Identifikation und Beschreibung),
 - 2) wie sich diese Probleme ohne Änderungen des bisherigen Rechts und des bisherigen staatlichen Handelns in Zukunft weiterentwickeln werden (Referenzszenario) und
 - 3) inwiefern die Notwendigkeit staatlichen Handelns aufgrund von überwiegenden öffentlichen Interessen, Marktversagen und Regulierungsversagen in Bezug auf die beschriebenen Probleme gegeben ist.

Ähnliche Prüffragen formulieren z.B. die Richtlinien der Rechtsetzung des Kantons Aargau⁶⁷ oder der australische Government Guide to Regulation (Australian Government 2014).⁶⁸

⁶⁵ Bei dieser Tätigkeit der Regulierungsprüfstelle handelt es sich im Prinzip um Meta-Evaluationen (Widmer 2001: 29f.), d.h. um die Evaluation von Evaluationen.

⁶⁶ Vgl. für eine Auslegeordnung aus Sicht der Rechtsetzungslehre auch Müller/Uhlmann (2013: 183ff.), mit weiteren Literaturhinweisen.

- **Wirksamkeit:** „Wirksamkeit“ ist ein breites und vielschichtiges Konzept, das es im Hinblick auf eine Begutachtung im Sinne eines Prüfkriteriums zu formalisieren gilt. Die Methodik zur Identifikation und prospektiven Analyse der zu erwartenden Auswirkungen einer Regulierung wird in Kapitel 5 der Erläuterungen zum RFA-Handbuch (SECO 2014: 44ff.) beschrieben. Die RFA soll namentlich die Kosten, den Nutzen und die Verteilungswirkungen für einzelne gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt 2) sowie auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3) untersuchen.

Konzeptionelle Grundlagen der ex-post-Wirksamkeitsprüfung (Evaluation) hat u.a. die Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ erarbeitet (IDEKOWI 2004; Bussmann 2014; Widmer 2005).⁶⁹ Diese differenziert zwischen den drei Konzepten *Zweckmässigkeit* (eine Regulierung ist geeignet, das ihr zugrundeliegende Problem zu beheben bzw. die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen), *Wirksamkeit im engeren Sinn* (Grad, in dem die Regulierung die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht) und *Wirtschaftlichkeit* (Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und erreichtem Output bzw. erreichten Wirkungen). Das Kriterium der Wirksamkeit lässt sich nicht allgemeingültig formalisieren, sondern muss jeweils auf die konkrete Regulierung bezogen werden. Für den Bereich der Finanzmarktpolitik wären z.B. die allgemeinen Ziele der Finanzmarktpolitik des Bundes (Bundesrat 2012: 17f.) ein Referenzpunkt.

Die Regulierungsprüfstelle prüft zu den in Abschnitt 4.2.3 beschriebenen Zeitpunkten zum einen, ob die formalen Anforderungen erfüllt wurden (Hat die Fachbehörde die vorgesehenen Prozessschritte und Abklärungen – Zweckmässigkeitsprüfung, RFA und Berechnung des Preisschildes, ex-post-Evaluation – vorgenommen?), zum anderen begutachtete sie die fachliche Qualität der Prüfungen. Anhand von transparenten, an den Vorgaben und Kriterien zum Regulierungscontrolling ausgerichteten Grundlagen beurteilt sie argumentativ, ob die Zweckmässigkeit, die zu erwartenden Folgen und die direkten Kosten der Regulierung sowie deren effektiven Folgen und Kosten ausreichend untersucht und plausibel begründet werden. Methodisch erfolgt die Begutachtung somit nicht anhand quantitativer, datengestützter Verfahren, sondern über einen argumentativen Ansatz im Sinne einer Plausibilitätsprüfung. Hierfür finden sich verschiedene Vorbilder im Ausland (Abschnitt 4.1).

⁶⁷ Regierungsrat des Kantons Aargau: Richtlinien der Rechtssetzung (RLRS) vom 15. August 2001, in der Fassung gemäss Revision vom 14. Dezember 2011 (RRB Nr. 2011-001864)

⁶⁸ Vgl. auch die Empfehlungen der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (2014: 21), aus denen sich potenzielle Prüfpunkte ergeben (Grundsatzverträglichkeitsprüfung erfolgt? Stufengerichte RFA erfolgt? Vollständiges Normkonzept vorhanden?).

⁶⁹ Z.T. bestehen auch bereichs- bzw. amtsspezifische Evaluationskonzepte (z.B. BAG 1997). Konzeptionelle und methodische Einführungen in die Politikevaluation bieten z.B. Bussmann et al. (1997) oder Knoepfel et al. (2011: 244-277), ein allgemeiner Überblick findet sich bei Widmer/de Rocchi 2012.

Konkret prüft die Prüfstelle beispielsweise die folgenden Fragen (Kasten 3):

Kasten 3: Prüffragen für die verschiedenen Controllingstufen (Beispiele)

Zweckmässigkeitsprüfung:

- Wurde die Notwendigkeit der Regulierung, d.h. der Handlungsbedarf geprüft?
- Wird der Bedarf für die Regulierung nachvollziehbar und plausibel darlegt?
- Wurden bei der Beurteilung der Notwendigkeit der Regulierung Alternativen (z.B. Verzicht auf Regelung, konsequentere Umsetzung bestehender Bestimmungen, Selbstregulierung, Einzelfallentscheidungen) geprüft und abgewogen?
- Wurde ein „quick check“ (erste grobe Abschätzung der Wirkungen und der möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Regulierung) vorgenommen?
- Liegt ein Normkonzept vor?
- Wurden die betroffenen Kreise in die Zweckmässigkeitsprüfung einbezogen?

Regulierungsfolgenabschätzung/Preisschild:

- Wurden die zu erwartenden Auswirkungen der Regulierung identifiziert und analysiert?
- Wurden alternative Varianten (z.B. sanftere Regelungsinstrumente, andere Regelungsinstrumente, andere Regelungsinhalte) geprüft und deren Vor- und Nachteile, Kosten und Nutzen abgewogen?
- Wird plausibel dargelegt, weshalb die vorgeschlagene Regulierung die zweckmässigste Variante darstellt?
- Werden die zu erwartenden Auswirkungen der Regulierung nachvollziehbar und plausibel darlegt?
- Wird das Preisschild der direkten Regulierungskosten ausgewiesen?
- Sind die dem Preisschild zugrundeliegenden Modellannahmen plausibel? Wurden die Regulierungskosten methodisch korrekt berechnet?
- Wurden die betroffenen Kreise in die Ausarbeitung der RFA und die Berechnung des Preisschildes einbezogen?

Ex-post-Evaluation:

- Wurden die direkten Kosten und die Auswirkungen der Regulierung im Rahmen einer ex-post-Evaluation beurteilt?
- Liegt der Beurteilung der Kosten und Auswirkungen ein systematisches methodisches Vorgehen zugrunde?
- Sind die vorgenommenen Bewertungen und deren Grundlagen nachvollziehbar?
- Wurden die betroffenen Kreise in die ex-post-Evaluation einbezogen?

Die methodischen Kriterien der **Nachvollziehbarkeit** bzw. **Plausibilität** können z.B. anhand bestehender Evaluationsstandards (Widmer et al. 2000) und anhand der RFA-Checkliste des SECO konkretisiert werden. Zweckmässigkeitsprüfungen, RFA und Berechnungen des Preisschildes sowie ex-post-Evaluationen lassen z.B. anhand folgender Prüffragen beurteilen:

- Sind die Überlegungen und Aussagen zur Begründung des Handlungsbedarfs bzw. zur Beurteilung der Wirksamkeit argumentativ abgestützt und nachvollziehbar?
- Sind die Grundlagen und die Argumentation der Bewertung (Kriterien, empirische Grundlagen, Bewertungsvorgang) transparent ausgewiesen und nachvollziehbar?
- Beruht die vorgenommene Beurteilung der Kosten und der Wirksamkeit auf aktuellen und aussagekräftigen empirischen Grundlagen?
- Beruhen quantitative Analysen und Modellrechnungen auf plausiblen Annahmen, sind sie nachvollziehbar und erfolgten sie methodisch korrekt?
- Sind die für quantitative Analysen und Modellrechnungen verwendeten Daten transparent ausgewiesen?

Nach erfolgter Prüfung gibt die Prüfstelle jeweils eine Stellungnahme zuhanden der Fachbehörde ab. Darin äussert sie sich zu den verschiedenen Prüfkriterien und -fragen, wobei sie ihre Beurteilung nachvollziehbar zu begründen hat. Entsprechen die Prüfungen nicht den Vorgaben und Kriterien des Regulierungscontrollings, hält sie die Mängel in der Stellungnahme fest und formuliert Empfehlungen, wie sie behoben werden können.⁷⁰ Die Prüfstelle kann beispielsweise folgende Arten von Mängeln beanstanden:

- Fehlende oder zu oberflächliche Zweckmässigkeitsprüfung, Regulierungsfolgeabschätzung oder Kostenermittlung
- Fehlende Abwägung von Alternativen zur vorgeschlagenen Regulierung
- Fehlende oder unplausible Begründung der Zweckmässigkeit
- Mängel bezüglich Methodik, Modellannahmen oder Datengrundlagen
- Ungenügende Transparenz über Grundlagen und Vorgehen der Beurteilungen
- Fehlender Einbezug der betroffenen Kreise

Gelangt die Prüfstelle bei der Begutachtung des Preisschildes zu einem abweichenden Betrag, macht sie die Fachbehörde darauf aufmerksam und fordert sie zur Erklärung der Abweichungen auf.

Die Stellungnahmen der Prüfstelle zu Zweckmässigkeitsprüfungen und RFA inkl. Preisschild werden jeweils den Unterlagen der Ämterkonsultation beigelegt und dienen den konsultierten Stellen als Begleitinformation.

In ihren Stellungnahmen zu ex-post- Evaluationen weist die Prüfstelle auf allfällige konzeptionelle, methodische oder datenbezogene Schwächen hin und äussert sie sich zur Aussagekraft und Tragfähigkeit der Evaluationsergebnisse. Sollte die ex post- Evaluation Schwächen in der Konzeption, in der Umsetzung oder der Wirksamkeit (nicht beabsichtigte unerwünschte Auswirkungen, höhere direkte Regulierungskosten als im Preisschild geschätzt) der Regulierung plausibel aufzeigen, empfiehlt die Prüfstelle der zuständigen Fachbehörde,

⁷⁰ Um den Empfehlungen eine höhere Verbindlichkeit zu verleihen wäre denkbar, der Regulierungsprüfstelle die Kompetenz zu geben, Verfügungen gegenüber den Fachbehörden zu erlassen. Diese Möglichkeit steht z.B. dem Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder dem Preisüberwacher offen (vgl. Kasten 4).

die Zweckmässigkeit der Regulierung erneut zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten. Sie kann der Fachbehörde auch unverbindliche Vorschläge für mögliche Anpassungen der Regulierung unterbreiten. Die Stellungnahmen werden nicht nur der jeweiligen Fachbehörde zugestellt, sondern auch gemeinsam mit dem Evaluationsbericht publiziert.⁷¹

Damit das Regulierungscontrolling die angestrebte Wirkung entfalten kann, sollen Transparenzmechanismen der Prüfstelle gewisse Sanktionsmöglichkeiten verleihen. In Anlehnung an ausländische Organe (z.B. das australische OBPR, vgl. Abschnitt 4.1.3) oder die Praxis von Bundesstellen wie der EFK oder dem Preisüberwacher (vgl. Kasten 4) können folgende Massnahmen vorgesehen werden:

- Die Stellungnahmen der Prüfstelle zur Zweckmässigkeitsprüfung und zur RFA werden den Unterlagen der Ämterkonsultation beigelegt und dienen den konsultierten Stellen als Begleitinformation. Die Fachbehörde hat in den Unterlagen zur Ämterkonsultation aufzuzeigen, welche Massnahmen sie getroffen hat, um den Empfehlungen der Prüfstelle nachzukommen. Weicht sie von den Empfehlungen ab, hat sie dies zu begründen.
- Die Stellungnahme der Prüfstelle zur Zweckmässigkeitsprüfung und zur RFA soll in die formalen Produkte des Rechtsetzungsprozesses (Botschaft, erläuternder Bericht zur Verordnung) einfließen. Weicht die Fachbehörde von den Empfehlungen der Prüfstelle ab, hat sie dies darin ebenfalls zu begründen.
- Stellt die Prüfstelle im Rahmen von Ämterkonsultationen fest, dass eine Fachbehörde ihren Empfehlungen nicht folgt oder diese nur mangelhaft umsetzt, soll die Prüfstelle ihre Stellungnahmen und Empfehlungen publizieren können (z.B. auf ihrer Website) und dabei auf die abweichende Haltung der Fachbehörde hinweisen.
- Die Stellungnahmen der Prüfstelle zu ex-post-Evaluationen werden gemeinsam mit den von ihr begutachteten Evaluationsberichten publiziert. Dies ermöglicht den Nutzenden dieser Berichte, die Qualität der Evaluation insgesamt und die Tragweite und Aussagekraft der Evaluationsergebnisse einzuschätzen.
- Gibt die Prüfstelle Empfehlungen aufgrund von ex-post-Evaluationen ab (s.o.), hat die zuständige Fachbehörde nach einer gewissen Zeit dazu Stellung zu nehmen und der Regulierungsprüfstelle zu melden, welche Massnahmen sie getroffen hat. Stellt die Prüfstelle fest, dass ihre Empfehlungen nicht oder nur mangelhaft umgesetzt werden, kann sie eine öffentliche Rüge publizieren, z.B. auf ihrer Website.

⁷¹ Dies entspricht z.B. der gängigen Praxis des Bundesamts für Gesundheit, das auf seiner Website in der Regel sowohl die von ihm in Auftrag gegebenen Evaluationsberichte als auch eine Stellungnahme dazu veröffentlicht. Die Stellungnahme der Prüfstelle (und ein entsprechender Kommentar der zuständigen Fachbehörde) könnte auch in die von ihr geprüften Evaluationsberichte integriert werden.

Kasten 4: Rechenschaftspflichten und Verlaufskontrolle bei anderen Prüforganen des Bundes

Bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes geben verschiedene Stellen im Rahmen einer Ämterkonsultation oder einer Vernehmlassung Stellungnahmen an die zuständige Fachbehörde ab. Diese sind jedoch nicht verbindlich, die Fachbehörde ist gegenüber den konsultierten Stellen nicht rechenschaftspflichtig. Im Rahmen weiterer Aufsichts- bzw. Prüftätigkeiten stehen einzelnen Bundesstellen mit Aufsichts- oder Prüffunktion jedoch weiterführende Möglichkeiten offen, um eine gewisse Verbindlichkeit einzufordern:

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB): Stellt der EDÖB fest, dass eine Datensammlung den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt, gibt er zunächst eine Empfehlung ab. Diese ist für die datensammelnde Instanz (öffentliche Behörde oder privates Unternehmen) nicht rechtsverbindlich. Wird eine Empfehlung von einer Behörde nicht befolgt oder abgelehnt, kann der EDÖB dies dem Departement oder der Bundeskanzlei zum Entscheid vorlegen, worauf eine Verfügung erlassen wird (Art. 27 Abs. 5 DSG⁷²). Privatrechtliche Angelegenheiten kann er dem Bundesverwaltungsgericht zum Entscheid vorlegen (Art. 29 Abs. 4 DSG).

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK): Die EFK gibt in ihren Prüfberichten in der Regel Empfehlungen ab. Um die Verlaufskontrolle (follow-up) sicherzustellen, haben die geprüften Verwaltungseinheiten der EFK Vollzugsmeldungen über die getroffenen Massnahmen zu erstatten (Crémieux/Sangra 2015). Hat eine geprüfte Stelle nach Beurteilung der EFK die Kriterien der Ordnungs- oder Rechtmässigkeit verletzt, kann die EFK eine förmliche Beanstandung erlassen. Sie kann Mängel formell feststellen, aber auch verbindliche Weisungen erteilen. Die betroffene Verwaltungseinheit hat das Recht, den Entscheid der EFK beim Bundesrat anzufechten. Wird fehlende Wirtschaftlichkeit beanstandet, stellt die EFK bei der betreffenden Bundesstelle Anträge zur Bereinigung. Diese können beim vorgesetzten Departement und in zweiter Instanz beim Bundesrat angefochten werden (Art. 12 FKG⁷³).

Preisüberwacher: Stellt der Preisüberwacher fest, dass ein Preis bzw. eine Preiserhöhung missbräuchlich ist, strebt er zunächst eine einvernehmliche Regelung an. Kommt eine solche nicht zustande, untersagt der Preisüberwacher die Erhöhung ganz oder teilweise oder verfügt eine Preissenkung (Art. 9 und 10 PüG⁷⁴). Bei behördlich festgesetzten Preisen hat die Behörde eine allfällige Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid anzuführen. Folgt sie ihr nicht, hat sie dies zu begründen (Art. 14 PüG).

⁷² Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)

⁷³ Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (SR 641.0)

⁷⁴ Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (SR 942.20)

Tabelle 4-2 beschreibt die Prüftätigkeit der Regulierungsprüfstelle zusammenfassend.

Tabelle 4-2: Formen der Prüftätigkeit der Regulierungsprüfstelle

Merkmale	Begutachtung von Rechtsetzungsprojekten	Überprüfung von ex-post-Evaluationen
Input	Formale Zwischenprodukte von Erlassentwürfen, von der Fachbehörde vorgenommene Zweckmässigkeitsprüfung und Regulierungsfolgenabschätzung inkl. Preisschild	Von der Fachbehörde vorgenommene oder veranlasste ex-post-Evaluationen/Wirkungsanalysen
Prüftätigkeit	Begutachtung der Abklärung und Begründung der Notwendigkeit Begutachtung der Regulierungsfolgenabschätzung inkl. Preisschild	Begutachtung der Evaluation (Meta-Evaluation)
Kriterien		- Formale Erfüllung der Controlling-Vorgaben - Nachvollziehbarkeit/Plausibilität - Methodische Korrektheit
Hilfsmittel	Prüffragen und Checkliste basierend auf RFA-Handbuch und RFA-Checkliste	Prüffragen und Checkliste basierend auf Evaluationsstandards
Output	Stellungnahme an Fachbehörde mit Empfehlungen zur Behebung allfälliger festgestellter Mängel als Begleitdokument zur Ämterkonsultation	Stellungnahme an Fachbehörde mit Empfehlungen zum weiteren Vorgehen (z.B. erneute Prüfung, Anpassung der Regulierung) Publikation der Stellungnahme gemeinsam mit Evaluationsbericht
Follow-up	Publikation der Stellungnahme und Empfehlungen, wenn die Fachbehörde diese nicht oder nur ungenügend umsetzt	Bericht der Fachbehörde an die Prüfstelle über getroffene Massnahmen Öffentliche Rüge der Prüfstelle, wenn Empfehlungen nicht oder nur mangelhaft umgesetzt werden

Aggregation der numerischen Preisschilder

Die Gesamtheit der von der Prüfstelle begutachteten und von der Fachbehörde allenfalls korrigierten Preisschilder bildet den Referenzwert für den in Abschnitt 3.1.1 skizzierten Kompensationsmechanismus der direkten Regulierungskosten. Die Prüfstelle hat zu diesem Zweck die Preisschilder aller von ihr begutachteten Regulierungsvorhaben aufzubereiten und nach zuständigem Departement und betroffenen Branchen aufzuschlüsseln, um die spätere Einhaltung der Kompensation überprüfbar zu machen.

Information und Öffentlichkeitsarbeit

Um Transparenz über ihre Tätigkeit und Arbeitsweise, aber auch über die Resultate ihrer Prüfungen zu schaffen, informiert die Regulierungsprüfstelle in unterschiedlichen Formen:

- Sie veröffentlicht ihre Stellungnahmen und Empfehlungen zu Rechtsetzungsvorhaben, wenn die zuständige Fachbehörde ihren Empfehlungen nicht folgt, und ihre Gutachten zu Evaluationsberichten.⁷⁵
- Sie kann eine Fachbehörde, die sich nicht an eine Empfehlung der Prüfstelle hält oder eine solche mangelhaft umsetzt, öffentlich rügen. Dies kann z.B. auf der Website der Prüfstelle erfolgen.
- Sie publiziert einen Jahresbericht über ihre Prüftätigkeit und macht darin Angaben über ihre Interventionen in Rechtsetzungsprozessen (Stellungnahmen) und deren Folgen.⁷⁶

4.2.5 Organisatorisches Design und verwaltungsinterne Anbindung

Für die Beurteilung der Frage nach dem organisatorischen Design und der verwaltungsinternen Anbindung einer Regulierungsprüfstelle sind vier Kriterien von Bedeutung.

- Aufgrund ihrer Funktionen muss sie systematisch am Vorverfahren der Gesetzgebung teilnehmen können.
- Sie muss bei der fachlichen Prüfung von Regulierungsprojekten sowohl gegenüber den regulierenden Fachbehörden als auch gegenüber den von der Regulierung betroffenen Kreisen funktional unabhängig sein und weisungsungebunden handeln können.⁷⁷
- Sie muss Fachkompetenz bezüglich Regulierungsfragen und der Begutachtung von Zweckmässigkeitsbeurteilungen, RFA, Preisschildern und ex-post-Evaluationen sowie Themen- und Branchenkenntnisse bezüglich des Regulierungsgegenstands aufweisen.
- Sie muss eine ausreichende Leistungsfähigkeit aufweisen, d.h. ein rasches Reaktionsvermögen und eine hohe Arbeitskapazität.

Teilnahme am Vorverfahren der Gesetzgebung

Aus dem ersten Kriterium ergibt sich, dass die Regulierungsprüfstelle als Organ der Bundesverwaltung konzipiert werden sollte: Das Vorverfahren der Gesetzgebung läuft in der Regel verwaltungsintern ab (Sägesser 2007: 113f.) und steht unter der Federführung des Bundesrats (Art. 7 RVOG⁷⁸). Verwaltungsexterne Kreise werden fallweise nach dem Er-

⁷⁵ Diese Praxis lehnt sich an derjenigen des KMU-Forums an. Dieses publiziert in der Regel seine Stellungnahmen und die Berichte über die von ihm durchgeführten KMU-Tests:
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05310/05321/index.html?lang=de>

⁷⁶ Derartige Tätigkeitsberichte publizieren z.B. auch der EDÖB, der Preisüberwacher oder die EFK.

⁷⁷ Vgl. PVK (2015: 11f.) für eine Diskussion verschiedener Dimensionen der Unabhängigkeit von Verwaltungsbehörden (funktional, institutionell, personell und finanziell) sowie Sägesser (2007: 23) für die verwaltungsrechtliche Perspektive.

⁷⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)

messen der zuständigen Fachbehörde und ohne Verbindlichkeit an der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes beteiligt (vgl. Rüefli 2015). Wird die Prüfstelle verwaltungsintern angesiedelt, ist der Einbezug in das Vorverfahren der Gesetzgebung, z.B. im Rahmen von Ämterkonsultationen, formal gewährleistet und muss nicht fallweise beantragt werden. Wie in Abschnitt 2.2.2 dargelegt gibt es verschiedene Bundesorgane, die obligatorisch an der Vorbereitung von Erlassen beteiligt werden müssen und die materielle Stellungnahmen abgeben können. Die Beteiligung dieser Stellen an der Ämterkonsultation ist jeweils gesetzlich verankert.⁷⁹

Eine Regulierungsprüfstelle kann als neues Organ der dezentralen Bundesverwaltung geschaffen werden, oder ihre Funktionen und Aufgaben können einer bereits bestehenden Verwaltungseinheit übertragen werden. Dies wäre z.B. bei zwei der in Tabelle 4-3 aufgeführten Einrichtungen denkbar, da sie bezüglich Aufgabenportfolio, Arbeitsweise oder Fachkompetenz aktuell gewisse Anknüpfungspunkte zur Tätigkeit einer Regulierungsprüfstelle aufweisen:

- **Wettbewerbskommission (WEKO):** Als ausserparlamentarische Kommission ist die WEKO ein unabhängiges Organ. Ihre Tätigkeiten stützen sich auf das Kartellgesetz. Sie gibt Empfehlungen zur Förderung von wirksamem Wettbewerb und zur Schaffung und Handhabung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften ab, nimmt Stellung zu Erlassentwürfen, die den Wettbewerb beeinflussen können, und verfasst für andere Behörden Gutachten zu Wettbewerbsfragen (vgl. WEKO 2015). Die WEKO verfügt über gesetzlich verankerte Prüf- und Sanktionsinstrumente, die denjenigen der vorgeschlagenen Regulierungsprüfstelle konzeptionell nahe kommen. Allerdings ist das Aufgabenfeld der WEKO auf die Überprüfung der Voraussetzungen für Wettbewerb unter Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts beschränkt; für eine Beurteilung der formalen Qualität und der Kosten von Regulierungen im Sinne des Regulierungscontrollings fehlen ihr das Fachwissen und die rechtlichen Kompetenzen.
- **Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK):** Die EFK ist eine organisatorisch selbstständige Verwaltungseinheit und gemäss Gesetz „nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet“ (Art. 1 FKG). Aufgrund ihrer Stellung käme sie als unabhängiges Prüforgan für Regulierungsprüfstelle in Frage. Sie übt gegenwärtig zwei Hauptaufgaben aus: Sie unterstützt das Parlament bei der Ausübung seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und bei der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Bundesverwaltung und die Bundesgerichte und unterstützt den

⁷⁹ Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB): Art. 32 Abs. 1 VDSG (Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993; SR 235.11); Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG): Art. 5 Abs. 3 Bst. a OV-EDI (Organisationsverordnung für das Eidg. Departement des Innern vom 28. Juni 2000; SR 172.212.1); Wettbewerbskommission (WEKO): Art. 46 KG (Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) vom 6. Oktober 1995; SR 251).

Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht über die Bundesverwaltung. Im Rahmen von Ämterkonsultationen gibt die EFK auch Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen ab. Sie verfügt u.a. über einen Fachbereich Wirtschaftlichkeitsprüfung/Evaluation. Dessen Tätigkeit beschränkt sich jedoch vor allem auf ex-post-Prüfungen auf die Kriterien Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüftätigkeit der der EFK beschränkt sich auftragsgemäss auf die Finanzaufsicht, d.h. auf Fragen, die den Finanzhaushalt des Bundes und die Verwendung öffentlicher Gelder betreffen.

Sollte die Aufgabe der Regulierungsprüfstelle einer dieser Einrichtungen übertragen werden, müssten deren Tätigkeitsbereich und Ressourcen ausgeweitet werden.

Soll ein neues Organ geschaffen werden stellt sich die Frage, welche Organisationsform es aufweisen und wo in der Bundesverwaltung es organisatorisch angesiedelt werden soll.

Organisationsform

Die Frage der Organisationsform ist zunächst anhand des Kriteriums der funktionalen Unabhängigkeit zu diskutieren. Um diese zu gewährleisten, kann die Regulierungsprüfstelle kaum Teil der zentralen Bundesverwaltung sein, da diese Verwaltungseinheiten gemäss Art. 7 RVOV⁸⁰ weisungsgebunden sind. In der Organisationssystematik der Bundesverwaltung finden sich allerdings verschiedene Formen von dezentralen Verwaltungseinheiten, bei denen das Kriterium der funktionalen Unabhängigkeit bzw. Weisungsungebundenheit gegeben ist (Tabelle 4-3 mit Beispielen).

Tabelle 4-3: Beispiele für weisungsungebundene dezentrale Verwaltungseinheiten

Typ	Beispiele
Ausserparlamentarische Kommission	KMU-Forum Wettbewerbskommission (WEKO)
Organisatorisch selbstständige Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB) Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Rechtlich selbstständige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

Eigene Darstellung

Die Frage der idealen Organisationsform lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Aus den organisationsrechtlichen Grundlagen des Bundesrechts ergeben sich folgende Erwägungen: Die Aufgabenerfüllung durch eine ausserparlamentarische Kommission ist dann angezeigt, wenn besonderes Fachwissen erforderlich ist, das in der Bundesverwaltung nicht vorhan-

⁸⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)

den ist, der frühzeitige Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise dies verlangt oder die Aufgabe durch eine weisungsungebundene Einheit der dezentralen Bundesverwaltung erfolgen soll (Art. 57b RVOG). Typische Aufgabe solcher Kommissionen ist die ständige Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Dies umfasst z.B. die Begutachtung von Entwürfen, verwaltungsinterne Stellungnahmen, die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Geschäften des Bundesrates oder die Prüfung von Geschäften unter besonderen fachlichen Gesichtspunkten (Bundesrat 2007: 6651f.). Auf die Einsetzung einer Kommission ist demgegenüber zu verzichten, wenn die Aufgabe geeigneter durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation oder Person erfüllt werden kann (Art. 57c Abs. 1 RVOG). Das ist z.B. dann der Fall, wenn der erforderliche Sachverstand innerhalb der Bundesverwaltung vorhanden ist, wenn es sich nicht nur um eine vorübergehende, sondern um eine dauernde Aufgabe des Bundes handelt oder wenn hoher verwaltungsinterner Koordinationsbedarf besteht (Bundesrat 2007: 6652f.). Sowohl eine neue verselbstständigte Verwaltungseinheit als auch eine ausserparlamentarische Kommission werden vom Bundesrat eingesetzt (Art. 8 und 57c RVOG).

Das Kriterium der Unabhängigkeit im Sinne der Weisungsgebundenheit ist bei allen drei Organisationsformen grundsätzlich gegeben, trotzdem können in einzelnen Aspekten gewisse Unterschiede zwischen ihnen bestehen. So ist davon auszugehen, dass die institutionelle, finanzielle und personelle Unabhängigkeit bei einer rechtlich verselbstständigten Körperschaft am höchsten ist, da sie über die grösste Organisationsautonomie verfügt. Vieles ist allerdings abhängig davon, wie die organisatorischen Aspekte einer Stelle im konkreten Fall in rechtlichen Vorgaben und internen Reglementen definiert ist. Diesbezüglich besteht ein grosser Spielraum (PVK 2015). Ebenso wichtig sind zudem personenbezogene Faktoren wie persönliche Unabhängigkeit, Identifikation mit der Rolle sowie Sensibilität für die Frage der Unabhängigkeit (PVK 2015: 28).

Bei einer ausserparlamentarischen Kommission ist die personelle und institutionelle Unabhängigkeit gegenüber der regulierenden Verwaltung vermutlich tendenziell höher als bei einer verselbstständigten Verwaltungseinheit, dafür könnte je nach Zusammensetzung der Kommission die Unabhängigkeit gegenüber den regulierten Kreisen in Frage gestellt werden (Sägesser 1997: 514).⁸¹ Eine aus verwaltungsexternen Fachpersonen zusammengesetzte Kommission wie sie z.B. in Deutschland (Normenkontrollrat), den Niederlande (Actal) oder in der Schweiz (KMU-Forum) bestehen, würde möglicherweise von den regulierten Kreisen besser akzeptiert und könnte wahrscheinlich auch den Einbezug von branchenspezifischem Fachwissen und von Praxiserfahrung besser sicherstellen als eine Verwaltungseinheit (Sägesser 1997: 513). Ein möglicherweise relevanter Aspekt hinsichtlich der Unabhängigkeit ergibt sich unter Umständen aus Art. 8 RVOV. Gemäss dieser Bestimmung

⁸¹ So wurde beispielsweise die Glaubwürdigkeit des KMU-Forums aufgrund seiner Nähe zu den betroffenen Interessengruppen angezweifelt (PVK 2005).

haben „Kommissionen, die gemäss ihrer Einsetzungsverfügung ohne Rücksprache mit der zuständigen Behörde kommunizieren (...) bei der Information der Öffentlichkeit zu politischen Fragen auf die gebotene Zurückhaltung“ zu achten. Eine verselbstständigte Verwaltungseinheit wie z.B. der EDÖB kann demgegenüber eine aktive und pointierte Kommunikation betreiben.

Die Fachkompetenz muss unabhängig von der Organisationsform durch einen adäquaten Qualifikationsmix des Personals der Regulierungsprüfstelle sichergestellt werden (vgl. Abschnitt 4.2.6).

Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ist vor allem wichtig, dass auf der operativen Ebene eine dauerhafte Präsenz, ein rasches Reaktionsvermögen und eine hohe Arbeitskapazität sichergestellt sind. Diese Kriterien sprechen ebenso wie Effizienzüberlegungen eher für eine verselbstständigte Verwaltungseinheit und gegen eine nebenamtliche ausserparlamentarische Kommission.⁸² Diese potenziellen Schwächen einer Kommission können jedoch über ein personell stark dotiertes und fachlich ausgerichtetes Kommissionssekretariat, wie dies beispielsweise die WEKO oder die betrachteten ausländischen Regulierungsprüfstellen aufweisen, kompensiert werden. Es ist davon auszugehen, dass die fachliche Hauptarbeit der Prüfstelle nicht durch die eigentliche Milizkommission, sondern durch wissenschaftliche Mitarbeitende im Sekretariat erledigt wird (vgl. Abschnitt 4.2.6). Die Einsetzung einer Kommission würde sich demnach weniger arbeitsökonomisch begründen, sondern institutionell oder politisch.

Organisatorische Zuordnung innerhalb der Bundesverwaltung

Die Frage der organisatorischen Zuordnung der Regulierungsprüfstelle – entweder der neuen verselbstständigten Verwaltungseinheit oder einer ausserparlamentarischen Kommission und ihres Sekretariats – stellt sich unabhängig von deren Organisationsform. Aus inhaltlichen und funktionalen Erwägungen bietet sich am ehesten an, sie entweder dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) oder der Bundeskanzlei (BK) anzugliedern.

Für das WBF spricht dessen Zuständigkeit für die Förderung von „Rahmenbedingungen, die für die langfristige Entwicklung einer innovativen, wettbewerbsorientierten und Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaft und für eine wettbewerbsfähige Forschung erforderlich sind“ (Art. 1 Abs. 1 OV-WBF⁸³). Im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) befassen sich zwei Direktionen mit Regulierungsfragen und administrativer Entlastung (Bundesrat 2015:

⁸² Mit diesen Argumenten begründete der Bundesrat seinen Vorschlag, den Preisüberwacher nicht als Kommission einzurichten (Bundesrat 1984: 769f.). Auch eine Evaluation des KMU-Forums (PVK 2005) wies auf strukturelle Schwächen dieses Organs hin. Dieses sei ressourcenschwach und habe aufgrund seiner Arbeitsweise nur geringen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess.

⁸³ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 14. Juni 1999 (SR 172.216.1)

21f.): Die Direktion für Wirtschaftspolitik versteht sich als Kompetenzzentrum für Regulierungsfragen. Die Stabsstelle Regulatorische Analyse analysiert bestehende Regulierungen bezüglich ihrer Kosten und Auswirkungen auf die Wirtschaft, leitet bereichsübergreifende Projekte zur Verbesserung der regulatorischen Massnahmen, überwacht die Gesamtheit aller geltenden Regulierungen und unterstützt und berät die Bundesämter bei der Durchführung von Regulierungskostenabschätzungen. Die Direktion für Standortförderung setzt sich für eine tiefe administrative Belastung ein, veröffentlicht den Bürokratiemonitor und führt das Sekretariat des KMU-Forums, welches administrativ dem WBF zugeordnet ist. Das SECO deckt somit heute einen Teil der Funktionen einer Regulierungsprüfstelle ab und verfügt über entsprechendes Fachwissen und Erfahrung. Aus Gründen der Unabhängigkeit kann die Regulierungsprüfstelle allerdings nicht im SECO angesiedelt werden. Dieses ist zum einen zuständig für die wirtschaftspolitische Gesetzgebung (Art. 5 Abs. 4 OV-WBF) und zum anderen gegenüber dem Bundesrat weisungsgebunden. Es ist deshalb zu überprüfen, wie die Aufgaben zwischen ihm und der Prüfstelle aufgeteilt bzw. ob ein Teil der obgenannten Tätigkeiten des SECO und das damit zusammenhängende Fachwissen in die Prüfstelle überführt werden sollen.

Für eine Ansiedlung der Regulierungsprüfstelle bei der Bundeskanzlei (BK) sprechen vor allem funktionale Gründe: Sie ist die Stabsstelle des Bundesrats und nimmt als solche auch gesetzgeberische Koordinationsfunktionen wahr. Ihre Regulatorische Aufgaben beschränken sich auf wenige Themenbereiche (Verwaltungsorganisationsrecht, Vernehmlassungsrecht, Publikationsrecht und politische Rechte; Art. 4 Abs. 2 OV-BK⁸⁴). Es handelt sich um eine politisch neutrale Querschnittsstelle mit eher technischer und formal ausgerichteter Tätigkeit. Damit wäre die BK gut positioniert, um eine Regulierungsprüfstelle zu beherbergen.⁸⁵ Ihr ist bereits der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EDÖB) als dezentrale Verwaltungseinheit administrativ zugeordnet, an dessen organisatorisches Design funktional und institutionell ähnliche Anforderungen gestellt werden wie an die Regulierungsprüfstelle.

⁸⁴ Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (SR 172.210.10)

⁸⁵ Aus diesem Grund empfiehlt Kettiger (2000: 60), eine „Normenprüfstelle“ bei der Bundeskanzlei anzusiedeln. Auch die OECD (2012b) empfiehlt, diese Funktion möglichst dem „Regierungszentrum“ anzugliedern.

Tabelle 4-4 fasst die Vor- und Nachteile der organisatorischen Zuordnung der Regulierungsprüfstelle beim WBF und der BK zusammen.

Tabelle 4-4: Organisatorische Zuordnung der Regulierungsprüfstelle bei WBF oder BK

	Vorteile	Nachteile
WBF	<ul style="list-style-type: none"> - Zuständig für Regulierungsfragen und RFA sowie für Massnahmen zur Reduktion der administrativen Belastung und der Regulierungskosten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Begleitung der Fachbehörden bei RFA-Durchführung → fachliche und konzeptionelle Anknüpfungspunkte gegeben, Aufsicht über die RFA-Durchführung wäre im selben Departement wie die entsprechende Fachstelle - Vertrautheit mit Wirtschaftsfragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Risiko politischer Einflussnahme durch die Departementsleitung - Risiko politischer Konflikte zwischen WBF und anderen regulierenden Departementen - Je nach Themenbereich Nähe zu regulierten Branchen → kann Unabhängigkeit tangieren - Institutionelle Nähe zu regulierenden Behörden im Bereich der Wirtschaftspolitik
BK	<ul style="list-style-type: none"> - Eher technisch ausgerichtete Stabsstelle mit Querschnittsfunktionen, u.a. zuständig für die formale Prüfung von Botschaften und Teile der präventiven Rechtskontrolle, für die Durchführung des Mitberichtsverfahrens → formale Anknüpfungspunkte im Regulierungsprozess - Zuständig für das Controlling des Bundesrats (Art. 5 RVOG) → Aufsichts- und Kontrollfunktion - Neutralität und Unabhängigkeit gegenüber regulierenden Fachbehörden und regulierten Branchen sichergestellt - Zentrale Übersicht und Koordination bei Rechtsetzungsprojekten, keine Spezialisierung auf bestimmte Themengebiete 	<ul style="list-style-type: none"> - Politisch eher schwache Stellung, Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Departementen unklar - Themen- und Branchenkenntnisse nicht gegeben - Fachkompetenzen und konzeptionelle Anknüpfungspunkte in Prüfungsfragen kaum vorhanden - Würde eher als entferntes, formales Kontrollorgan wahrgenommen, weniger als begleitender Partner

Eigene Darstellung

Während die funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsprüfstelle bei einer Angliederung an die Bundeskanzlei aufgrund deren Charakter als technisch ausgerichtete Stabsstelle weitgehend gewährleistet wäre, müsste sie bei einer Zuordnung zum WBF über entsprechende Rechtsgrundlagen ausdrücklich abgesichert werden. Beispiele dafür finden sich im Finanzkontrollgesetz (Art. 1) oder im Datenschutzgesetz (Art. 26 Abs. 3).

4.2.6 Interne Organisation

Die interne Organisation der Regulierungsprüfstelle richtet sich nach den Aufgaben, die sie wahrnimmt (einschliesslich interner Unterstützungsaufgaben), dem Design (dezentrale Verwaltungseinheit oder ausserparlamentarische Kommission, vgl. Abschnitt 4.2.5) und ist

bis zu einem gewissen Grad abhängig von den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen (vgl. Abschnitt 4.2.8).

In Anlehnung an den Preisüberwacher oder den Datenschutzbeauftragten, die mit der Regulierungsprüfstelle vergleichbare Funktionen ausüben, und an die untersuchten ausländischen Prüforgane ist die in Tabelle 4-5 dargestellte grundsätzliche Organisation der Regulierungsprüfstelle denkbar. Sie weist eine Leitungsebene (Stellenleitung oder Kommission), eine operative Ebene (Wissenschaftlicher Dienst bzw. Kommissionssekretariat) und einen administrativen Stab auf, wobei vor allem die Ausgestaltung der Leitungsebene von der Organisationsform abhängt.

Tabelle 4-5: Mögliche Binnenorganisation der Regulierungsprüfstelle

Einheit	Tätigkeit(en)
Leitung bei dezentraler Verwaltungseinheit	
Beauftragte/r für Regulierungsprüfung	Leitung der Prüfstelle, Repräsentation gegen aussen
Leitung bei ausserparlamentarischer Kommission	
Kommissionspräsidium	Vorsitz der Kommission, Repräsentation gegen aussen
Kommission	Beisitz, Beratung, Mitentscheidung
Wissenschaftlicher Dienst (bei dezentraler Verwaltungseinheit) oder Kommissionssekretariat	
Prüfdienst (ev. in thematische Untergruppen gegliedert)	<ul style="list-style-type: none"> - Begutachtung von Zweckmässigkeitsprüfungen, Regulierungsfolgenabschätzungen und Preisschildern sowie von ex-post-Evaluationen - Aggregierung der ex-ante geschätzten Regulierungskosten anhand der Preisschilder
Beratungsdienst (optional, falls nicht durch SECO)	Fachliche Beratung und Unterstützung der Fachbehörden
Grundlagen	Wissensmanagement: Aufbau und Betreuung einer Wissensdatenbank zu Regulierung und Regulierungswirkungen Entwicklung und Pflege der fachlichen Grundlagen: Handbücher, Checklisten etc. Internationaler Austausch
Stab/Support	
Kommunikation	Öffentlichkeitsarbeit, Website, Aufbereitung von Jahresberichten, Publikation von Stellungnahmen und Gutachten
Administration	Personal- und Finanzadministration Geschäftsverwaltung

Eigene Darstellung

Eine dezentrale Verwaltungseinheit hätte eine eher schlanke Leitung. Die Einsetzung einer Einzelperson als Beauftragte/n für Regulierungsprüfung würde es ermöglichen, der Prüfstelle und ihrer Funktion ein klares Gesicht zu verleihen bzw. sie mit einer Identifikationsfigur zu verbinden, was die öffentliche Visibilität stärken und eine gewisse Abgrenzung gegenüber der übrigen Verwaltung schaffen dürfte.⁸⁶

Der/die Beauftragte für Regulierungsprüfung als Einzelperson sollte die folgenden Eigenschaften mitbringen:

- Unabhängigkeit sowohl gegenüber den für die Regulierung zuständigen Fachbehörden als auch gegenüber den regulierten Branchen
- Erfahrung mit Regulierungsfragen aus politischer, juristischer und analytischer Sicht
- Vertrautheit mit Regulierungsfolgenabschätzung und Evaluation
- Hohe Glaubwürdigkeit und Integrität als Person
- Kommunikationsgeschick

Eine ausserparlamentarische Kommission würde sich dagegen aus einer bestimmten Anzahl von Fachpersonen zusammensetzen, von denen eine das Kommissionspräsidium wahrnimmt. Die Kommissionsmitglieder sollten als Gremium vergleichbare Eigenschaften abdecken, wie ein/e Beauftragte für Regulierungsprüfung, wobei die thematischen und fachlichen Kompetenzen auf verschiedene Personen verteilt sein könnten.

Der wissenschaftliche Dienst bzw. das Kommissionssekretariat ist zuständig für die Prüfarbeiten und für die Grundlagenarbeit gegen innen (Wissensmanagement: Aufbau und Betreuung einer Wissensdatenbank zu Regulierung, Regulierungskosten und Regulierungswirkungen) und aussen (fachliche Grundlagen des Regulierungscontrollings, Hilfsmittel, Schulung etc.) sowie für die Pflege internationaler Kontakte⁸⁷. Sollte die fachliche Beratung und Unterstützung der Fachbehörden ebenfalls der Prüfstelle übertragen werden, könnte eine vom Prüfdienst getrennte Einheit diese Funktion wahrnehmen, um Rollenkonflikte innerhalb der Prüfstelle zu vermeiden.

Damit die Prüfstelle die Prüfungen, Kostenschätzungen und Evaluationen der Fachbehörden auf Augenhöhe begutachten sowie diese bei allenfalls diesen Tätigkeiten beratend unterstützen kann, muss sie über die entsprechenden thematischen, fachlichen und methodischen Kompetenzen verfügen. Das hier skizzierte Tätigkeitsprofil der Regulierungsprüfstelle erfordert seitens der wissenschaftlichen Mitarbeitenden folgende Kenntnisse:

- **Themenwissen:** Kenntnis des Regulierungsgegenstands, d.h. der regulierten Branchen, deren Akteursgefüge, Funktionsweise und Wirkungsmechanismen, der institutionellen Rahmenbedingungen und des regulatorischen Umfelds

⁸⁶ Diese Argumente machte der Bundesrat auch bei der Schaffung des Preisüberwachers geltend (Bundesrat 1984: 769f.).

⁸⁷ Kontakte mit ausländischen Regulierungsprüforganen oder die Mitarbeit in OECD-Prozessen zu Regulierungspolitik soll dem Erfahrungsaustausch und dem Wissens- und Kompetenzzuwachs dienen.

- **Regulierungswissen:** Wissen über in der Vergangenheit getroffene Regulierungen und Massnahmen (auch im Ausland), über deren Wirkungen und Erfahrungen damit
- **Methodisches Fachwissen:** Kenntnis der Funktionsweise der RFA als Instrument (vgl. RFA-Handbuch (WBF 2013) und Erläuterungen dazu (SECO 2014)), Kenntnis der in RFA eingesetzten Analyse-, Prüf- und Prognosetechniken, betriebswirtschaftliche und ökonometrische Kenntnisse (Vertrautheit mit Standardkostenmodellen u.ä.), Fachwissen im Bereich Evaluation/Wirkungsanalyse (ökonomische und sozialwissenschaftliche Methoden, Statistik)

4.2.7 Unterstützende Hilfsmittel und Instrumente

Die Arbeit der Regulierungsprüfstelle kann durch verschiedene Hilfsmittel und Instrumente unterstützt werden. Um die für eine unabhängige Prüfung nötige Transparenz und Glaubwürdigkeit gewährleisten zu können, müssen die Grundlagen der Prüftätigkeit (Kriterien, Prüfmethode etc.) klar definiert und dokumentiert sein. Es gilt deshalb u.a. die nötigen fachlichen Grundlagen (Handbücher, Checklisten etc.) zu entwickeln und zu pflegen – dies unter Berücksichtigung von und in Abstimmung mit bereits bestehenden Grundlagen, z.B. des SECO im Bereich der Regulierungsfolgenabschätzung und der Regulierungskosten oder von verschiedenen Fachbehörden im Bereich der ex-post-Evaluation (z.B. BAG 1997). Zur Unterstützung der Prüftätigkeit scheint zudem ein gewisses Mass an interner Qualifizierung und Wissensmanagement notwendig. Nicht zuletzt kommt auch der Kommunikation gegen aussen eine gewisse Bedeutung zu. Somit stehen folgende unterstützende Hilfsmittel und Instrumente im Raum:

- **Geschäftsdatenbank** zur Unterstützung der Dossierführung: Rechtsetzungsgeschäfte, ex-post-Evaluationen etc.
- Interne **Handbücher:** Beschreibung der Prüfmethode, Definition von Prüfkriterien und Prüffragen etc. zur Sicherstellung einer unité de doctrine und als Grundlage für die fachliche Beratung und Unterstützung von Fachbehörden durch die Prüfstelle oder das SECO.
- **Checklisten** zur Beurteilung von Zweckmässigkeitsprüfungen, RFA-Berichten und Preisschilder und ex-post-Evaluationen
- **Website** als Kommunikationsinstrument (Information über Aufgaben, Tätigkeit und Arbeitsweise; Publikation von Stellungnahmen und Gutachten, öffentlicher Rügen und des Jahresberichts)
- Interne **Wissensdatenbank:** systematisch aufbereitetes Wissen über in der Vergangenheit getroffene Regulierungen und Massnahmen (auch im Ausland), über deren Wirkungen und Erfahrungen damit

4.2.8 Ressourcen- und Personalbedarf

Damit die Prüfstelle ihre Aufgaben im Regelungscontrolling wahrnehmen kann, muss sie mit zweckdienlichen Ressourcen ausgestattet werden. Dabei ist der Personalbedarf abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Aufgaben, der internen Organisation, der Geschäftslast und dem Aufwand pro zu prüfendem Geschäft. Der Finanzbedarf setzt sich aus den Personalkosten sowie allenfalls einem Budget für externe Leistungen wie z.B. Expertengutachten zusammen. Die Personalkosten sind abhängig von der Anzahl und den Lohnklassen der Mitarbeitenden. Abbildung 4-4 illustriert diese Abhängigkeiten.

Abbildung 4-4: Determinanten des Personal- und Finanzbedarfs der Regulierungsprüfstelle



Eigene Darstellung

Im Fall der Regulierungsprüfstelle besteht ein gewisser Spielraum bezüglich der konkreten Ausgestaltung einzelner Parameter. Hierzu lässt sich folgendes festhalten:

Aufgaben/Funktionen/Kompetenzen

Kern der Tätigkeit der Prüfstelle ist die Prüfung der ihr unterbreiteten Zweckmässigkeitsprüfungen, der Regulierungsfolgenabschätzungen inklusive Preisschild und der ex-post-Evaluationen. Der Aufwand für diese Prüfungen kann schlank gehalten werden, wenn zum einen die Prüfstelle dafür über standardisierte Hilfsmittel (Checklisten etc.) verfügt, und zum anderen die Fachbehörden bei ihren entsprechenden Prüfungen einheitliche Vorgaben, Kriterien und Methoden anwenden (vgl. z.B. die Richtlinien und Handbücher im Vereinigten Königreich und Australien). Diese Voraussetzung ist in der Schweiz aktuell jedoch nicht gegeben.

Bezüglich folgender Aufgaben und Funktionen besteht Spielraum in der Ausgestaltung:

- Wie bereits in Abschnitt 4.2.1 dargelegt kann die fachliche **Beratung und Unterstützung von Fachbehörden** entweder von der Prüfstelle oder von der Stabsstelle Regulierungsanalyse des SECO geleistet werden. Im zweiten Fall reduziert sich der

Ressourcenbedarf für die Prüfstelle, allerdings müssten aufgrund der inhaltlichen Ausweitung der Beratungstätigkeit des SECO die personellen Ressourcen der Stabsstelle Regulierungsanalyse aufgestockt werden. Das Ausmass an Beratung und Unterstützung kann variieren und ist zu einem gewissen Grad abhängig vom Bedarf der Fachbehörden. Es ist davon auszugehen, dass in einer Anfangsphase ein grösserer Unterstützungsbedarf besteht, bis das Konzept des Regulierungscontrollings und seine Instrumente Eingang in die Regulierungstätigkeit der Fachbehörden gefunden haben. Sobald diese eigene Kompetenz im Umgang damit aufgebaut haben, dürfte sich der Beratungs- und Unterstützungsbedarf reduzieren.

- **Information und Öffentlichkeitsarbeit:** Gewisse Basisaktivitäten (v.a. Jahresbericht, Pflege einer Website zur Information über die Aufgaben und Arbeitsweise) dürften unabdingbar sein und zu den Routineaufgaben der Prüfstelle gehören. Die Publikation einzelner Stellungnahmen oder Prüfberichte dürfte ebenfalls keinen nennenswerten Zusatzaufwand verursachen. Soll die Prüfstelle darüber hinaus eine eigenständige aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, um dem Thema der Regulierungsfolgen und -kosten eine gewisse Visibilität zu verleihen und politischen Druck aufzubauen (z.B. mit Newslettern, Medienauftritten, Blogs etc.), wie dies z.B. der EDÖB oder Preisüberwacher tun, wären entsprechende Personalressourcen vorzusehen. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit steht allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Vertraulichkeit der Ämterkonsultation, in welche die Prüfstelle eingebunden werden soll, und dürfte einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Prüfstelle und Fachbehörden im Rahmen des Regulierungscontrollings tendenziell abträglich sein. Fraglich ist zudem, inwiefern das Thema der Qualität und Kosten von Regulierung über die Kreise der unmittelbar Beteiligten und Betroffenen und über Fachkreise hinaus von öffentlichkeitswirksamer Relevanz ist. Angesichts dieser Überlegungen ist von einer eher schwach ausgeprägten Öffentlichkeitsarbeit auszugehen.

Geschäftslast

Die Geschäftslast, d.h. die Anzahl Rechtsetzungsprojekte und ex-post- Evaluationen, welche die Prüfstelle zu begutachten hat, ist abhängig von der Breite ihrer thematischen Zuständigkeit, vom Ausmass der Regulierungstätigkeit und von allfälligen Schwellenwerten zur Festlegung, welche Art von Regulierungen und welche Regulierungsstufen vom Regulierungscontrolling erfasst werden. Tabelle 4-6 enthält gewisse Orientierungsgrössen für die Schweiz.

Tabelle 4-6: Orientierungsgrössen für die Geschäftslast einer Regulierungsprüfstelle des Bundes

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Vernehmlassungen und Anhörungen ¹	103	87	125	128	104	118
Anzahl vertiefte RFA ²	2	1	1	1	1	1
Anzahl von Bundesstellen veranlasste ex-post-Evaluationen ³	234 (2009-2012) ≈ ca. 60 pro Jahr			keine Informationen verfügbar		

Quellen: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html> (Vernehmlassungen); <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04054/index.html?lang=de> (RFA)

¹ Eine Vernehmlassung oder Anhörung kann sich unter Umständen auf mehrere Erlasse beziehen.

² Der Unterschied zwischen einfachen und vertieften RFA wird in Fussnote 13 erläutert. Einfache RFA müssen nicht publiziert werden sondern fliessen in die Botschaften des Bundesrats ein. Es wird keine Liste der einfachen RFA publiziert.

³ Von Bundesstellen veranlasste ex-post-Evaluationen sollten in der Forschungsdatenbank ARAMIS erfasst sein. Erfahrungen zeigen jedoch, dass diese Datenbank nicht vollständig ist. Es besteht deshalb kein vollständiger Überblick über das Ausmass der Evaluationstätigkeit des Bundes (Balthasar 2015: 121).

Zur Illustration führt Tabelle 4-7 die Angaben zur Geschäftslast und zu den Bearbeitungsfristen der untersuchten ausländischen Organe. Zu beachten ist, dass die Angaben aufgrund der Unterschiede der Aufgaben, der Reichweite der Prüftätigkeit und der Funktionsweise der verschiedenen Organe nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Tabelle 4-7: Geschäftslast und Bearbeitungsfristen ausländischer Prüforgane

Land/Prüforgan	Anzahl Dossiers pro Jahr	Bearbeitungsfrist
Vereinigtes Königreich: Regulatory Policy Committee (RPC)	654 Opinions (2012)	Durchschnittlich 16 Arbeitstage
Deutschland: Normenkontrollrat (NKR)	333 Regelungsvorhaben geprüft (2014)	Keine Informationen gefunden
Schweden: Regelrådet (RR)	Im Durchschnitt 176 Opinions und 266 secretariat responses pro Jahr	Mind. 14 Tage
Niederlande: Actal	32 Opinions (2014)	Keine Information gefunden
Australien: Office of Best Practice Regulation (OBPR)	45-70 pro Jahr publiziert, Anzahl nicht publizierte Dossiers nicht bekannt	5 Tage für Prüfung

Quellen: Websites der Organe, Institutionenporträts und Jahresberichte

Stellenbedarf

Tabelle 4-8 zeigt den Personalbestand und die jährlichen Budgets bzw. Kosten der untersuchten ausländischen Organe, soweit sie ermittelt werden konnten. Während die Kosten von den konkreten Tätigkeiten der Organe, vor allem aber von den jeweiligen Lohnniveaus abhängig sind und damit nur beschränkt als Vergleichsgrösse für die Schweiz dienen können, fällt auf, dass die Stäbe der Prüforgane im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Schweden und den Niederlanden ungefähr gleich gross ausgestattet sind. Bei diesen handelt

es sich gemäss den vorliegenden Informationen weitgehend um verwaltungsexterne Kommissionen. Das australische OBPR hingegen ist eine verwaltungsinterne Einheit.

Tabelle 4-8: Geschäftslast und Bearbeitungsfristen ausländischer Prüforgane

	Personalbestand		Budget/Kosten pro Jahr
	Rat/Kommission	Stab/Sekretariat	
Vereinigtes Königreich: Regulatory Policy Committee (RPC)	8	14	923'000 Pfund (ca. 1,4 Mio. CHF)
Deutschland: Normenkontrollrat (NKR)	10	15	600'000 Euro (ca. 650'000 CHF)
Schweden: Regelrådet (RR)	4	12	Durchschnittlich 5,68 Mio. Kronen (ca. 661'000 CHF)
Niederlande: Actal	3	13	Keine Information gefunden
Australien: Office of Best Practice Regulation (OBPR)	-	20	Keine Information gefunden

Quellen: Websites der Organe, Institutionenporträts und Jahresberichte

Personalkosten und Finanzbedarf

Als Orientierungsgrösse für die Personalkosten einer Regulierungsprüfstelle kann die Personal- und Ressourcenausstattung des Preisüberwachers, der vergleichbare Funktionen ausübt, herangezogen werden. Beim Preisüberwacher waren im Jahr 2010 20 Personen beschäftigt, die sich rund 16 Stellen teilten (Preisüberwachung 2010). Sein Jahresbudget 2014 betrug rund 3 Mio. CHF (EFV 2014: 133). In der Leitung, im Sekretariat und in den verschiedenen Einheiten des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten waren 2015 insgesamt 36 Personen tätig (EDÖB 2015: 113), das Jahresbudget betrug insgesamt rund 6 Mio. CHF.⁸⁸ Aus diesen Orientierungsgrössen ergeben sich approximativ Kosten von 150'000 bis 170'000 CHF pro beschäftigter Person.

4.3 Rechtliche Grundlagen der Regulierungsprüfstelle

Die Schaffung einer Regulierungsprüfstelle ist mit verschiedenen rechtlichen Anpassungen verbunden. So ist zum einen die Prüfstelle selbst als Organisationseinheit der Bundesverwaltung rechtlich zu verankern, zum anderen bedürfen ihre Aufgaben und einzelne ihrer Kompetenzen rechtlicher Grundlagen. Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Aufgaben der Fachbehörden im Rahmen des Regulierungscontrollings rechtlich zu verankern, um deren Verbindlichkeit zu unterstreichen. Im vorliegenden Abschnitt erfolgt eine Auslegeordnung des mutmasslichen Handlungsbedarfs auf rechtlicher Ebene. Diese erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

⁸⁸ <http://www.edoeb.admin.ch/org/00128/index.html?lang=de>

4.3.1 Bestehende gesetzliche Grundlagen

Wie in Abschnitt 2.2 festgehalten, ist der Regulierungsprozess in der Schweiz nur punktuell rechtlich geregelt. Für die rechtliche Verankerung des Konzepts guter Regulierungspolitik bestehen somit verschiedene Möglichkeiten. Diese lassen sich auch kombinieren:

- Erlass eines umfassenden allgemeinen „Gesetzgebungsgesetzes“
- Punktuelle Anpassung bestehender allgemeiner Erlasse (v.a. RVOG, ParlG und der entsprechenden Verordnungen)
- Erlass eines Gesetzes über das Regelungscontrolling oder die Regulierungsprüfung
- Punktuelle Anpassungen in (bereichsbezogenen) Spezialgesetzen mit Bestimmungen zum Regelungscontrolling⁸⁹

Für die Einführung eines Regelungscontrollings und die Schaffung einer Regulierungsprüfstelle dürften bereits ausreichende gesetzliche Grundlagen bestehen:

- Art. 170 der Bundesverfassung (Überprüfung der Wirksamkeit) verpflichtet die Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Diese Bestimmung bindet nicht nur das Parlament, sondern auch Regierung und Verwaltung und bezieht sich ausdrücklich nicht nur auf die ex-post- Evaluation, sondern schliesst die Regulierungsfolgenabschätzung aus ex-ante-Perspektive ein (Bussmann 2014). Art. 27 ParlG nimmt diese Verfassungsbestimmung auf und konkretisiert sie.
- Art. 141 Abs. 2 ParlG definiert die inhaltlichen Anforderungen an die Botschaften des Bundesrats zu Erlassentwürfen.⁹⁰ So hat der Bundesrat darin u.a. die Auswirkungen des Erlasses auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt darzulegen, ebenso die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden, den Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen und die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Art. 5 RVOG hält fest, dass der Bundesrat die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben, überprüft. Zu überprüfen sind namentlich die Ziele selbst, deren

⁸⁹ Diese Möglichkeit dürfte dann zum Tragen kommen, wenn das Konzept guter Regulierungspolitik nicht umfassend auf Regulierungen in allen Bereichen des Bundesrechts angewandt werden soll, sondern nur auf einzelne Rechtsgebiete. Themenspezifische Bestimmungen finden sich z.B. im Bereich der Finanzmarktregulierung (Art. 7 FINMAG – Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)).

⁹⁰ Dieser Gesetzesartikel greift nur für diejenigen Geschäfte, zu denen eine Botschaft zu erarbeiten ist, d.h. für Gesetze, Gesetzesänderungen und Bundesbeschlüsse. Inwiefern er als Grundlage für eine Überprüfung von Verordnungen und Weisungen bzw. deren Zwischenprodukte herangezogen werden kann, müsste juristisch geklärt werden.

Beachtung sowie die Notwendigkeit einer bestimmten Aufgabe zur Zielerfüllung (Bundesrat 1993: 1062). Die konkretisierende Verordnungsbestimmung (Art. 27 RVOV) verpflichtet auch die Bundesverwaltung, ihre Aufgaben, Prozesse, Leistungen und Organisation periodisch und systematisch (...) zu überprüfen (Sägesser 2007: 95).

4.3.2 Rechtliche Verankerung der Regulierungsprüfstelle als Organ

Gemäss Abschnitt 4.2.5 sollte die Regulierungsprüfstelle idealerweise als organisatorisch verselbstständigte Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder als ausserparlamentarische Kommission konzipiert werden. Als solche wäre sie vom Bundesrat zu schaffen und im Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) sowie in der Organisationsverordnung des Departements, dem sie organisatorisch angegliedert wird, zu erwähnen.

Wird kein spezifisches Organ geschaffen, sondern der Aufgabenbereich einer bestehenden Verwaltungseinheit um die Tätigkeiten der Prüfstelle ergänzt (vgl. hierzu Abschnitt 4.2.5), wäre die Organisationsverordnung des betroffenen Departements anzupassen.

4.3.3 Rechtliche Verankerung der Elemente des Regulierungscontrollings

Soll das in Kapitel 3 und 4.2 skizzierte Regulierungscontrolling verbindlich umgesetzt werden und seine angestrebten Wirkungen entfalten können, sind allgemeine Vorgaben, die Pflichten der Fachbehörden und die Kompetenzen, Rechte und Pflichten der Regulierungsprüfstelle rechtlich zu verankern.

Allgemeine Vorgaben

Um den konzeptionellen und inhaltlichen Rahmen der Controllingtätigkeit der Fachbehörden zu definieren und der Prüfstelle eine Grundlage für ihre Begutachtung zur Verfügung zu stellen, sind die Kriterien für die vorzunehmenden Prüfungen zu definieren.

Das Instrument des Preisschildes für die direkten Regulierungskosten (vgl. Abschnitt 3.1.1) sieht vor, dass das Parlament eine Obergrenze und/oder einen Kompensationsmechanismus festlegt, welche Bundesrat und Verwaltung beachten müssen. Diese Kompetenzen und Mechanismen müssten rechtlich verankert werden.

Vorgaben an Ämter

Damit den Mechanismen und Instrumenten des Regulierungscontrollings eine höhere Verbindlichkeit erlangen als aktuell (vgl. Abschnitt 2.3) und in der Regulierungspraxis konsequent zur Anwendung kommen, sollten gewisse Vorgaben an die Fachbehörden gesetzlich verankert werden:

- Verpflichtung, die vorgesehenen Aktivitäten des Regulierungscontrollings vorzunehmen: Zweckmässigkeitsprüfung, Regulierungsfolgenabschätzung inkl. Berechnung der direkten Regulierungskosten (Preisschild), ex-post- Evaluation⁹¹
- Verpflichtung, die Ergebnisse von Zweckmässigkeitsprüfung, Regulierungsfolgenabschätzung, Berechnung der direkten Regulierungskosten/Preisschild und ex-post- Evaluationen zu bestimmten Zeitpunkten der Prüfstelle zu unterbreiten.⁹²
- Verpflichtung, Stellungnahmen und Empfehlungen der Prüfstelle zu Zweckmässigkeitsprüfungen und RFA inkl. Preisschild als Unterlagen der Ämterkonsultation beizulegen, deren Umsetzung aufzuzeigen und allfällige Abweichungen von Empfehlungen zu begründen⁹³
- Verpflichtung, Stellungnahmen der Regulierungsprüfstelle in Anträgen an den Bundesrat, erläuternden Berichten oder Botschaften wiederzugeben und Abweichungen davon zu begründen
- Verpflichtung, im Anschluss an ex-post- Evaluationen zu den daraus resultierenden Empfehlung der Regulierungsprüfstelle Stellung zu nehmen und ihr zu melden, welche Massnahmen sie getroffen hat⁹⁴

Des Weiteren sind die Anforderungen an gute Regulierung (z.B. Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Verhältnismässigkeit, Wirtschaftlichkeit) in möglichst allgemeingültige Kriterien und Prüffragen zu übersetzen und als konzeptionelle Grundlage des Regulierungscontrollings in Richtlinien zuhanden der Fachbehörden verbindlich festzulegen.

Rechte und Pflichten der Regulierungsprüfstelle

Die folgenden Rechte und Pflichten der Regulierungsprüfstelle bedürfen einer gesetzlichen Verankerung:

- Recht auf Zugang zu Unterlagen und Daten in Zusammenhang mit dem zu prüfenden Erlassentwurf (Zwischenprodukte des Verfahrens, ergänzende Dokumente, z.B. Dokumentation der RFA) und zu ex-post- Evaluationen
- Kompetenz, gegenüber Fachbehörden Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben⁹⁵

⁹¹ Die Verpflichtung zur RFA, die im Prinzip auch eine Form der Zweckmässigkeitsprüfung enthält, besteht mit Art. 141 Abs. 2 ParlG und den entsprechenden Richtlinien des Bundesrats bereits. Diese Bestimmung bezieht sich jedoch nur auf die Darstellung der Regulierungsfolgen in der bundesrätlichen Botschaft an das Parlament. Daran anknüpfende Schritte in späteren Phasen des Regulierungsprozesses, namentlich die ex-post- Evaluation, fallen allerdings nicht mehr unter diesen rechtlichen Rahmen. Dieser wäre entsprechend inhaltlich auszuweiten. Art. 141 Abs. 2 ParlG dürfte jedoch nicht der geeignete Ort für eine solche Bestimmung sein. Die Verpflichtung zur Evaluation besteht punktuell bereits in Form von Evaluationsklauseln in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen (Mader 2015). Eine Übersicht findet sich auf der Website des BJ: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html>

⁹² Ein Beispiel für eine solche Regelung bildet Art. 14 Abs. 1 PüG.

⁹³ Vgl. als Vorbild Art. 14 Abs. 2 PüG.

⁹⁴ Vgl. als Vorbild Art. 12 FKG

- Kompetenz zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Empfehlungen mit Hinweisen auf die abweichende Haltung, falls eine Fachbehörde den Empfehlungen der Prüfstelle nicht folgt
- Kompetenz zur Veröffentlichung von Gutachten zu Evaluationsberichten
- Kompetenz, von Fachbehörden Berichterstattung über die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung von Empfehlungen im Anschluss an ex-post- Evaluationen einzufordern,
- Kompetenz zur öffentlichen Rüge einer Fachbehörde, die sich nicht an eine Empfehlung der Prüfstelle hält oder eine solche mangelhaft umsetzt
- Allenfalls Kompetenz, Verfügungen gegenüber Fachbehörden zu erlassen (vgl. Fussnote 70).

Auf welcher Regelungsstufe (Gesetz, Verordnung) und in welcher Form (eigener Erlass, Anpassung bestehender Erlasse) die rechtlichen Grundlagen des Regulierungscontrollings zu schaffen sind, müsste juristisch vertieft geprüft werden⁹⁶ und hängt auch davon ab, ob die Funktionen der Prüfstelle einer bestehenden Verwaltungseinheit übertragen werden oder ob ein neues Organ geschaffen wird.

Diverse Elemente des Regulierungscontrollings liessen sich in bestehende Gesetze oder Verordnungen integrieren:

- Die Regulierungsprüfstelle und ihre Tätigkeiten könnten prinzipiell in der Organisationsverordnung des Departements, dem sie zugeordnet wird, aufgeführt werden. Dasselbe gilt für die Verpflichtung, bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen die Prüfstelle zu konsultieren.⁹⁷
- Die Verpflichtung, ein Preisschild der direkten Regulierungskosten auszuweisen, könnte in die bestehenden Richtlinien des Bundesrats zur Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen integriert werden.
- Die Verpflichtung zur Durchführung von ex-post- Evaluationen kann in Evaluationsklauseln in Spezialgesetzen festgehalten werden (EFK 2011; Mader 2015).

Für die Schaffung eines eigenständigen allgemeinen Erlasses (Gesetz oder Verordnung) über das Regulierungscontrolling spricht hingegen das Argument, dass damit alle relevanten Vorgaben, Organisations- und Verfahrensbestimmungen sowie Rechte und Pflichten der beteiligten Stellen in einem einzigen Dokument übersichtlich und kohärent zusammengefasst wären. Als Vorbilder für einen solchen Erlass dienen z.B. das Datenschutzgesetz, das Finanzkontrollgesetz, das Preisüberwachungsgesetz oder die VKP-KMU.

⁹⁵ Vgl. als Vorbild Art. 14 Abs. 1 PüG

⁹⁶ Eine Auslegeordnung der Thematik findet sich bei Müller/Uhlmann (2013: 146ff.).

⁹⁷ Vergleichbare Bestimmungen finden sich z.B. für den EDÖB in der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) oder für das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidg. Departement des Innern (OV-EDI, SR 172.212.1).

Da das Vorverfahren der Gesetzgebung bisher rechtlich kaum normiert ist (Sägesser 2007: 112), besteht im Prinzip ein gewisser Spielraum, Instrumente des Regulierungscontrollings unterhalb der Gesetzesstufe zu regeln. Die Regulierungsfolgenabschätzung z.B. beruht auf einer Weisung des Bundesrats⁹⁸, die sich ihrerseits auf Art. 141 Abs. 2 ParlG (Botschaft zu Erlassentwürfen) abstützt. Hingegen wurde die Tätigkeit, Stellung und Organisation verschiedener funktional mit der Regulierungsprüfstelle vergleichbare Organe des Bundes wie z.B. des Preisüberwachers, der Eidgenössischen Finanzkontrolle oder des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten in eigenen Bundesgesetzen⁹⁹ geregelt. Die Tätigkeit des KMU-Forums beruht auf einer Verordnung.¹⁰⁰

Soll das Parlament zuhanden von Regierung und Verwaltung eine Obergrenze und/oder einen Kompensationsmechanismus für die direkten Regulierungskosten festlegen können, wäre dafür wohl eine Bestimmung auf Gesetzesstufe nötig.

⁹⁸ Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15.9.1999

⁹⁹ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1); Preisüberwachungsgesetz (SR 942.20); Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG; SR 641.0)

¹⁰⁰ Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (VKP-KMU) vom 8. Dezember 2006 (SR 172.091)

5 Gute Regulierungspolitik: Rolle der Fachbehörden

Nachdem die Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle als Element des Regulierungscontrollings dargelegt wurden, geht es im vorliegenden Kapitel darum, die Rolle der regulierenden Fachbehörden im Konzept guter Regulierungspolitik zu diskutieren. Dies betrifft ihre Aufgaben im Regulierungsprozess und die möglichen Veränderungen, sich aus der Umsetzung dieses Konzepts für die Fachbehörden ergeben. Zudem sind auch die Schnittstellen zu verschiedenen bestehenden Einrichtungen und Aktivitäten der Regulierungspolitik zu diskutieren.

5.1 Aufgaben der Fachbehörden im Regulierungsprozess

Im vorliegenden Abschnitt sind die Aufgaben der Fachbehörden im Regulierungscontrolling entlang der verschiedenen Teilphasen und Arbeitsschritte des Regulierungsprozesses beschrieben. Im Vordergrund stehen dabei die Abweichungen und Neuerungen gegenüber den aktuellen Tätigkeiten, die sich aus dem Konzept guter Regulierungspolitik ergeben. Diese bestehen in erster Linie darin, dass die Fachbehörden die in Abschnitt 2.2.2 beschriebenen bereits bestehenden Instrumente bzw. Mechanismen im Gesetzgebungsprozess konsequent, systematisch und aufeinander aufbauend anwenden und deren Ergebnisse jeweils der Regulierungsprüfstelle zur Begutachtung vorlegen. Das einzige neue Instrument bildet das Preisschild für die direkten Regulierungskosten.

5.1.1 Auftragsanalyse: Zweckmässigkeitsprüfung und „quick check“

Im Rahmen der Vorabklärungen vor der formellen Auslösung eines eigentlichen Rechtsetzungsauftrags (Auftragsanalyse) soll die zuständige Fachbehörde die Notwendigkeit einer neuen Regulierung prüfen. Sie muss in einem ersten Schritt die Frage beantworten, ob zur Behebung eines identifizierten Problems eine neue Regulierung zweckmässig ist oder ob das Problem auch auf anderem Weg oder innerhalb des bestehenden Regulierungsrahmens angegangen werden kann (BJ 2007: 131; WBF 2013: 9). Dieser Prüfschritt kann auch zum Schluss führen, dass ein Regulierungsprojekt nicht weiterverfolgt wird (BJ 2007: 9).

Bereits in dieser Phase sollen die Grundlagen für die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA, vgl. unten) vorbereitet werden. Nach einer ersten Auslegeordnung soll die Fachbehörde entlang der Kriterien und Indikatoren der Regulierungsfolgenabschätzung eine erste grobe Analyse der Wirkungen und der möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen vornehmen. Diese kann vorläufig qualitativ und beschreibend ausfallen („Was wird sich durch die Regulierung vermutlich in welche Richtung verändern?“) und wird sich in den meisten Fällen noch nicht auf empirische Daten und quantitative Analysen abstützen können.

Ergebnis dieser Phase ist ein sogenannter „quick check“ der sich z.B. am folgenden Fragekatalog orientieren könnte:

- Gibt es ein Problem mit Handlungsbedarf?
- Sind Problem bzw. Handlungsbedarf richtig definiert?
- Resultiert das Problem aus Marktversagen oder Marktunvollkommenheit oder anderweitig?
- Ist das zu erreichende Ziel klar?
- Braucht es neue / andere Rechtsbestimmungen, um das Ziel zu erreichen, oder genügt die bestehende Rechtsgrundlage?
- Ist Selbstregulierung eine Alternative?
- Sind andere Problemlösungen (Marktlösung, Einzelfallentscheidung, etc.) zielführender?
- Gibt es für vergleichbare Probleme im Ausland bereits entwickelte Lösungsansätze (best practice)?
- Auf welcher Regulierungsstufe wäre die Regulierung anzusetzen → Normkonzept?
- Ist anzunehmen, dass die Regulierung in der beabsichtigten Weise wirksam ist (erwarteter Nutzen, erwartete Kosten, mögliche nicht beabsichtigte Nebenwirkungen)?

Dieser „quick check“ bildet die analytische Grundlage für die Konzeption des Erlasses – und gleichzeitig für die spätere ausführlichere RFA und für die ex-post-Evaluation.

Die Fachbehörde erstellt einen Kurzbericht über die Ergebnisse des „quick checks“ und unterbreitet diesen vorgängig zur Ämterkonsultation über die Erteilung des Regulierungsauftrags der Regulierungsprüfstelle zur Begutachtung. Die Fachbehörde verarbeitet die Stellungnahme der Prüfstelle und legt diese zu Informationszwecken den Unterlagen für die Ämterkonsultation bei.

5.1.2 Konzeptphase: Regulierungsfolgenabschätzung und Berechnung der direkten Regulierungskosten („Preisschild“)

Wird Regulierungsbedarf gesehen und ist ein Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs erteilt, folgt die Konzeptphase. In dieser Phase soll die Fachbehörde basierend auf einer komparativen Analyse der Vor- und Nachteile vergleichbarer (internationaler) Regulierungen verschiedene Varianten zur Problemlösung erarbeiten, deren Kosten und Nutzen bewerten sowie schliesslich die zweckmässigste Option vorschlagen, so wie es der Gesetzgebungsleitfaden des BJ (2007) und das RFA-Handbuch des SECO (2014) bereits heute skizzieren. Diese Schritte sollen unter Einbezug der betroffenen Kreise erfolgen. In formeller Hinsicht erarbeitet die Fachbehörde ein Normkonzept, einen Vorentwurf mit erläuterndem Bericht, führt eine Vernehmlassung durch und verfasst schliesslich einen Erlassentwurf und die dazugehörige Botschaft (bei Gesetzen) bzw. Erläuterungen dazu (bei Verordnungen) zuhanden des Bundesrats. Wie bereits heute ist in dieser Phase zu bestimmten Erlassen (vgl. WBF 2013: 4) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen,

um deren volkswirtschaftlichen Auswirkungen ex-ante abzuschätzen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Diese erfolgt begleitend zu den Rechtsetzungsarbeiten und konkretisiert sich parallel zur inhaltlichen Entwicklung des Erlasses. Das SECO empfiehlt eine zweistufige RFA: Die Zwischenergebnisse sollen in der Vernehmlassung präsentiert werden, bevor die RFA anschliessend finalisiert wird.

Neu soll die RFA mit einem numerischen Preisschild ergänzt werden.¹⁰¹ Die Fachbehörde muss die direkten Regulierungskosten, die sich aus der Regulierung (Gesetz und Verordnung) für wirtschaftlich tätige Gesellschaften (Unternehmen, wirtschaftliche Organisationen wie Stiftungen etc.) ergeben, ex ante ermitteln und ausweisen. Dabei ist sicherzustellen, dass sich die Bundesverwaltung an einheitlichen konzeptionellen und methodischen Grundlagen orientiert. Die betrachteten ausländischen Modelle verwenden in der Regel das sogenannte Standardkostenmodell, welches die Kosten der administrativen Belastung infolge der Umsetzung von Regulierungen misst (ISC-Network 2005; Rambøll Management 2007; Slodowicz et al. 2007).¹⁰² Dieses Modell bietet den Vorteil einer standardisierten und normierten Betrachtungsweise von Regulierungskosten und ermöglicht so deren objektive Messung. Anhand einer solchen Messung und vorgängig festgelegter Schwellenwerte oder Algorithmen zur Begrenzung der Regulierungskosten lässt sich die kostenbezogene Wirksamkeit einer Regulierung beurteilen.

Die Fachbehörde muss die Ergebnisse der RFA und das Preisschild der direkten Regulierungskosten in der Botschaft zum Gesetzesentwurf bzw. in den Erläuterungen zu einer Verordnung darlegen. Vorgängig zur Verabschiedung dieser Produkte durch den Bundesrat müssen sie jedoch neu der Regulierungsprüfstelle zur Begutachtung unterbreitet werden. Aufgrund deren Stellungnahme veranlasst die Fachbehörde bei Bedarf zusätzliche Abklärungen zu den Regulierungsfolgen. Gelangt die Prüfstelle bei der Begutachtung des Preisschildes zu einem abweichenden Betrag, muss die Fachbehörde eine Erklärung dafür liefern. Gegebenenfalls nimmt die Fachbehörde anhand der Stellungnahme der Regulierungsprüfstelle Anpassungen an der vorgeschlagenen Regulierung vor.

Die Fachbehörde legt die Stellungnahme der Prüfstelle zur RFA und zum Preisschild den Unterlagen der Ämterkonsultation über die Botschaft bzw. Verordnung bei. Sie hat darin in diesen Unterlagen aufzuzeigen, welche Massnahmen sie getroffen hat, um den Empfehlungen der Prüfstelle nachzukommen. Weicht sie von den Empfehlungen ab, hat sie dies zu begründen. Die Stellungnahme der Prüfstelle und eine allfällige Replik der Fachbehörde darauf sollen auch in die formalen Produkte des Rechtsetzungsprozesses (Botschaft, erläuternder Bericht zur Verordnung) einfließen.

¹⁰¹ Es wäre zu überprüfen, ob im Gegenzug zur Einführung dieses neuen Instruments die RFA konzeptionell und methodisch verschlankt bzw. fokussiert werden könnte.

¹⁰² In der Schweiz hat sich das Standardkostenmodell bisher nicht etabliert. Das Handbuch zur RFA (WBF 2013; SECO 2014) geht von einem konzeptionell und methodisch breiteren Ansatz aus, und der Bundesrat orientiert sich am von KPMG für die Bertelsmann-Stiftung entwickelten Regulierungskostenmodell (Bundesrat 2015: 13).

5.1.3 Umsetzung

Die Umsetzung einer Regulierung kann mit sich bringen, dass eine Fachbehörde Weisungen und anderen Regulierungen unterhalb der Verordnungsstufe erlässt, um Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen auszulegen und zu konkretisieren oder um Vollzugshilfen zu bieten. Auch bei diesen Tätigkeiten sollen Fachbehörden die betroffenen Kreise einbeziehen und die Konsequenzen dieser Regulierungen sorgfältig prüfen. Da derartige Regulierungen gestützt auf Delegationsnormen in die Zuständigkeit der Fachbehörden fallen und die entsprechenden Prozesse weniger formalisiert sind (vgl. Bühler 2014, bestehen aktuell kaum formale Ansatzpunkte für eine Begutachtung durch eine Regulierungsprüfstelle.

Je nach Tätigkeitsbereich kommen einer Fachbehörde während der Umsetzungsphase weitere Aktivitäten, die mit dem internen Regulierungscontrolling in Zusammenhang stehen. Sie können beispielsweise Aufsichtsfunktionen ausüben oder Monitoringdaten erheben und so zu Informationen und Daten über die Umsetzung und Wirkungen gelangen, die im Rahmen der ex-post-Evaluation verwendet werden können.

5.1.4 Ex-post-Evaluation

Fachbehörden sollen das bisher wenig formalisierte Instrument der ex-post-Evaluation systematisch und konsequent einsetzen. Spätestens vier Jahre nach Inkraftsetzung von Regulierungen sollen sie dafür sorgen, dass deren Wirkungen und die von ihr ausgelösten effektiven Regulierungskosten im Rahmen von wissenschaftlichen Studien evaluiert werden.¹⁰³ Sie können diese Studien selbst erstellen oder verwaltungsexterne spezialisierte Evaluationsfachpersonen damit beauftragen. Die betroffenen Kreise sind in die Konzeption und Durchführung der Evaluation einzubeziehen, was jedoch die Ergebnisoffenheit und Unvoreingenommenheit der Evaluation nicht beeinträchtigen darf. Ex-post-Evaluationen bauen sinnvollerweise auf dem konzeptionellen Grundgerüst der Regulierungsfolgenabschätzung auf und vervollständigt so den Kreislauf des Regulierungscontrollings. Auch bereits länger bestehende Regulierungen sollen regelmässig auf ihre Wirksamkeit und allfällige Nebeneffekte evaluiert werden.

Die Fachbehörde legt den Schlussbericht einer ex-post-Evaluation der Regulierungsprüfstelle zur Begutachtung vor. Diese verfasst eine Stellungnahme dazu. Sollte die ex post-Evaluation Schwächen in der Konzeption, in der Umsetzung oder der Wirksamkeit (nicht beabsichtigte unerwünschte Auswirkungen, höhere direkte Regulierungskosten als im Preisschild geschätzt) der Regulierung plausibel aufzeigen, empfiehlt die Prüfstelle der Fachbehörde, die Zweckmässigkeit der Regulierung erneut zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten. Gibt die Prüfstelle der Fachbehörde Empfehlungen aufgrund von ex-post-

¹⁰³ Die Fachbehörden sollten sich bei der Evaluationstätigkeit auch auf die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL abstützen.

Evaluationen ab, hat diese nach einer gewissen Zeit dazu Stellung zu nehmen und der Regulierungsprüfstelle zu melden, welche Massnahmen sie getroffen hat.

5.2 Konsequenzen für Fachbehörden

Die voranstehend beschriebenen Tätigkeiten der Fachbehörden im Rahmen des internen Regulierungscontrollings haben gewisse Konsequenzen auf deren Arbeitsweise. Der angestrebte systematische Einsatz der verschiedenen Prüfinstrumente setzt verschiedenes voraus (vgl. auch Rüefli 2015: 66):

- Die Prüftätigkeiten des internen Regulierungscontrollings („quick check“, RFA, Berechnung des Preisschildes, ex-post-Evaluation) und die Begutachtung von Zwischenprodukten durch die Regulierungsprüfstelle sind konsequent als Arbeitsschritte im Regulierungsprozess vorzusehen.
- Bei der Planung von Regulierungsprojekten muss die nötige Zeit für die internen und externen Controllingaktivitäten reserviert werden.
- Damit die Fachbehörden die verschiedenen ex-ante- und ex-post-Prüfungen fachlich kompetent veranlassen und betreuen oder selbst durchführen und dabei den Vorgaben zum Regierungscontrolling entsprechen können, sollte bei ihnen das nötige Fachwissen vorhanden sein. Dies bedingt entweder die entsprechende Qualifizierung der für diese Arbeiten zuständigen Mitarbeitenden, die gezielte Rekrutierung von Fachpersonen oder allenfalls die Auslagerung dieser Arbeiten an spezialisierte Stellen, sei es verwaltungsintern oder –extern. Die Fachbehörden können zudem fachliche Beratung und Unterstützung beanspruchen.
- Um die Anwendung der Prüfinstrumente anzuleiten und zu unterstützen und um eine gewisse methodische und konzeptionelle Kohärenz zu gewährleisten, empfiehlt sich die Erarbeitung von behördenspezifischen Hilfsmitteln wie Handbücher, Leitfäden oder Checklisten zu den einzelnen Prüfinstrumenten, wobei darauf zu achten ist, dass diese inhaltlich gut auf verschiedene bestehende Hilfsmittel (v.a. das RFA-Handbuch des SECO) abgestimmt sind. Bestehen bereits amtsspezifische Hilfsmittel, ist zu überprüfen, inwiefern diese an die konzeptionellen Neuerungen des Regulierungscontrollings anzupassen sind.
- Grundsätzlich ist davon auszugehen, auch vor dem Hintergrund bereits heute knapper Ressourcen (vgl. Abschnitt 2.3.1), dass eine konsequente Umsetzung des internen und externen Regulierungscontrollings durch die Fachbehörden nicht nur mit einem höheren Zeitbedarf für die notwendigen Abklärungen und Begutachtungen verbunden ist, sondern auch personellen Zusatzaufwand mit sich bringt. Im Rahmen der vorliegenden Konzeptstudie ist es nicht möglich, diesen Zusatzaufwand quantitativ zu beurteilen.

5.3 Schnittstellen zu bestehenden Aktivitäten der Regulierungspolitik

Bei der Einführung des im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Regulierungscontrollings wären die Schnittstellen zu einzelnen aktuell bestehenden Tätigkeiten und Funktionen verschiedener Verwaltungseinrichtungen zu klären:

5.3.1 KMU-Test und KMU-Forum

Der KMU-Test bildet ein Instrument, das die jeweils federführende Fachbehörde im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung einsetzt (vgl. Abschnitt 2.2.2). Dadurch werden betroffene Kreise in die RFA einbezogen, was dem Konzept guter Regulierungspolitik völlig entspricht. Der KMU-Test könnte bei Einführung des Regulierungscontrollings a priori weiterhin unverändert eingesetzt werden. Das KMU-Forum nimmt, ähnlich wie die vorgesehene Prüfstelle, durchaus eine Prüfung von Regulierungsvorhaben vor, jedoch vor allem zu inhaltlichen Aspekten, während die Begutachtung der Regulierungsprüfstelle auf formale und methodisch-fachliche Punkte fokussiert. Es wäre zu untersuchen, inwiefern zwischen den Prüfpunkten und –methoden der beiden Einrichtungen Doppelspurigkeiten bestehen und diese gegebenenfalls gut aufeinander abzustimmen.

5.3.2 Beratung und Unterstützung bei Regulierungsfolgenabschätzungen

Die Frage der fachlichen Beratung und Unterstützung von Fachbehörden bei der Durchführung von Zweckmässigkeitsprüfungen, RFA und ex-post-Evaluationen sowie bei der Berechnung eines numerischen Preisschildes wurde in Kapitel 4 bereits verschiedentlich angesprochen. Hier bieten sich drei Optionen an:

- Transfer der Beratungstätigkeiten des SECO in die Prüfstelle
- Beratung ausschliesslich durch das SECO: inhaltliche Ausweitung, Ausbau der personellen Ressourcen der Stabsstelle Regulierungsanalyse
- Aufteilung der Beratungstätigkeit zwischen Prüfstelle und SECO

5.3.3 Begutachtung der Qualität von Evaluationen

Einzelne Bundesämter wie z.B. das Bundesamt für Gesundheit, verfügen über spezialisierte Evaluationsfachstellen, die Evaluationen planen, in Auftrag geben, begleiten und fachlich beurteilen. Hier bestehen durchaus potenzielle Doppelspurigkeiten zur entsprechenden Tätigkeit der Regulierungsprüfstelle – jedenfalls in denjenigen Tätigkeitsfeldern der Bundesverwaltung, mit denen sich die Prüfstelle inhaltlich befasst (volkswirtschaftliche Auswirkungen und direkte Regulierungskosten für wirtschaftlich tätige Gesellschaften). Zumindest bezüglich der fachlichen Begutachtung von Evaluationen wären diese Doppelspurigkeiten zu klären. Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Begutachtung und aus Effizienzüberlegungen scheint es sinnvoll, diese Tätigkeit bei der Regulierungsprüfstelle anzusiedeln.

Dokumente und Literatur

- Actal (2012). *Less Regulatory Burden. More Entrepreneurship*. Den Haag: Actal.
- Allio, Lorenzo (2011). *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009*. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie.
- Australian Government (2013). *Best Practice Regulation Handbook*. Department of the Prime Minister and Cabinet.
- Australian Government (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*. Department of the Prime Minister and Cabinet.
- Balthasar, Andreas (2007). *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen: Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Balthasar, Andreas (2015). „L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale“, in Horber-Papazian, Katia (Hrsg.). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes; 115-132.
- Bühler, Christoph B. (2014). „Gewährartikel: Regulierung der FINMA an der Grenze von Rechtsetzung und Rechtsanwendung“, in *Schweizerische Juristen-Zeitung* 110 (2014) Nr. 2; 25-34.
- Bundesamt für Gesundheit (1997). *Leitfaden für die Planung von Projekt- und Programmevaluation*. Bern: BAG.
- Bundesamt für Justiz (2007). *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3, nachgeführte Auflage*. Bern: BJ.
- Bundesamt für Justiz (2008). *Gesetzgebungsleitfaden. Modul Gesetz*. Bern: BJ.
- Bundesamt für Justiz (2013). *Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative*. www.gl.admin.ch
- Bundeskanzlei (2012). *Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates. 3., überarbeitete Ausgabe*. Bern. Bundeskanzlei.
- Bundesrat (1984). *Botschaft zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG) vom 30. Mai 1984* BBl 1984 II 755.
- Bundesrat (1997). *Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993*. BBl 1993 III 997.
- Bundesrat (2007). *Botschaft über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse) vom 12. September 2007*. BBl 2007 6641.

- Bundesrat (2010). Stärkung der präventiven Rechtskontrolle. Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010. BBl 2010 2187.
- Bundesrat (2012). Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes.
- Bundesrat (2013). Bericht über die Regulierungskosten. Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppi-ger (10.3592).
- Bundesrat (2014). Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4095 Graber Konrad, 12.4121 de Courten 12.4122 Schneeberger und 13.3282 de Buman.
- Bundesrat (2015). Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019.
- Buomberger, Peter (2014). Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier. Zürich: Avenir Suisse.
- Buomberger, Peter und Schlegel, Tobias (2016). Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen. Zürich: Avenir Suisse.
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (1997). Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Bussmann, Werner (2009). „Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen“, in *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation*, 2009/2: 175-189.
- Bussmann Werner (2014) „Art. 170“, in Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.). Die schweizerische Bundesverfassung. Zürich/St. Gallen: Dike/Schulthess; 2766-2773.
- Crémieux, Laurent und Sangra, Emmanuel (2015). „La place de l'évaluation dans le cadre du Contrôle fédéral des finances“, in Horber-Papazian, Katia (Hrsg.). Regards croisés sur l'évaluation en Suisse. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes; 37-57.
- Delley, Jean-Daniel; Jochum, Margit und Ledermann, Simone (2009). La conception des lois. La démarche légistique entre théorie et pratique. Travaux CETEL, no 56. Genève: Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL).
- Department for Business Innovation and Skills (DBIS; 2015). Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. London: DBIS.
- Dreher, Sabine (2002). „Regulation“, in Dieter Nohlen und Rainer-Olaf-Schultze (Hrsg.) Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2. München: Verlag C.H. Beck; 804-805.

- Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (2015). 22. Tätigkeitsbericht 2014/2015. Bern: EDÖB.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF; 2013). Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch. Bern: WBF.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK; 2011). Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung. Bern: EFK.
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA; 2013). Leitlinien zur Finanzmarktregulierung vom 3. Juli 2013. Bern: FINMA.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV; 2014). Staatsrechnung. Band 2A. Rechnung der Verwaltungseinheiten – Zahlen. Bern: EFV.
- Europäische Kommission (2015). Communication to the Commission. Regulatory Scrutiny Board. Mission, tasks and staff. C(2015) 3262 final. Strasbourg: European Commission.
- Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (2014). Schlussbericht. Anhang 1: Regulierungsprozess und Regulierungsumsetzung.
- Frey, Kathrin (2012). Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Gerber, Jean-Daniel (2006). „OECD-Bericht zur Schweizer Regulierungspolitik“, Referat an der Medienkonferenz vom 31. März 2006.
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7578.pdf (besucht am 24.2.2016).
- Holl, Anita (2015). „Kann «one-in, one-out» die Regulierung bremsen?“, in Die Volkswirtschaft, 10/2015; 21-24.
- Horber-Papazian, Katia (Hrsg.; 2015). Regards croisés sur l'évaluation en Suisse. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ (IDEKOWI; 2004). Wirksamkeit von Bundesmassnahmen Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Bundesamt für Justiz.
- ISC-Network (2005); International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses.
(<http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=140>)
- Jagmetti, Riccardo (2014). „Herausforderung und Antwort“, in Griffel, Alain (Hrsg.). Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Bern: Stämpfli; 25-38.
- Kettiger, Daniel (2000). Gesetzescontrolling : Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen. Bern: Haupt.

- Knoepfel, Peter et al. (2011). *Politikanalyse*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Ledermann, Simone (2014). „Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten“, in *Swiss Political Science Review* 20(3); 453-485.
- Mader, Luzius (2009). „Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz“, in Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang und Fabian, Carlo (Hrsg.). *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; 52-63.
- Mader, Luzius (2013). „Die Rechtsetzung“, in Ladner, Andreas et al. (Hrsg.). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung; 249-268.
- Mader, Luzius (2015). „Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral“, in Horber-Papazian, Katia (Hrsg.). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes; 67-78.
- Müller, Georg und Uhlmann, Felix (2013). *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Müller, Georg (2014). „Mehr Denken beim Lenken“, in Griffel, Alain (Hrsg.). *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*. Bern: Stämpfli; 63-73.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR; 2014). *Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen. Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates*. Berlin: NKR.
- OECD (2006). *Regulatory Reform in Switzerland. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- OECD (2010). *OECD Reviews of regulatory reform. Government Capacity to assure high-quality regulation in Australia*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- OECD (2012a). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2012b). *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK; 2005). *Die drei „KMU-Tests“ des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*. Bern: PVK.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK; 2015). *Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung*. Bericht der

- Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Bern: PVK.
- Preisüberwachung (2010). Für faire Preise und eine transparente Preispolitik. Bern: Preisüberwachung.
- Rambøll Management (2007). Analyse der internationalen Erfahrungen zur Anwendung des Standard-Kosten-Modells und Implikationen für die Schweiz. Studie im Auftrag des SECO. Hamburg: Rambøll Management.
- Rani Sharma, Manon et al. (2013). Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen. Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten. Berlin: Prognos.
- Regelrådet (2015). Final Report 2009–2014. Annual Report 2014. Stockholm: Regelrådet.
- Rieder, Stefan (2009). „Anwendung der SEVAL-Standards: Ergebnisse aus vier Fallstudien“, in LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2009/3; 387-397.
- Rieder, Stefan; Balthasar, Andreas und Kissling-Näf, Ingrid (2014). „Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken“, in Knoepfel, Peter et al. (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik. 5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung; 563-598.
- Rissi, Christof und Sager, Fritz (2013). „Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking“, in Regulation & Governance ; Volume 7, Issue 3; 348–364
- Ritz, Adrian und Sinelli, Peter (2013). „Performance Management in der öffentlichen Verwaltung“ in Ladner, Andreas et al. (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung; 347-367.
- Rüefli, Christian (2015). Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Bericht im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen. Bern: Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.
- Rüefli, Christian; Huegli, Eveline und Berner, Delia (2014). Institutionalisierte Partizipation der Bevölkerung an gesundheitspolitischen Prozessen. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Bern: Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.
- Rutz, Samuel (2015). Gefährdete Konsumentenfreiheit. Zürich: Avenir Suisse.
- Sager, Fritz und Rissi, Christof (2011). „The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy – the case of regulatory impact assessment in Switzerland“, in Evaluation, 17(2); 151-163.
- Sager, Fritz und Rüefli, Christian (2005). „Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements – Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung“, in Swiss Political Science Review 11(2); 101-129.

- Sägesser, Thomas (2007). **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG). Stämpfli Handkommentar.** Bern: Stämpfli Verlag.
- Schiesser, Fritz (2014). „Abnehmende Qualität der Gesetzgebung – aus dem Nähkästchen eine Ehemaligen“, in Griffel, Alain (Hrsg.). **Vom Wert einer guten Gesetzgebung.** Bern: Stämpfli; 139-148.
- Schlegel, Tobias (2015). **Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Evaluation 2014.** Bern: SECO.
- Slodowicz, Jan et al. (2007). **Verwendungsmöglichkeiten des Standard-Kosten-Modells. Eine Analyse des schweizerischen Kontexts. Studie im Auftrag des SECO.** Olten: Plaut Economics.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; 2011). **Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion.** Bern: SECO.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; 2014). **Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA.** Bern: SECO.
- Tiessen, Jan et al. (2013). **Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich.** Berlin: Prognos.
- Tobler, Stefan (2016). **Konzept für eine gute Regulierungspolitik.** Basel: Schweizerische Bankiervereinigung.
- Tschannen, Pierre (2014). „Immer, sofort, überall? – Vom Umgang des Gesetzgebers mit der Gesetzgebung“, in Griffel, Alain (Hrsg.). **Vom Wert einer guten Gesetzgebung.** Bern: Stämpfli; 159-169.
- Uhlmann, Felix (2013). „Überstrapazierte Gewährsklausel“ in **Neue Zürcher Zeitung** vom 26.4.2013.
- Wettbewerbskommission (WEKO; 2015). **Jahresbericht 2014 der Wettbewerbskommission (WEKO).** Bern: WEKO.
- Widmer, Thomas; Landert, Charles und Bachmann, Nicole (2000). **Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).**
<http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm>
- Widmer, Thomas (2001). „Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren“, in **LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2001/2; 11-39.**
- Widmer, Thomas (2005). **Leitfaden für die Wirksamkeitsüberprüfung beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).** Bern: BJ.

Widmer, Thomas und de Rocchi, Thomas (2012). Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Kompaktwissen CH, Band 16. Zürich/Chur: Rüegger.

Wyss, Martin (2014). „Von legislatorischen Wirkstoffen, Placebos und Verabreichungsformen“, in Griffel, Alain (Hrsg.). Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Bern: Stämpfli; 183-192.