

Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung

Bern, 13. August 2004

Verfasser: Klaus Mathis

Endfassung

A.	Einleitung	3
B.	Rechtliche Grundlagen	4
C.	Überprüfung der RFA in den Jahren 2001 bis 2003	5
	I. Arten von Qualitätskontrollen	5
	II. Beurteilungskriterien	6
	III. Kategorisierung der Gesetze	7
	IV. Ergebnisse	9
D.	Schlussbemerkungen	14

„The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources.“

George J. Stigler

A. Einleitung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist der Versuch, die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zu begründen und verschiedene Regelungsalternativen zu vergleichen, wobei deren Wirkungen auf die Volkswirtschaft systematisch erfasst und bewertet werden. In der englischsprachigen Literatur nennt man die RFA „Regulatory Impact Analysis“ (RIA). Im deutschen Sprachraum ist die Bezeichnung „Gesetzesfolgenabschätzung“ (GFA) vorherrschend, wobei zu beachten ist, dass dieser Begriff weiter gefasst ist, weil in diesem Zusammenhang die Wirkungen von Gesetzen ganz allgemein untersucht werden. Die RFA in der Schweiz orientiert sich am Modell der RIA der OECD und hat einen spezifisch ökonomischen Blickwinkel, sie findet aber nicht nur bei Regulierungen im engeren Sinne, sondern grundsätzlich bei allen gesetzgeberischen Vorhaben Anwendung.

In den USA sind Kosten-Nutzen-Analysen bei wichtigen Regulierungen schon seit langem üblich. Die OECD empfiehlt ihren Mitgliedsländern seit 1995, eine Regulierungsfolgenabschätzung im Rahmen der Gesetzgebung durchzuführen. Auch die EU unternimmt immer mehr Anstrengungen zur ökonomischen Analyse der Auswirkungen der Gesetzgebung. In der Schweiz werden Erlasse des Bundes – namentlich Gesetze und Verordnungen – seit dem Jahr 2000 auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen hin überprüft. In einigen Kantonen – namentlich Bern und Solothurn – laufen ebenfalls Projekte zur wirtschaftlichen Evaluation der Gesetzgebung. Neuenburg dagegen hat aus Kostengründen auf ein entsprechendes Projekt verzichtet. *Das Ziel der RFA ist es, die Qualität von Rechtsnormen im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erhöhen.*

In diesem Artikel wird der Versuch unternommen, die Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung auf Bundesebene zu messen. Dabei werden Kriterien entwickelt, mit denen die Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften zu Bundesgesetzen aus den Jahren 2001-2003 bewertet werden. Es zeigt sich, dass die Regulierungsfolgenabschätzung als Instrument mittlerweile akzeptiert ist und im Allgemeinen gut durchgeführt wird, wobei Verbesserungen in verschiedenen Bereichen noch möglich sind.

B. Rechtliche Grundlagen

Bevor wir uns der Messung der Qualität der RFA zuwenden, sollen zunächst kurz die rechtlichen Grundlagen der RFA erläutert werden. Die Bundesverfassung enthält in Art. 170 eine Grundlage für die Gesetzesevaluation. Danach hat die Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der spezifische Anknüpfungspunkt für eine ex ante-Evaluation von Erlassentwürfen findet sich in Art. 141 Abs. 2 Bst. g des Parlamentsgesetzes. Danach müssen Botschaften des Bundesrates zu Erlassentwürfen Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt enthalten, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind. Die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung wurde zudem in mehreren Motionen gefordert (Motion Forster 96.3618, Motion Durrer 99.3284, Motion der FDP-Fraktion 01.3089).

Gemäss dem Beschluss und den Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999 müssen alle Gesetzestexte vor ihrer Verabschiedung einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen unterzogen werden. Konkret bedeutet dies, dass alle Botschaften des Bundesrates an das Parlament, die einen Gesetzesentwurf betreffen, sowie alle Anträge auf Erlass einer Verordnung ein Kapitel „Volkswirtschaftliche Auswirkungen“ enthalten müssen. Die Analyse soll die folgenden fünf Prüfpunkte enthalten:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
4. Alternative Regelungen
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

Zu diesen fünf Prüfpunkten wurde ein Handbuch sowie eine Checkliste erarbeitet, die den Bundesämtern die Handhabung der RFA erleichtern soll. Auf der homepage des seco <http://www.seco.admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/regulierung/index.html> sind diese Dokumente sowie konkrete Beispiele abrufbar. Die RFA ist bis jetzt im Wesentlichen als eine ex ante-Evaluation im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaften zu Erlassen des Bundes zum Tragen gekommen. Ergänzend dazu kommt das Instrument des KMU-Verträglichkeitstests zum Einsatz.

C. Überprüfung der RFA in den Jahren 2001 bis 2003

Das seco unterstützt einerseits die anderen Bundesämter bei der Regulierungsfolgenabschätzung, andererseits kontrolliert es die Kapitel über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den entsprechenden Botschaften des Bundesrates. Ziel ist es, so weit wie möglich eine einheitliche Präsentation dieser Kapitel sicherzustellen. Die Aussagen müssen kohärent und aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht vertretbar sein. Nach Möglichkeit sind quantitative Angaben zu machen, z. B. zur Anzahl der Betroffenen sowie nach Möglichkeit zu den Kosten und dem Nutzen aus volkswirtschaftlicher Sicht.

I. Arten von Qualitätskontrollen

Die Qualität einer RFA lässt sich in verschiedener Weise überprüfen. W. Harrington/R. Morgenstern unterscheiden grundsätzlich drei Arten von Qualitätstests:¹

1. Inhaltstest („content test“): Bei diesem Test geht es darum, den Inhalt der RFA hinsichtlich bestimmter Anforderungskriterien zu kontrollieren.
2. Wirkungstest („outcome test“): Man vergleicht die in der RFA vorausgesagten Auswirkungen mit den tatsächlichen Auswirkungen einer bestimmten Regulierung.
3. Funktionstest („function test“): Bei diesem Test versucht man, die Auswirkungen eines Regulierungsvorhabens, das eine RFA durchlaufen hat, zu vergleichen mit den hypothetischen Auswirkungen, die eingetreten wären, wenn man beim entsprechenden Regulierungsvorhaben auf eine RFA verzichtet hätte.

Beim Inhaltstest werden folgende Unterscheidungen getroffen:

1. einfacher Inhaltstest („content test“ i. e. S.): Es wird kontrolliert, ob die geforderten Prüfpunkte grundsätzlich vorhanden sind.
2. detaillierter Inhaltstest („extensive test“): Mittels einer Checkliste wird das Vorhandensein bestimmter inhaltlicher Elemente detailliert überprüft.

¹ Winston Harrington/Richard D. Morgenstern, Evaluating Regulatory Impact Analysis (OECD-Arbeitspapier), Paris 2003, S. 4 ff.

3. qualitativer Inhaltstest („intensive test“): Bei dieser Kontrolle geht es nicht nur um die bloße Existenz gewisser inhaltlicher Elemente, sondern um eine qualitative Beurteilung der RFA.

II. Beurteilungskriterien

In Anlehnung an das Konzept von Harrington/Morgenstern wurde ein Inhaltstest entwickelt, der in einem ersten Teil eine einfache sowie detaillierte quantitative Kontrolle und in einem zweiten Teil eine qualitative Beurteilung enthält. Auf einen Wirkungs- und Funktionstest wurde verzichtet, weil einerseits die entsprechenden Gesetze noch gar nicht oder erst seit kurzer Zeit in Kraft sind und weil andererseits solche Tests aufwändig und in methodischer Hinsicht mit verschiedenen Problemen verbunden sind. So ist es beim Wirkungstest schwierig, die massgeblichen Ursachen und Wirkungen von Nebeneinflüssen zu isolieren (Problem der *ceteris paribus*-Bedingung) und beim Funktionstest lässt sich schwerlich ein hypothetischer Referenzzustand konstruieren („man kann den Film nicht ein zweites Mal abspielen“).

Mit einer quantitativen Kontrolle der inhaltlichen Elemente – auch „scoring“ genannt² – wurde zunächst geprüft, ob das entsprechende Kapitel vorhanden war und ob die fünf Prüfpunkte in der Botschaft zu finden waren. Dann wurden die einzelnen Abschnitte zu den fünf Prüfpunkten auf das Vorhandensein bestimmter Inhalte detailliert überprüft. Die Prüffragen wurden dabei graduell abgestuft. Bei der Prüfung der Alternativen wurde beispielsweise zunächst geprüft, (1.) ob mindestens eine Alternative erwähnt wurde, (2.) ob eine Alternative geprüft wurde, (3.) ob mehrere Alternativen geprüft wurden und schliesslich, (4.) ob quantitative Angaben zu finden waren (für weitere Details siehe Tabelle 1). Für jede Frage, die positiv beantwortet werden konnte, wurde jeweils ein Punkt gutgeschrieben. Insgesamt konnten bei diesen Prüfpunkten maximal 20 Punkte erreicht werden.

Da der Beurteilungsbogen für alle Kategorien von Gesetzen zur Anwendung kam, mussten diese Kriterien möglichst allgemein formuliert werden. Die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns sowie die Alternativen wurden oft nicht im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung, sondern schon im allgemeinen Teil diskutiert. Diese Prüfpunkte wurden aber trotzdem positiv bewertet, auch wenn sie in einem anderen Kapitel abgehandelt wurden. Insofern war man bei der Verteilung der Punkte recht grosszügig.

² Robert W. Hahn/Erin M. Layburn, Can Government Reporting help bring Rationality to Regulation? – Tracking the Value of Regulation, in: Regulation, Fall 2003, S. 16 ff.

Mit dem quantitativen Test kann man zwar nachweisen, welche Elemente in einer Botschaft vorhanden sind; die Qualität der Argumentation kommt dabei aber nicht adäquat zum Ausdruck. In einem zweiten Teil wurde deshalb die Kontrolle der Botschaften mit einer qualitativen Beurteilung ergänzt. Dabei wurde insbesondere auf folgende Punkte geachtet:

1. auf die Richtigkeit der Angaben
2. auf die Vollständigkeit wichtiger Angaben
3. auf die Plausibilität der Argumentation
4. auf die Transparenz allfälliger Berechnungen

Die Bewertung dieser qualitativen Elemente („soft-Faktoren“) erfolgte aufgrund einer Gesamtbeurteilung mittels einer Note von maximal 10 Punkten. Bei diesem Vorgehen konnte auch der Zweckmässigkeit der Analyse hinsichtlich der Art des Gesetzes Rechnung getragen werden. Allerdings ist diese Beurteilung nicht frei von subjektiven Wertungen.

III. Kategorisierung der Gesetze

Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung wurde für die Botschaften zu Bundesgesetzen, die in den Jahren 2001 bis 2003 im Bundesblatt publiziert wurden, durchgeführt.³ Zu diesem Zweck wurden die Gesetze nach dem Gegenstand ihres Regelungsbereiches in vier Kategorien eingeteilt:

1. Ökonomische Regulierungen („economic regulations“)
2. Soziale Regulierungen („social regulations“)
3. Steuern, Transfers und Sozialversicherungen
4. Andere Gesetze

Nach A. Ogus wurde zunächst zwischen ökonomischen und sozialen Regulierungen unterschieden.⁴ Ökonomische Regulierungen sind gesetzliche Regelungen, die direkt Einfluss auf die Marktordnung in gewissen Branchen oder auf den Wettbewerb ganz allgemein nehmen (insbes. Preisregulierungen oder Regelung des Marktzutritts). In die Kategorie „soziale Regulierungen“ fallen gesellschaftspolitisch motivierte Regelungen, die den Schutz eines bestimm-

³ Botschaften zu Verordnungen wurden nicht einbezogen. Diese verweisen häufig auf die Regulierungsfolgenabschätzung eines entsprechenden Gesetzes und werden im Bundesblatt nicht veröffentlicht.

⁴ Ogus, Anthony Ian, Regulation – Legal Form and Economic Theory, Oxford 1994.

ten Rechtsgutes (z. B. Persönlichkeitsschutz) oder eine gesellschaftspolitische Zielsetzung (z. B. Volksgesundheit, Umweltschutz, Arbeitsplatzsicherheit) zum Inhalt haben. In die dritte Kategorie fallen alle Gesetze zu Steuern, Gebühren und Abgaben, Transfers des Staates (hauptsächlich Subventionen) sowie Gesetze zu den Sozialversicherungen. In einer vierten Kategorie wurden alle anderen Gesetze zusammengefasst, insbesondere administrative Regulierungen („process regulations“) oder Gesetze, welche die Organisation des Staates betreffen.

Wenn ein Gesetz mehrere Zielsetzungen verfolgte, wurde es derjenigen Kategorie zugeteilt, die dem Hauptziel der Regelung entsprach (Steuern zur Bekämpfung des Alkoholmissbrauches wurden deshalb beispielsweise den sozialen Regulierungen und nicht der Kategorie „Steuern, Transfers und Sozialversicherungen“ zugeordnet). Es wurden alle Botschaften zu Entwürfen zu Bundesgesetzen gemäss Bundesblatt 2001-2003 ausgewertet, die als wirtschaftlich relevant eingestuft werden konnten (insgesamt 42 Botschaften). Naturgemäss sind ökonomischen Regulierungen wirtschaftlich von besonderer Bedeutung. Bei den übrigen Kategorien hängt die wirtschaftliche Bedeutung stark vom spezifischen Inhalt der Regelung ab. Die untenstehende Liste gibt Auskunft über die in Betracht gezogenen Gesetze.

1. Ökonomische Regulierungen (9)

- Änderung des Kartellgesetzes, BBI 2002 2022
- Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA), BBI 2002 3605
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBI 2002 3709
- Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG), BBI 2002 4721
- Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, BBI 2002 8060
- Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG), BBI 2003 1569
- Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag, BBI 2003 3789
- Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, BBI 2003 4357
- Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG), BBI 2003 7951

2. Soziale Regulierungen (12)

- Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBI 2001 1715
- Änderung des Betäubungsmittelgesetzes, BBI 2001 3715
- Transplantationsgesetz, BBI 2002 29
- Änderung des Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung, BBI 2002 2723
- Änderung des Tierseuchengesetzes (TSG), BBI 2002 4966
- Änderung des Tierschutzgesetzes (TSchG), Einfuhr rituell geschlachteter Tiere, BBI 2002 4979
- Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) [Förderung der Einführung schwefelfreier Treibstoffe], BBI 2002 6464
- Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen, BBI 2002 7361
- Revision des Tierschutzgesetzes (TierSchG), Verbesserung des Vollzugs, BBI 2003 657
- Embryonenforschungsgesetz (EFG), BBI 2003 1163
- Änderung des Datenschutzgesetzes (DSG), BBI 2003 2101
- Änderung des Alkoholgesetzes (Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops), BBI 2003 2170

3. Steuern, Transfers und Sozialversicherungen (10)

- Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, BBI 2001 741
- Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), BBI 2001 2245
- Steuerpaket 2001 (mehrere Gesetzesänderungen), BBI 2001 2983
- 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, BBI 2001 3205

- Bundesgesetz über die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen, BBI 2001 5957
- Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, BBI 2002 2829
- Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus, BBI 2002 7155
- Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum, BBI 2003 535
- Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedica, BBI 2003 6215
- Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz, BBI 2003 6228

4. Andere Gesetze (11)

- Änderung des Bundesgesetzes über den zivilen Ersatzdienst, BBI 2001 6127
- Armeereform XXI und Revision der Militärgesetzgebung, BBI 2002 858
- Bundesgesetz über den neuen Finanzausgleich (FAG), BBI 2002 2291
- Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht), BBI 2002 3148
- Teilrevision des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz), BBI 2002 3465
- Änderung des Strassenverkehrsgesetzes und des Versicherungsaufsichtsgesetzes, BBI 2002 4397
- Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBI 2002 4430
- Revision des Nationalbankgesetzes, BBI 2002 6097
- Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, BBI 2003 1288
- Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), BBI 2003 1963
- Totalrevision des Publikationsgesetzes (PublG), BBI 2003 7711

IV. Ergebnisse

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in den Tabellen 1 und 2. Danach schneiden die Botschaften zu den ökonomischen Regulierungen am besten ab (durchschnittlich 20.0 Punkte). An zweiter Stelle kommt die Kategorie „Steuern, Transfers und Sozialversicherungen“ (17.6 Punkte), gefolgt von der Kategorie „andere Gesetze“ (16.3 Punkte). Das Schlusslicht bilden die sozialen Regulierungen mit 15.1 Punkten (siehe Tabelle 1).⁵

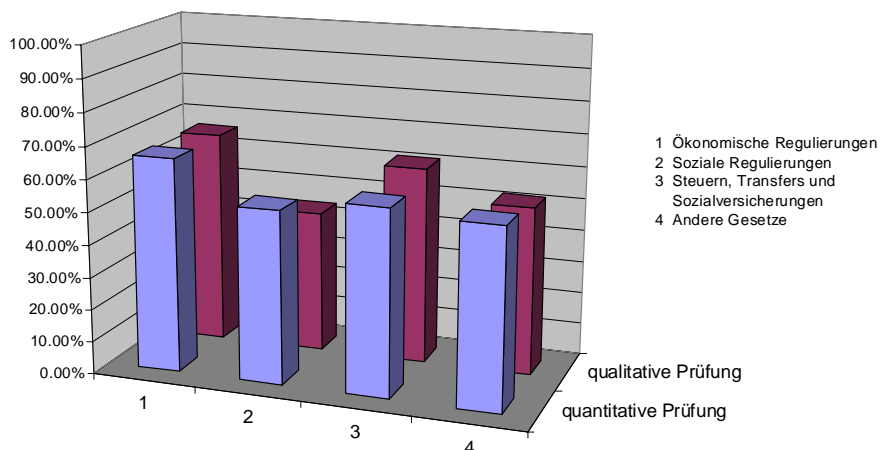
Es erstaunt nicht, dass die ökonomischen Regulierungen am besten abschneiden, weil bei diesen die Notwendigkeit einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen am offensichtlichsten ist. Bei den sozialen Regulierungen dagegen wurde häufig nur eine summarische und unvollständige Analyse vorgenommen, weil man vermutlich dachte, dass eine einzelne soziale Regulierung nur einen geringen Einfluss auf die Wirtschaft hat. Bei den sozialen Regulierungen liegt aber das Problem gerade darin, dass viele kleine Regulierungen zusammen einen erheblichen Einfluss auf die Wirtschaft – insbesondere auf die kleinen und mittleren Unternehmungen – haben können. Es ist daher wichtig, dass auch bei sozialen Regulierungen eine vollständige und systematische Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt wird.

Die qualitative Beurteilung konnte im Einzelfall recht stark von der quantitativen Kontrolle abweichen, in den aggregierten Grössen zeigte diese aber das gleiche Muster wie bei den Ergebnissen der quantitativen Kontrolle, wobei in der qualitativen Beurteilung die Unterschiede noch etwas akzentuierter zum Tragen kamen. Es war häufig der Fall, dass in einer

⁵ Gewichtung jeweils nach der Anzahl Gesetze.

Botschaft die Prüfpunkte zwar an und für sich behandelt wurden, dass man den heiklen Fragen aber geschickt ausgewichen war. Solche Botschaften kamen bei der quantitativen Kontrolle eher zu gut weg, was mit der qualitativen Kontrolle korrigiert werden konnte. Abbildung 1 gibt einen Vergleich der qualitativen und der quantitativen Prüfung pro Gesetzeskategorie durch Angabe der erreichten Punkte in Prozent des jeweiligen Totals.

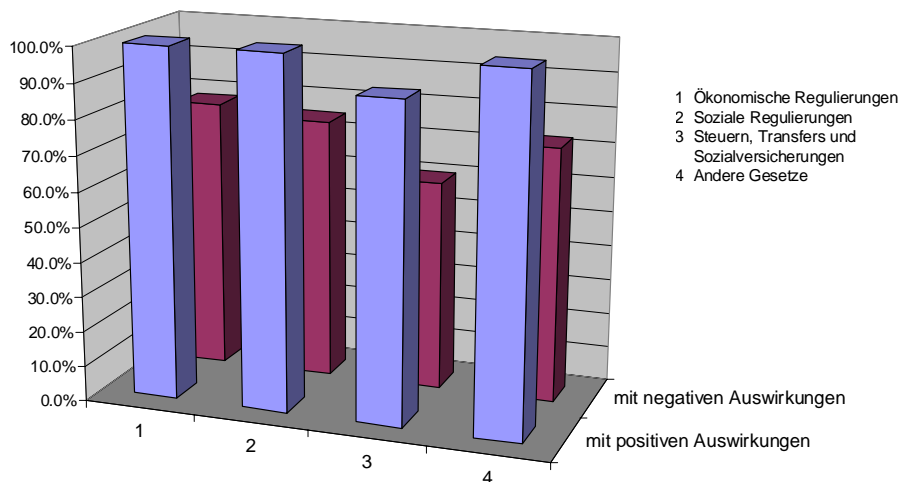
Abbildung 1: Zielerreichung (quantitative und qualitative Prüfung)



In zeitlicher Hinsicht ist kein eindeutiger Trend feststellbar (siehe Tabelle 2). Ziemlich konstant geblieben sind die Werte für die ökonomischen Regulierungen. Zum Teil gegensätzliche Auf- und Abwärtsbewegungen findet man bei den drei anderen Kategorien. Da pro Kategorie und Jahr jeweils nur einige Gesetze anfallen, hängen die Ergebnisse entsprechend stark von den Botschaften einzelner Gesetze ab. Insgesamt blieb die Qualität der RFA im Zeitablauf in etwa konstant. Es erfordert daher noch einige Anstrengungen, um die Qualität der RFA in Zukunft zu erhöhen.

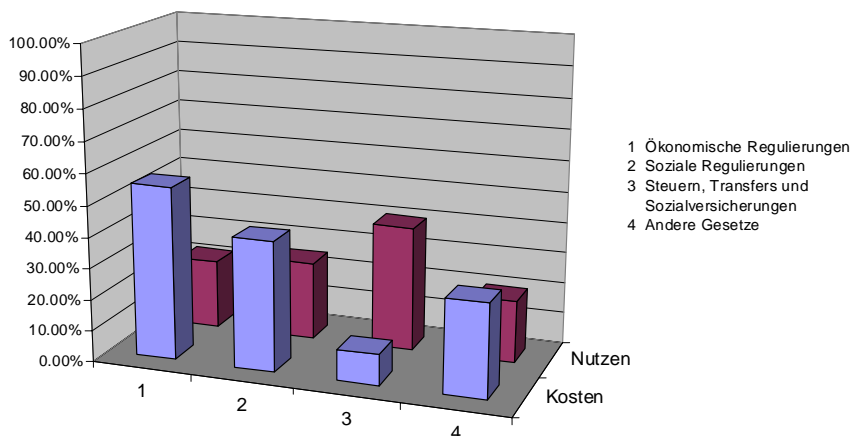
Was die einzelnen inhaltlichen Elemente betrifft, lassen sich dagegen klare Tendenzen feststellen: Von den geprüften Botschaften enthielten alle das Kapitel „Volkswirtschaftliche Auswirkungen“, es wurden aber nur in 29 % der Fälle alle 5 Prüfpunkte behandelt. Betroffene mit positiven Auswirkungen wurden fast immer, Betroffene mit negativen Auswirkungen dagegen nur in rund drei Viertel der Botschaften erwähnt. In Abbildung 2 wird diese Feststellung für die vier Gesetzeskategorien aufgeschlüsselt.

Abbildung 2: Erwähnung der Betroffenen



Nicht immer anzutreffen waren quantitative Angaben zur Anzahl der Betroffenen (52 %), zu den Kosten (33 %) und zum Nutzen (26 %) für die Betroffenen. In der Regel finden sich eher Angaben zu den Kosten, da der Nutzen meistens schwieriger zu messen ist. Eine Ausnahme bildet die Kategorie „Steuern, Transfers und Sozialversicherungen“, weil die Höhe der Subventionen – welche für die Begünstigten einen Nutzen darstellen – in der Regel angegeben wurde.

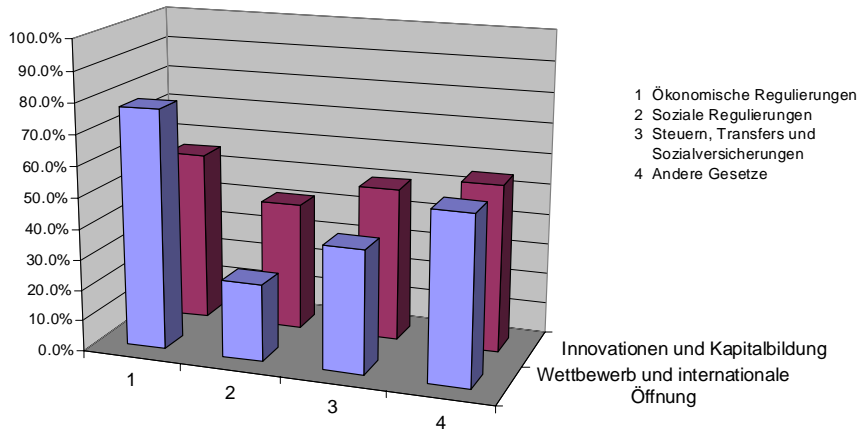
Abbildung 3: Quantitative Angaben zu Kosten und Nutzen der Betroffenen



Regelmässig erwähnt wurden einzelne Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (je nach Kriterium 43-50 %), äusserst selten waren hingegen Angaben zu den volkswirtschaftlichen Kosten bzw. zum entsprechenden Nutzen zu finden. Eine eigentliche Kosten-Nutzen-Rechnung wurde nie angestellt. Abbildung 4 gibt Auskunft über die Behandlung einiger volkswirtschaft-

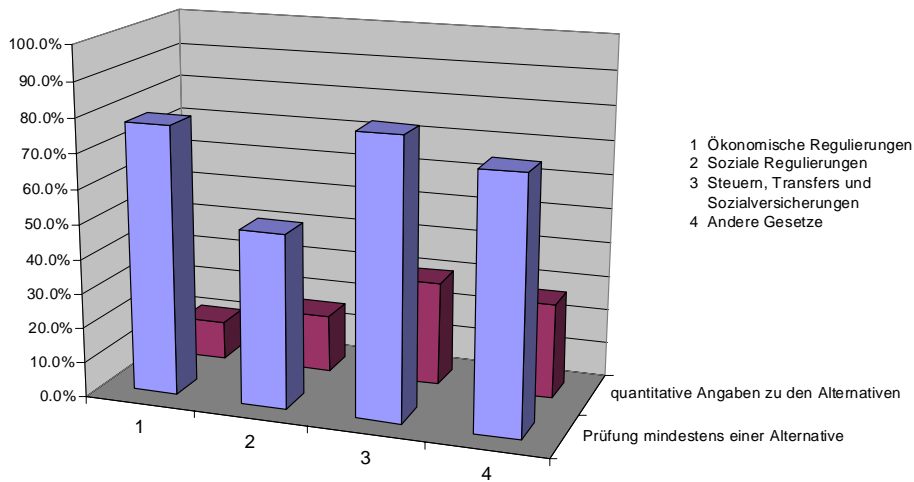
licher Einflussgrößen, die im Wachstumsbericht als Schlüsselfaktoren für das Wirtschaftswachstum bezeichnet werden.

Abbildung 4: Erwähnung der Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

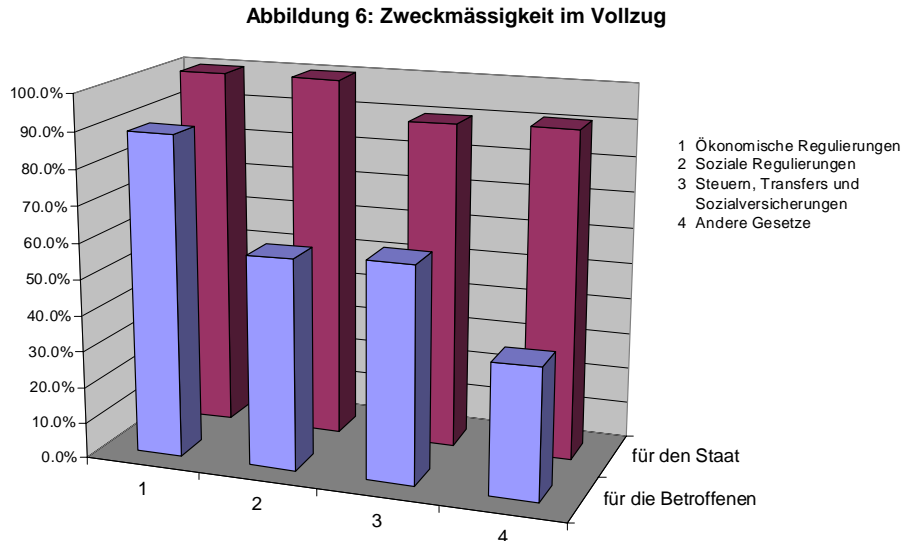


Mindestens eine Alternative wurde meistens erwähnt; auch eine Prüfung von Alternativen fand in der Mehrheit der Fälle statt (in 69 % eine Alternative, in 57 % mehrere Alternativen). Weniger häufig waren hingegen quantitative Angaben zu den Alternativen (21 %).

Abbildung 5: Prüfung von Alternativen



Die Zweckmässigkeit im Vollzug für den Staat wurde meistens (95 %), für die Betroffenen in 60 % der Botschaften geprüft.

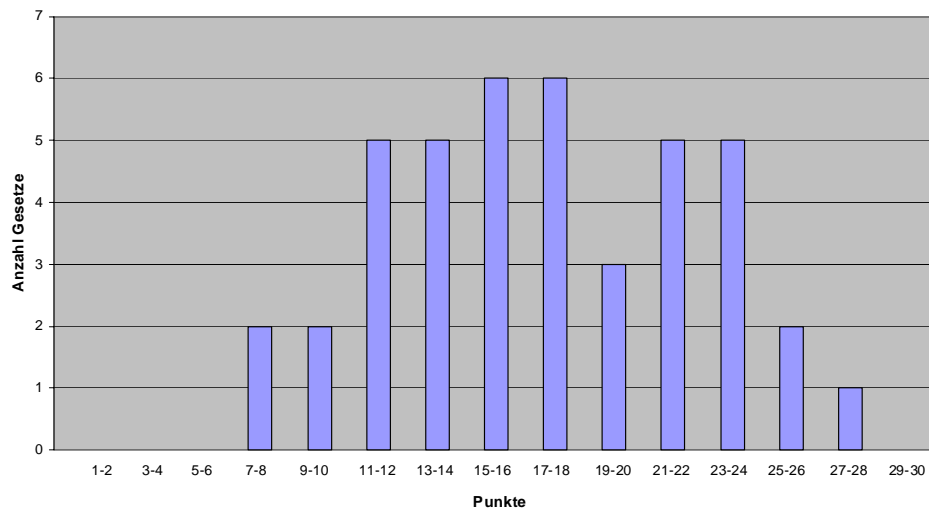


Für jede Kategorie wurde schliesslich für die Periode 2001-2003 ein „Testsieger“ ermittelt. Es handelt sich um die folgenden Botschaften:

1. Ökonomische Regulierungen: *Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (26 Punkte)*
2. Soziale Regulierungen: *Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen (21 Punkte)*
3. Steuern, Transfers und Sozialversicherungen: *Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (24 Punkte)*
4. Andere Gesetze: *Bundesgesetz über den neuen Finanzausgleich (27 Punkte)*

Abbildung 7 gibt einen abschliessenden Gesamtüberblick über die Verteilung der erreichten Punktzahlen für alle Gesetze. Die Standardabweichung beträgt für alle Gesetze 5.0 Punkte (Ökonomische Regulierungen 4.8 Punkte, Soziale Regulierungen 3.5 Punkte, Steuern, Transfers und Sozialversicherungen 5.2 Punkte, andere Gesetze 5.2 Punkte). Die kleine Streuung bei den sozialen Regulierungen erklärt sich dadurch, dass bei dieser Kategorie ziemlich einheitlich relativ tiefe Punktzahlen erreicht wurden.

Abbildung 7: Erreichte Punkte



D. Schlussbemerkungen

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die qualitative Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Allgemeinen gut dargestellt wurde, quantitative Angaben hingegen häufig fehlten. Nicht selten wurden zudem die Folgen der Regulierung so beschrieben, als ob es nur Gewinner geben würde und keinerlei negative Auswirkungen zu erwarten wären. Um die Qualität der RFA zu verbessern, schlagen wir folgende Massnahmen vor:⁶

1. Die RFA muss bereits zu Beginn der Entscheidungsfindung zum Einsatz kommen. Sie soll nicht erst nachträglich hinzugefügt werden.
2. Es sind vermehrt Anstrengungen im Hinblick auf eine Quantifizierung und Monetarisierung der Auswirkungen zu unternehmen. Dies gilt insbesondere für wichtige Regulierungen.
3. Die RFA muss einem breiten Publikum zugänglich sein. Es sind daher nicht nur die Botschaften zu Gesetzen, sondern auch die Berichte zu den Verordnungen zu veröffentlichen.
4. Man könnte die RFA nicht nur bei neuen Erlassen, sondern auch bei bestehenden Gesetzen durchführen.

⁶ Vgl. OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, Paris 1997, S. 215.

Von zentraler Bedeutung ist dass die RFA möglichst früh einsetzt, damit verschiedene Alternativen grundlegend diskutiert und verglichen werden können. Nicht selten wird jedoch bereits zu Beginn aufgrund rechtlicher oder politischer Sachzwänge die Entscheidungsfindung in eine bestimmte Richtung kanalisiert, so dass nur noch über Details der entsprechenden Alternative diskutiert werden kann. Es besteht dabei die Gefahr, dass die RFA lediglich die gewählte Lösung rechtfertigt und bestenfalls einen Einfluss auf einzelne Details hat. Man kann sich daher fragen, ob die Regulierungsfolgenabschätzung statt von den Bundesämtern nicht besser von einer externen Stelle durchgeführt werden sollte, was allerdings mit bedeutend höheren Kosten verbunden wäre.

Die Einflussmöglichkeiten des *seco* bei der Kontrolle der RFA sind begrenzt. Sie beschränken sich in der Praxis auf die Unterstützung und Ermahnung der Ämter. Eigentliche Sanktionen sind nicht vorgesehen, abgesehen von der Möglichkeit eines Mitberichts bei Vorlagen anderer Departemente. In der Regel ist die Zusammenarbeit aber kooperativ und konstruktiv und die RFA ist mittlerweile als Instrument der Gesetzgebung anerkannt. Problematisch wird es dann, wenn die Notwendigkeit staatlichen Handelns in Frage gestellt werden muss und wenn eine Vorlage vor allem politisch motiviert ist. Denkbar wäre, dass die RFA-Kontrollinstanz ausserhalb der Verwaltung angesiedelt würde, damit sie unabhängiger agieren könnte.

Man kann sich schliesslich auch fragen, ob der Nutzen, der aus einer besseren Gesetzgebung erwächst, die Kosten, welche die RFA verursacht, zu rechtfertigen vermag. Da die Gesetze normalerweise über eine längere Zeit in Kraft sind und oft eine grosse Anzahl von Unternehmungen und Haushalten betreffen, wird sich eine wirtschaftliche Analyse der Gesetze langfristig in aller Regel lohnen. Die RFA hat ausserdem noch einen weiteren positiven Effekt: *Sie schärft bei den Ämtern und den politischen Entscheidungsträgern das Bewusstsein für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Gesetzen, und zwar sowohl für die beabsichtigten Effekte wie auch für unbeabsichtigte Nebenwirkungen.*

Neben den Vorteilen sollten aber auch die Grenzen der RFA bedacht werden: Diese kann und soll dem Gesetzgeber nicht die Entscheidung abnehmen, als sie lediglich eine Entscheidungshilfe darstellt. Dies gilt insbesondere auch für das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse, bei der Verteilungswirkungen ausgeblendet werden. Die Auswahl unter den Alternativen bedarf daher in jedem Fall einer Bewertung verschiedener Ziele, welche von den politischen Entscheidungsträgern vorzunehmen ist. *Die RFA soll dabei die Rationalität der Entscheidungen erhöhen, damit der Gesetzgeber tatsächlich diejenigen Ziele erreicht, die er anstrebt.*