



Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Überblick	3
1 Was ist eine RFA?	4
1.1 Zweck und Ziele der RFA	4
1.2 Rechtliche Grundlagen	4
1.3 Die RFA im Rechtssetzungsprozess	4
2 Notwendigkeit einer RFA und Quick-Check	6
2.1 Rechtlicher Anwendungsbereich	6
2.2 Relevanzanalyse: Der Quick-Check	6
2.3 Art, Fokus und Umfang der Analyse	7
2.4 Verantwortliche Personen	10
2.5 Vertiefte RFA	10
3 Inhalt der RFA: Die 5 Prüfpunkte	12
3.1 Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	12
3.2 Prüfpunkt II: (Alternative) Handlungsoptionen	13
3.3 Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	15
3.4 Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	18
3.5 Synthese und Bilanz der Auswirkungen	19
3.6 Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug	20
4 Planung einer RFA	21
4.1 Zeitliche Planung und Einbettung in den Rechtssetzungsprozess	21
4.2 Personelle und finanzielle Ressourcen	22
4.3 Vergabe eines verwaltungsexternen Auftrages	23
4.4 Einsetzung einer Begleitgruppe	24
4.5 Methodisches Vorgehen	24
4.6 Übersichtstabelle: Planung nach Art der Analyse	27
5 Berichterstattung und Darstellung der Ergebnisse	28
5.1 RFA-Bericht	28
5.2 Darstellung und Verwendung der Resultate der RFA	28
6 Exkurs - Regulierung und Innovation	29
7 Anhang	30
8 Liste referenzierter Zusatzdokumente	30

Überblick

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Dies beinhaltet auch die Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Umwelt. Sie dient dazu, den politischen Entscheidungsträgern transparente und aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen und soll damit einen Beitrag zur Verbesserung der Rechtsetzung leisten.

Sie beinhaltet eine vorausschauende Analyse der Notwendigkeit staatlichen Handelns, der Auswirkungen auf einzelne Gruppen und die Gesamtwirtschaft sowie die Diskussion möglicher alternativer Regelungen und des Vollzugs. Dabei nimmt die RFA eine ökonomische Perspektive ein. Dies bedeutet insbesondere, dass ökonomische Dimensionen wie Kosten, Nutzen und Verteilungswirkungen betrachtet werden.

Anwendungsbe- reich	Die Analyse der insgesamt fünf RFA-Prüfpunkte ist für alle rechtssetzenden Vorhaben des Bundes (d.h. insbesondere für neue Gesetze und Verordnungen bzw. deren Revision) obligatorisch. Dabei hängen die Tiefe und der Fokus dieser Analysen von der volkswirtschaftlichen Relevanz der Vorlage ab. Diese wird anhand des Quick-Checks bestimmt.
Zeitpunkt	Der RFA-Prozess begleitet den Rechtssetzungsprozess. Es wird empfohlen, die Arbeiten zur RFA schon in frühen Phasen der Rechtssetzung zu beginnen (Ausarbeitung Projektskizze, Normkonzept, Aussprachepapier).
Quick-Check	In dieser frühen Phase wird ein Quick-Check, d.h. eine Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte durchgeführt. Anhand des zweiseitigen Quick-Check-Formulars kann die Notwendigkeit weitergehender Analysen bestimmt werden. Der Quick-Check wird der ersten Ämterkonsultation, spätestens aber bei Eröffnung der Vernehmlassung beigelegt.
Verantwortung	Die Verantwortung für die Durchführung der RFA (und des Quick-Checks) zu einem Vorhaben liegt grundsätzlich beim federführenden Amt. Es kann die RFA selber durchführen oder eine verwaltungsexterne Stelle beauftragen. Die RFA-Fachstelle beim SECO berät die federführenden Ämter bei Fragen zur RFA und stellt die methodischen Hilfsmittel (Handbuch, Checkliste, etc.) zur Verfügung. Bei Vorlagen mit mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ist eine vertiefte RFA mit dem SECO (gemeinsame Federführung) angezeigt.
Resultate	Die Resultate der RFA werden im Bundesratsantrag, dem erläuternden Bericht für die Vernehmlassung und in der Botschaft dargelegt. Nach der Vernehmlassung sind die Resultate gegebenenfalls zu aktualisieren.

Im vorliegenden Handbuch werden der RFA-Prozess, die Planung und Durchführung sowie der Inhalt der RFA beschrieben. Dabei ist das Handbuch, insbesondere die Kapitel 1 bis 3, vor allem auf gewöhnliche und wenig komplexe Vorlagen zugeschnitten, für die keine vertiefte Analyse notwendig ist. Einen Überblick über den Inhalt bzw. die zu prüfenden Fragen zu den fünf Prüfpunkten gibt hierbei die [RFA-Checkliste](#). Das Handbuch enthält am Schluss eine Liste referenzierter Dokumente, welche insbesondere für weitergehende Analysen hilfreich sein können.

Weitere Informationen sowie Dokumente und Kontaktpersonen finden Sie auf www.seco.admin.ch/de/regulierungsfolgenabschaetzung. Bei Fragen kontaktieren Sie die RFA-Fachstelle des SECO.

1 Was ist eine RFA?

1.1 Zweck und Ziele der RFA

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur ex-ante Analyse und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der rechtssetzenden Vorhaben des Bundes. Die RFA existiert heute in allen OECD-Ländern. In der Schweiz wurde sie bereits 1999 auf Bundesebene eingeführt.

Die RFA soll Transparenz über die Auswirkungen von neuen Regulierungen schaffen und mögliche Alternativen aufzeigen. Dadurch liefert sie den politischen Entscheidungsträgern – vor allem dem Bundesrat und dem Parlament – eine faktenbasierte Entscheidungsgrundlage. Gleichzeitig sollen die Erkenntnisse der RFA schon während der Erarbeitung des Erlasses zur Optimierung des Vorhabens beitragen. Damit soll die RFA einen Beitrag leisten, um die Qualität und Effizienz der Regulierung zu erhöhen.

Mittels der Regulierungsfolgenabschätzung werden die folgenden fünf Prüfpunkte analysiert:

Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Prüfpunkt II: (Alternative) Handlungsoptionen

Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug

Es werden die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt untersucht. Dabei nimmt die RFA eine ökonomische Perspektive ein: Dies bedeutet insbesondere, dass die Auswirkungen in ökonomischen Dimensionen (insbesondere Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) analysiert und dargestellt werden.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6. Dezember 2019¹ sind die zentrale rechtliche Grundlage für die RFA. Sie regeln die Pflicht zur Durchführung der RFA, zur Darstellung der Resultate und definieren die unterschiedlichen Vorgaben zur RFA. Des Weiteren sind folgende Grundlagen relevant: Die Bundesverfassung (BV, [SR 101](#)) legt in Artikel 170 fest, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden müssen. Darauf gestützt legt das Parlamentsgesetz (ParlG, [SR 171.10](#)) in Artikel 141 fest, welche Arten von Auswirkungen der Bundesrat in seinen Botschaften ans Parlament insbesondere zu erläutern hat. Ergänzend dazu sind in den Artikeln 4 und 5 des Unternehmensentlastungsgesetzes (UEG [SR 930.31](#)) vom 29. September 2023 weitere Prüfpflichten und Vorgaben zur Schätzung der Regulierungskosten für Unternehmen verankert, die im Rahmen der RFA umgesetzt werden können. Der Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei konkretisiert die Anforderungen des Parlamentsgesetzes und regelt u.a. die Darstellung der Auswirkungen in den entsprechenden Dokumenten. Gemäss Artikel 6a des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, [SR 172.061](#)) sowie Artikel 8 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV, [SR 172.061.1](#)) gelten die Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften sinngemäss auch für erläuternde Berichte bei Vernehmlassungen. Im roten Ordner (Richtlinien der Bundeskanzlei für Bundesratsgeschäfte) wird die Vorbereitung und Erledigung von Bundesratsgeschäften geregelt. Der rote Ordner regelt auch die Darstellung der Auswirkungen einer Vorlage im Bundesratsantrag.

1.3 Die RFA im Rechtssetzungsprozess

Die Regulierungsfolgenabschätzung ist ein Analyseprozess, der den Gesetzgebungsprozess eng begleitet und die Grundlagen bzw. wichtige Erkenntnisse zur Ausarbeitung und Optimierung der Vorlage und der entsprechenden Dokumente (Botschaft, erläuternder Bericht, Anträge an den Bundesrat) liefern soll. Der RFA-Prozess ist daher eng mit dem Gesetzgebungsprozess verknüpft bzw. in diesen eingebettet (vgl. Abbildung 1 *Rechtssetzungsprozess und RFA-Prozess*).

¹ Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien), BBl 2024664

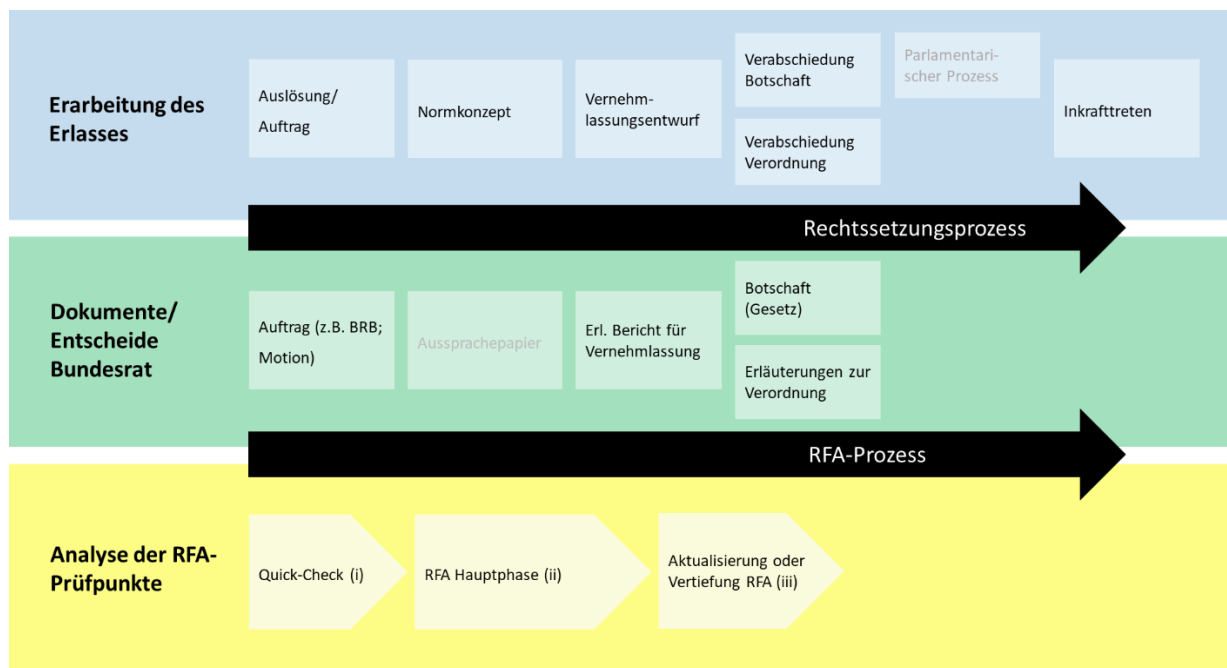


Abbildung 1 Rechtssetzungsprozess und RFA-Prozess

Damit die RFA die Hauptziele der Verbesserung der Transparenz sowie der Optimierung der Vorlage erfüllen kann, soll sie möglichst früh beginnen, d.h. bei der Analyse des staatlichen Handlungsbedarfs, bei Überlegungen zur Erteilung eines Gesetzgebungsauftrages, bei der Prüfung unterschiedlicher Varianten und Massnahmen oder bei der Erstellung eines Normkonzepts.

Die RFA-Analysen werden parallel zur Erarbeitung des Erlasses durchgeführt, die gewonnenen Erkenntnisse fliessen laufend einerseits in die Ausgestaltung der Regelung sowie die Erarbeitung des Erlasses und andererseits in die begleitenden Dokumente ein (vgl. Abbildung 1 *Rechtssetzungsprozess und RFA-Prozess*)

Der RFA-Prozess kann in drei Phasen unterteilt werden: In einer frühen Phase (Auftrag, Konzept) wird ein Quick-Check durchgeführt (i). Vor der Vernehmlassung erfolgt die Hauptanalyse der RFA (ii), in der die wesentlichen Analysen durchgeführt werden. Je nach Vorlage wird die RFA nach der Vernehmlassung aktualisiert oder es werden zusätzliche Analysen zur konkreter werdenden Vorlage durchgeführt (iii).

In frühen Phasen des Gesetzgebungsprozesses liegt der Fokus vor allem auf den Prüfpunkten I (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns) und II (Alternative Handlungsoptionen).

In einer mittleren Phase stehen in erster Linie die Auswirkungen (Prüfpunkte III und IV) der vorgeschlagenen Regelung bzw. unterschiedlicher Alternativen im Mittelpunkt. Gegen Ende des Gesetzgebungsprozesses, wenn die konkreten Handlungspflichten und Erlassformulierungen feststehen sind v.a. Vollzugsfragen (Prüfpunkt V) relevant.

Neu: Unternehmensentlastungsgesetz (UEG)²:

Zu verbesserter Rechtsetzung soll auch das Unternehmensentlastungsgesetz beitragen. Das Gesetz beinhaltet unter anderem Pflichten zur Schätzung der Regulierungskosten (Art. 5) und zur Prüfung von Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen (Art. 4). Die Ergebnisse sind in erläuternden Berichten und Botschaften abzubilden. Ferner enthält das Gesetz Regulierungsgrundsätze zu effizienter und für Unternehmen wenig belastender Regulierung (Art. 1 und 2). Die erforderlichen Analysen können im Rahmen der RFA durchgeführt werden. Ein Leitfaden zu den Prüfpflichten und ein Leitfaden zu den Regulierungskosten sind im Anhang zu diesem Handbuch zu finden.

² UEG ([SR 930.31](#)), in Kraft ab 1. Oktober 2024

2 Notwendigkeit einer RFA und Quick-Check

Gemäss RFA-Richtlinien ist für alle rechtssetzenden Vorlagen eine RFA notwendig. Dies bedeutet, dass für alle diese Vorlagen die fünf RFA-Prüfpunkte beantwortet werden müssen. Die Form und der Umfang können jedoch unterschiedlich sein. Mithilfe dieses (zweiten) Kapitels soll abgeklärt werden, in welcher Form und in welchem Umfang eine RFA notwendig ist. Mit Hilfe des Quick-Checks wird die Relevanz der Vorlage abgeklärt sowie der Umfang, die Art und die Ausrichtung der weiteren Analysen festgelegt. Diese Vorabklärungen sollen sicherstellen, dass die knappen Ressourcen für die RFA bei den richtigen Vorlagen und mit den richtigen Schwerpunkten zum Einsatz kommen.

2.1 Rechtlicher Anwendungsbereich

RFA bei allen rechtssetzenden Vorhaben	Die RFA-Richtlinien gelten für sämtliche Rechtsetzungsvorhaben ³ des Bundes. Gemeint sind damit insbesondere Verfassungsänderungen sowie der Erlass von neuen bzw. die Revision von bestehenden Bundesgesetzen und Bundesratsverordnungen. ⁴
Analyse der RFA-Prüfpunkte obligatorisch	Für alle diese Vorhaben gilt die Pflicht zur Analyse und Darstellung der fünf RFA-Prüfpunkte sowie zur Durchführung des Quick-Checks.
Darstellung der RFA-Prüfpunkte	Die Ergebnisse dieser Analyse müssen insbesondere in folgenden Dokumenten dargestellt werden: Anträge an den Bundesrat, erläuternde Berichte zu Verordnungen, erläuternde Berichte zu Vernehmlassungsvorlagen, Botschaften.
RFA-Analyse abhängig von Relevanz	Dies bedeutet nicht, dass für sämtliche Rechtsetzungsvorhaben eine (zusätzliche, externe) RFA-Studie durchgeführt werden muss. Es ist jedoch in jedem Fall eine Kurzabschätzung und Relevanzanalyse (Quick-Check) durchzuführen, mittels welcher bestimmt wird, ob und in welchem Umfang weitere RFA-Analysen durchgeführt werden müssen.

2.2 Relevanzanalyse: Der Quick-Check

Funktion (des Quick-Checks)	Der Quick-Check ist eine verbindliche Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte und dient gleichzeitig als Relevanzanalyse.
Zweck (des Quick-Checks)	Mit dem RFA-Quick-Check werden Handlungsbedarf, Auswirkungen sowie mögliche Alternativen einer Vorlage bzw. Massnahme zu einem frühen Zeitpunkt grob abgeschätzt. Er dient dazu, die Notwendigkeit und dem Umfang weitergehender RFA-Analysen zu bestimmen.
Form: Excel-Formular	Der Quick-Check ist ein Excel-Formular, bestehend aus Drop-Down-Auswahl-Fragen sowie offenen Fragen. Das Formular ist auf der Homepage des SECO (www.seco.admin.ch/de/regulierungsfolgenabschaetzung) zu finden.

³ Unter den Begriff fallen – mit Blick auf Botschaften – auch Verfassungsänderungen und Genehmigungen völkerrechtlicher Verträge (mit oder ohne Umsetzungserlass) sowie direkte Gegenentwürfe und indirekte Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, nicht jedoch die Volksinitiativen selber). Darunter können auch Departements- oder Amtsverordnungen fallen.

⁴ Die RFA-Richtlinien richten sich grundsätzlich nur an die Einheiten der Bundesverwaltung und gelten somit nicht direkt für Vorlagen aus dem Parlament. Gemäss Art. 111 des Parlamentsgesetzes entsprechen jedoch Berichte zu Kommissionsentwürfen (beispielsweise im Rahmen einer parlamentarischen Initiative) ebenfalls den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates. D.h. es sind im Grundsatz ebenfalls die fünf RFA-Prüfpunkte abzuschätzen und im Bericht darzustellen.

Inhalt (des Quick-Checks)	Das Quick-Check-Formular besteht aus drei Teilen: - Informationen zur Vorlage (Normstufe, federführendes Amt, Phase im Gesetzgebungsprozess) - Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte - Informationen zum weiteren Vorgehen und weiteren Analysen
Verantwortung beim federführenden Amt	Das federführende Fachamt ist verantwortlich für die Durchführung des Quick-Checks. Das SECO berät die Fachämter auf Anfrage zur Durchführung des Quick-Checks sowie zur Durchführung einer RFA (vgl. dazu auch 2.5).
Frühzeitige Durchführung	Der Quick-Check soll so früh wie möglich im Gesetzgebungsprozess durchgeführt werden. Idealerweise wird der Quick-Check in der Konzeptphase durchgeführt, also bevor ein konkreter Regelungsentwurf vorliegt (z.B. bei der Erstellung eines Normkonzepts, der Projektskizze oder bei der Definition der Stossrichtungen im Rahmen eines Aussprachepapieres).
Quick-Check Beilage in erster Ämterkonsultation	Der Quick-Check muss bei der Eröffnung der ersten Ämterkonsultation zum Vorhaben vorliegen und wird der konsultierten Vorlage beigelegt. Bei der ersten Ämterkonsultation zum Vorhaben handelt es sich oft um ein Aussprachepapier, in welchem die Eckwerte der Vorlage festgelegt werden. Falls kein Aussprachepapier oder einen vergleichbaren Bundesratsantrag gibt, ist der Quick-Check spätestens der Ämterkonsultation zur Eröffnung der Vernehmlassung beigelegen.
Notwendigkeit weiterer Analysen	Auf Basis der Ergebnisse des Quick-Checks wird bestimmt, ob weitergehende Analysen notwendig sind und in welchen Bereichen deren Fokus liegt.

2.3 Art, Fokus und Umfang der Analyse

Der Umfang und die Tiefe der RFA soll an die konkrete Vorlage angepasst sein und kann deshalb sehr unterschiedlich sein. Der Untersuchungsaufwand sollte in einem vertretbaren Verhältnis zum erwarteten Nutzen der RFA stehen.

Analyse der RFA-Prüfpunkte obligatorisch	Die Abschätzung der fünf RFA-Prüfpunkte und deren Darstellung in den entsprechenden Entscheidungsgrundlagen ist grundsätzlich für alle rechtssetzenden Vorhaben obligatorisch.
Tiefe und Umfang der Analyse	In welchem Umfang und in welcher Tiefe eine weitergehende Regulierungsfolgenabschätzung notwendig und sinnvoll ist, wird anhand der Ergebnisse des Quick-Checks bestimmt. Es gilt: Je höher die volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz und je grösser bzw. je unsicherer die erwarteten Auswirkungen, desto umfangreicher und tiefer sollte die RFA-Analyse sein.
Art der RFA	Es sind vier unterschiedliche Arten einer RFA möglich: a) Darstellung der fünf Prüfpunkte ohne weitergehende Analyse b) eine intern durchgeführte Analyse (separater Bericht) c) eine extern durchgeführte Analyse (separater Bericht) d) eine vertiefte RFA gemeinsam mit dem SECO (separater Bericht) Welche Art der RFA angemessen ist, hängt primär von der Relevanz der volkswirtschaftlichen Auswirkungen gemäss Quick-Check ab. Daneben können noch folgende Faktoren eine Rolle spielen:

	- regulatorische Relevanz⁵ - Wissenslücken und Unsicherheiten bzw. bereits vorhandene Analysen bzgl. der zu erwartenden Auswirkungen
a) Darstellung der Prüfpunkte ohne zusätzliche Analyse	Wenn keine oder nur vernachlässigbare Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (gemäss den Fragen 7, 11 und 12 im Quick-Check) zu erwarten sind und diese bekannt sind, kann auf eine weitergehende RFA-Analyse verzichtet werden. Die Ergebnisse bzw. die RFA-Prüfpunkte sind jedoch in jedem Fall in den entsprechenden Dokumenten (Botschaften, Vernehmlassungsunterlagen, Anträge an den Bundesrat) explizit dazustellen. Dabei können insbesondere bereits bestehende Studien und Daten genutzt werden. Zudem muss begründet werden, aus welchen Gründen auf eine weitergehende Analyse verzichtet wurde.
b) Interne RFA-Analyse	Bei geringen bis mittleren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf einzelne Gruppen kann eine intern durchgeführte RFA-Analyse angemessen sein, welche vom zuständigen Bundesamt in der Regel ohne verwaltungsexterne Untersuchungsaufträge durchgeführt werden kann. Die Bundesämter werden dabei vom SECO mithilfe geeigneter Arbeitsmittel unterstützt (RFA-Handbuch, RFA-Checkliste, Internetseite und auf Wunsch individuelle Beratung). Die Resultate werden in der Regel in einem separaten Bericht dargestellt und veröffentlicht. Der Umfang beträgt je nach Umfang und Komplexität der Vorlage ca. 10-50 Seiten.
c) Externe RFA-Analyse	Bei Vorhaben mit geringen bis mittleren erwarteten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder einzelne Gruppen kann das federführende Amt ebenfalls einen verwaltungsexternen Untersuchungsauftrag vergeben, die Resultate werden in einem separaten Bericht dargestellt und veröffentlicht. Der Umfang beträgt je nach Umfang und Komplexität der Vorlage ca. 10-50 Seiten. Weitere Informationen zur Frage, wann eine externe bzw. eine interne Analyse sinnvoll ist, findet sich weiter unten in diesem Abschnitt.
d) Vertiefte RFA gemeinsam mit dem SECO	Bei Vorhaben mit mittleren bis starken erwarteten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf einzelne Gruppen ist eine vertiefte RFA angezeigt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die erwarteten Auswirkungen in mehreren Kategorien der Fragen 7, 11 oder 12 (Auswirkungen auf einzelne Akteure, die Gesamtwirtschaft, weitere Auswirkungen) als mittel oder hoch relevant eingestuft werden. Für eine vertiefte RFA sind die federführende Verwaltungseinheit und das SECO gemeinsam verantwortlich. Die Analyse wird an einen verwaltungsexternen Auftragnehmer vergeben, die Resultate werden in einem separaten RFA-Bericht veröffentlicht. Vertiefte RFA werden in die Jahresziele des Bundesrates aufgenommen. Der Bundesrat äussert sich jeweils in Kenntnis der Ergebnisse des Quick-Checks im Bundesratsbeschluss explizit zur Notwendigkeit einer vertieften RFA. Bei vertieften RFA sind, soweit möglich, quantitative Schätzungen der Kosten und Nutzen vorzunehmen (vgl. dazu RFA-Richtlinien, Ziff. 3.2, Abs. 3). Weitere Informationen zur vertieften RFA finden sich in Abschnitt 2.5.
Schätzung der Regulierungskosten	Bei Vorhaben, welche für die Unternehmen neue Pflichten schaffen, sind die Regulierungskosten gemäss Artikel 5 UEG zu schätzen. Die Regulierungskosten sind in Zahlen darzustellen. Ist eine quantitative Schätzung nicht möglich, ist dies zu begründen und die Kosten sind qualitativ darzustellen (vgl. Anhang 02 - Leitfaden zur Schätzung von Regulierungskosten für Unternehmen).

⁵ Darunter wird u.a. die Stärke und Tiefe des Eingriffs in die Grundrechte (z.B. Eigentumsgarantie, Schutz der Privatsphäre, Wirtschaftsfreiheit, Rechtsgleichheit) verstanden.

Interne vs. externe Analyse

In vielen Fällen ist es sinnvoll, die Durchführung der RFA oder Teile davon an einen externen Auftragnehmer zu vergeben. Eine durch einen externen Auftragnehmer durchgeführte RFA kann folgende Vorteile bieten:

- Zusätzliches Fachwissen im Regulierungsbereich: Durch einen externen Auftrag kann ein breiterer Fachbereich abgedeckt werden und gegebenenfalls Experten für Vertiefungen hinzugezogen werden. Auch können im Rahmen eines externen Auftrages zusätzliche Daten (z.B. mittels Befragungen, Expertengesprächen) erhoben werden.
- Ökonomische und RFA-Expertise: Meist verfügen die Fachspezialisten zwar über vertiefte inhaltliche Expertise, jedoch über wenig Erfahrung in den Bereichen Ökonomie, Evaluation und Methoden (z.B. Methoden der RFA oder der Regulierungskostenschätzung). Diese kann über einen externen Auftragnehmer eingebracht werden.
- Unabhängigkeit: Ein durch externe Experten angefertigter RFA-Bericht wird oftmals als neutraler und unabhängiger wahrgenommen. Dies kann, insbesondere bei relativ umstrittenen Vorlagen, der Glaubwürdigkeit der Erkenntnisse dienen.
- Ressourcen und Termineinhaltung: Die Erarbeitung von RFA zu Gesetzes- und Verordnungsvorlagen ist aufwendig und kann von den Fachspezialisten oft nicht parallel zum weiterlaufenden Tagesgeschäft erledigt werden.

Allerdings gilt es zu beachten, dass auch bei einem externen Auftrag gewisse interne Ressourcen für die Vergabe des Auftrages, die Begleitung der Studie sowie die Einarbeitung bzw. Nutzung der Ergebnisse in die Vernehmlassungsunterlagen respektive die Botschaft notwendig sind.

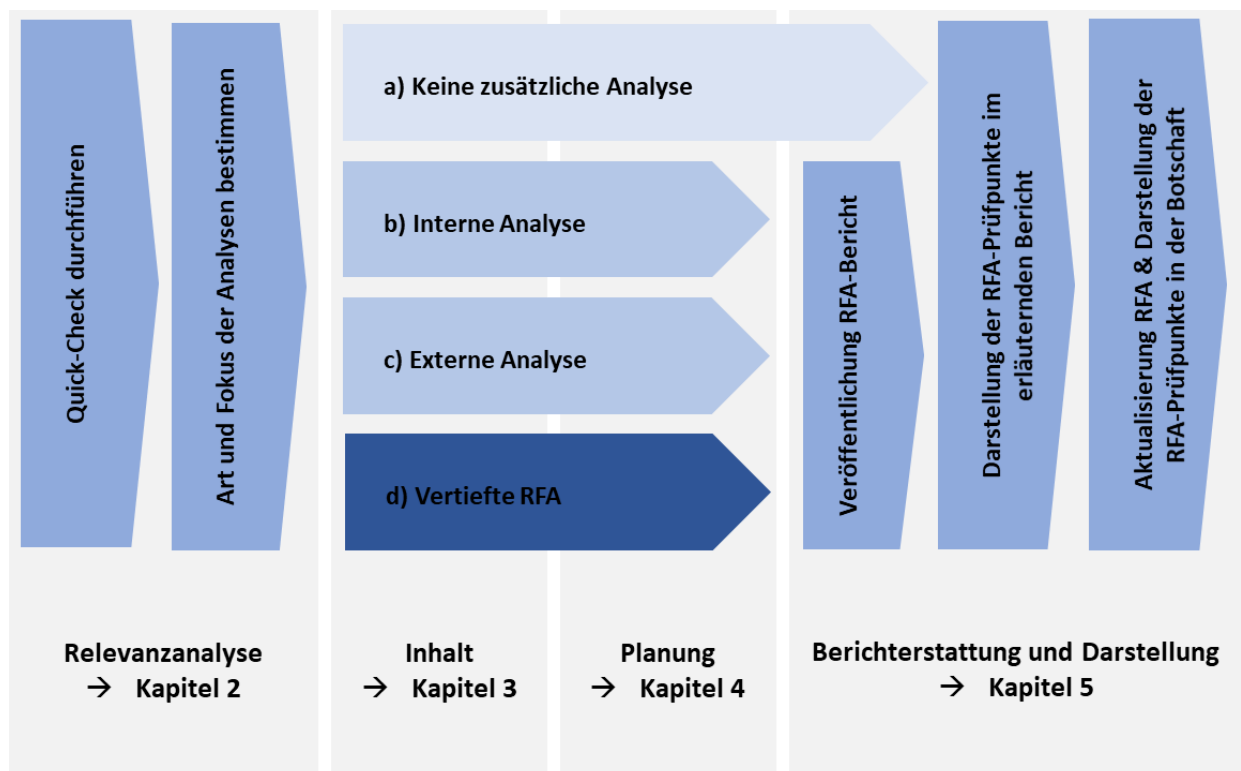


Abbildung 2: RFA-Prozess – Bestimmung von Art und Fokus der Analyse

2.4 Verantwortliche Personen

Zuständigkeit	Grundsätzlich ist für die Durchführung einer RFA (sowie das Verfassen der entsprechenden Kapitel in erläuternden Berichten, Botschaften und Anträgen) die zuständige Fachabteilung im federführenden Amt verantwortlich. Sie verfügt meist über die notwendige Fachexpertise hinsichtlich des Regulierungsgegenstands. Eine Ausnahme stellt diesbezüglich die vertiefte RFA (vgl. 2.5) dar, welche in geteilter Verantwortung gemeinsam mit dem SECO durchgeführt wird.
Kompetenzen und Fachexpertise	Zur Durchführung einer RFA ist sowohl Fachexpertise des Regulierungsgegenstands sowie auch Kenntnisse der RFA-Methodik und ökonomische Expertise sinnvoll.
Zusätzliche Expertise herbeiziehen	Je nach in der verantwortlichen Facheinheit vorhandener fachlicher, ökonomischer sowie RFA-Expertise ist es oftmals sinnvoll, zusätzliche Expertise intern oder extern heranzuziehen. In vielen Ämtern können (spezialisierte) Ökonomie-teams, Evaluations- oder Querschnittseinheiten intern beraten bzw. Unterstützung leisten. Ebenfalls kann das SECO die Facheinheiten zur RFA-Methodik, zur Methodik der Regulierungskostenschätzungen und zur Durchführung beraten. Durch Vergabe eines externen Auftrages kann ebenfalls zusätzliche fachliche oder methodische Expertise hinzugezogen werden (vgl. 4.3).

2.5 Vertiefte RFA

Anwendung	Bei Vorhaben mit mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf einzelne gesellschaftliche Gruppen ist gemäss RFA-Richtlinien eine vertiefte RFA obligatorisch. In vielen weiteren Fällen ist eine vertiefte RFA zwar nicht obligatorisch, aber dennoch oft sinnvoll: Beispielsweise wenn eine Vorlage sehr vielschichtig und komplex ist und durch die vertiefte RFA zusätzliche Expertise herangezogen werden kann. Bei politisch umstrittenen Projekten kann die zusätzliche Unabhängigkeit einer vertieften RFA die Glaubwürdigkeit der Analysen stärken.
Vertiefte vs. «normale» RFA	Eine vertiefte RFA unterscheidet sich in folgenden Aspekten von einer «normalen» RFA: - <u>Geteilte Federführung</u>: Anders als bei «normalen» RFA sind das federführende Amt und das SECO gemeinsam für die RFA verantwortlich. D.h. die Auftragsdefinition (z.B. Pflichtenheft) und die Auftragsvergabe erfolgen gemeinsam, der Auftrag wird in der Regel zu gleichen Teilen finanziert. - <u>Vergabe eines externen Auftrages</u>: Bei einer vertieften RFA wird eine externe Analyse durchgeführt und der RFA-Bericht wird spätestens mit den Vernehmlassungsunterlagen bzw. mit der Botschaft publiziert. - <u>Ankündigung in den Bundesratszielen</u>: Die vertieften RFA werden jeweils im Anhang der Bundesratsziele angekündigt und im Geschäftsbericht erwähnt.
Vorgehen	- <u>Vorabklärungen und Quick-Check</u>: Möglichst früh im Gesetzgebungsprozess sollte der Quick-Check durchgeführt werden. Auf dessen Grundlage können sich Hinweise ergeben, inwieweit eine vertiefte RFA sinnvoll (oder bei mittleren bis starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf einzelne gesellschaftliche Gruppen allenfalls obligatorisch) ist. Vgl. dazu Abschnitt 2.2. - <u>Kontaktaufnahme mit SECO</u>: Verdichten sich die Hinweise, dass eine vertiefte RFA sinnvoll oder notwendig ist, sollte Kontakt mit dem SECO aufgenommen werden. Dabei werden die inhaltlichen und organisatorischen Eckwerte (u.a.

Zeitplan, Projektorganisation, Budget) festgelegt. Falls notwendig, sind entsprechende Direktionsentscheide einzuholen.

- Bundesratsantrag und -beschluss: Beim ersten Antrag an den Bundesrat ist im Rahmen der Ämterkonsultation der Quick-Check beizulegen (vgl. Abschnitt 2.2). Im Bundesratsbeschluss äussert sich der Bundesrat explizit dazu, ob eine vertiefte RFA durchgeführt wird. Die anderen Ämter bzw. Departemente können sich im Rahmen der Ämterkonsultation respektive des Mitberichtsverfahrens dazu äussern.
- Meldung in den Jahreszielen des Bundesrates: Die vertiefte RFA wird in Absprache mit dem SECO für die Jahresziele des Bundesrates gemeldet (normalerweise Frühjahr des Vorjahres). Sollte dies aus terminlichen Gründen nicht möglich sein, wird der Abschluss einer vertieften RFA erst im Geschäftsbericht des Bundesrates erwähnt.
- Ausschreibung und Vergabe des Auftrages In Zusammenarbeit mit dem SECO wird ein Pflichtenheft erstellt und ein Mandat für die Durchführung der RFA ausgeschrieben. Nach der gemeinsamen Vergabe des Auftrages wird ein Vertrag (Auftraggeber: federführendes Amt und SECO) mit dem Auftragnehmer erstellt.

3 Inhalt der RFA: Die 5 Prüfpunkte

Im folgenden Kapitel werden die zu beantwortenden fünf RFA-Prüfpunkte erläutert und jeweils durch Prüffragen (I.I.-V.I.) konkretisiert. Die Beantwortung dieser Prüffragen ist verbindlich, soweit diese im konkreten Fall relevant sind. Zusätzliche Evaluationsfragestellungen können nach Bedarf berücksichtigt werden. Eine Übersicht über die Fragestellungen bietet die RFA-Checkliste.⁶

3.1 Prüfpunkt I: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die RFA untersucht die zugrundeliegenden Probleme, die verfolgten Ziele sowie den staatlichen Handlungsbedarf möglichst objektiv und legt diese transparent dar.

I.I. Identifikation und Analyse der Probleme: Welche Probleme motivieren die Vorlage?

Zunächst wird dargelegt, welche gegenwärtigen oder zukünftigen Probleme durch die Vorlage angegangen (oder welche Chancen realisiert) werden sollen. Dabei wird die Art des Problems (qualitativ) sowie der Umfang der Probleme (soweit möglich quantitativ) beschrieben. Danach soll aufgezeigt werden, wie sich diese Probleme ohne (zusätzliches) staatliches Handeln bzw. ohne Änderungen des bisherigen Rechts weiterentwickeln würden («Referenzszenario», «Weiter wie bisher»-Szenario).

I.I. Probleme

Welche Probleme motivieren die Vorlage?

- Art des Problems (qualitativ)
- Umfang des Problems (möglich quantitativ)
- Entwicklung des Problems ohne Massnahmen (Weiter-Wie-Bisher-Szenario / Referenzszenario)

I.II. Definition der Handlungsziele: Welche Ziele sollen mit der Vorlage erreicht werden?

Aufbauend auf der Analyse der Problematik (vgl. I.I.) sind die Handlungsziele der Vorlage zu identifizieren. Dabei soll dargestellt werden, inwieweit die zuvor identifizierten Probleme bei Erreichen dieser Ziele reduziert werden und ob dabei allenfalls Zielkonflikte auftreten können. Die gesetzten Ziele sollen konkret, realistisch und soweit möglich messbar sein. Eine klare Identifikation und Darstellung der Ziele einer Vorlage ist die Grundlage für eine sinnvolle RFA, da die Vorlage insbesondere an den definierten Zielen bzw. beabsichtigten Wirkungen gemessen wird.

I.II.

Handlungsziele

Welche Ziele sollen mit der Vorlage erreicht werden?

- Ziele (möglichst konkret, realistisch und messbar)
- Zeitraum (Zeitangabe für kurz-, mittel- und langfristige Ziele)
- Zielkonflikte (innerhalb und ausserhalb des Regelungsbereichs, insb. auch zwischen Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt)

I.III. Staatlicher Handlungsbedarf: Was sind die Gründe für das staatliche Handeln?

Zuletzt wird dargelegt, inwieweit *staatliches* Handeln aus gesamtgesellschaftlicher Sicht notwendig (und möglich) ist. Dabei ist aufzuzeigen, inwiefern die Notwendigkeit staatlichen Handelns aufgrund von Marktversagen, Regulierungsversagen oder überwiegenden öffentlichen Interessen, in Bezug auf die beschriebenen Probleme gegeben ist.

I.III. Staatlicher Handlungsbedarf

Was sind die Gründe für das staatliche Handeln?

- a) Marktversagen: Bei einem Marktversagen führen die Marktanreize nicht zu einem effizienten Einsatz der Ressourcen.
Marktversagen liegen vor bei öffentlichen Gütern, externen Effekten, bei mangelndem Wettbewerb (insbesondere aufgrund natürlicher Monopole) sowie bei asymmetrischer Information.

⁶ WBF (2024): RFA-Checkliste

b) Regulierungsversagen: Bei einem Regulierungsversagen führen einzelne Regulierungen oder das Zusammenspiel der Regulierungen zu einem ineffizienten Einsatz der Ressourcen.

Gründe dafür können insb. mangelhafte Problem- und Zielidentifikation, unwirksamer oder zu aufwändiger Vollzug, übermäßige negative Nebenwirkungen, Vereinnahmung durch Regulierungsadressaten oder hohe Transaktionskosten sein.

c) Andere überwiegende öffentliche Interessen: Überwiegende öffentliche Interessen liegen dann vor, wenn der Schutz des Gemeinwohls die Schmälerung von Individualinteressen überwiegt.

Beispiele sind insb. der Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit

Dabei ist insbesondere aufzuzeigen, warum diese Probleme durch private Akteure nicht adressiert werden können bzw. weshalb Marktmechanismen nicht zu einem effizienten Marktergebnis führen.

Hinweis: Der Handlungsbedarf ist nicht mit dem politischen Auftrag (z.B. Motion, Bundesratsbeschluss) gleichzusetzen. Der staatliche Handlungsbedarf begründet sich in einer gesellschaftlichen Problematik, die nicht durch andere Akteure bzw. den Markt behoben werden kann.

3.2 Prüfpunkt II: (Alternative) Handlungsoptionen

Unter Prüfpunkt II werden die unterschiedlichen Handlungsoptionen zur Lösung des unter Prüfpunkt I dargestellten Problems aufgezeigt und analysiert:

- In frühen Phasen des Rechtssetzungsprozesses (Projektskizze, Normkonzept, Aussprachepapier, Erarbeitung Vernehmlassungsvorlage) werden unterschiedliche Lösungen bzw. Handlungsoptionen (gleichwertig) geprüft und deren Auswirkungen analysiert (II.I.).
- In späteren Phasen (z.B. Erarbeitung Botschaft), wenn die Regelung bereits festgelegt wurde oder ein Auftrag für eine bestimmte Regelung besteht, sind Alternativen zur vorgeschlagenen Lösung zu prüfen und transparent darzustellen (II.II., II.III.).

II.I. Welche Handlungsoptionen kommen zur Zielerreichung in Frage? – frühes Stadium

Als erster Schritt sollte der Status Quo und die erwartete Entwicklung ohne zusätzliche Massnahmen beschrieben werden (=Referenzszenario, Weiter-wie-bisher-Szenario). Dabei sind insbesondere technologische Entwicklungen, Veränderungen des internationalen Regulierungsumfelds sowie individuelle Verhaltensanpassungen, z.B. Änderungen im Konsumverhalten zu beachten.

Als zweiter Schritt können unterschiedliche Regulierungsinstrumente geprüft werden. Die Regulierungsinstrumente⁷ unterscheiden sich in der Stärke der Einschränkung. Informationsinstrumente und wirtschaftliche Anreize beeinflussen zwar in eine bestimmte Richtung, lassen jedoch entgegengesetztes Verhalten zu. Handlungspflichten wie Mindeststandards oder Verbote lassen hingegen kein anderes Verhalten zu und stellen damit stärkere Eingriffe in die Freiheit dar. Grundsätzlich sollte der mildeste Eingriff zur Erreichung eines Ziels gewählt werden.

II.I. Handlungs- optionen

– *frühes Stadium
im Rechts-
setzungsprozess*

Welche Handlungsoptionen⁸ kommen zur Zielerreichung in Frage?

- Beibehaltung Status Quo
- Informationsinstrumente
z.B. Informationskampagnen, Empfehlungen
- Verhaltensökonomische Instrumente
u.a. «Nudges» wie z.B. Default-Lösungen
- Private Initiativen und freiwillige Massnahmen

⁷ Eine hilfreiche Übersicht über staatliche Handlungsinstrumente findet sich im Gesetzgebungsleitaden des Bundes (Bundesamt für Justiz, 2019).

⁸ Beachten Sie die Regulierungsgrundsätze zur Rechtsetzung (Art. 1 UEG)

z.B. Initiativen von mehreren Pensionskassen mit dem Ziel von treibhausgasarmen Investments

- Selbstregulierung und partnerschaftliche Instrumente
z.B. Vereinbarungen zwischen Unternehmen/Verbänden wie die Vereinbarung mit Kehrlichtverbrennungsanlagen zur CO₂-Reduktion, freiwillige Branchenvereinbarung zum PET-Recycling
- Wirtschaftliche Anreize
u.a. (Lenkungs-)Abgaben, handelbare Zertifikate, Auktionen, Haftungsregelungen
- Verbindliche Vorgaben bzw. Handlungspflichten
u.a. Vorschriften, Mindeststandards, Melde- oder Bewilligungspflichten, Verbote

Diese Regulierungsinstrumente können auf unterschiedlichen föderalen Ebenen und mit unterschiedlicher Regelungsintensität bzw. Regelungsinhalt ausgestaltet werden.

Die unterschiedlichen, in Betracht zu ziehenden Varianten sind zu beschreiben und deren Auswirkungen darzulegen.

II.II. Welche konkreten Massnahmen sollen vorgeschlagen werden?

In diesem Prüfpunkt werden die aus II.I. gewählten Massnahmen (*z.B. Erhöhung der Grenzwerte für Gebäude, Pflicht zur Erstellung und Umsetzung eines Schutzkonzepts bei Veranstaltungen*) beschrieben, welche mit der vorliegenden Vorlage umgesetzt werden sollen. Dabei gilt es zu beachten, dass rechtliche Bestimmungen nicht immer 1:1 als Massnahmen interpretiert werden können, sondern dass Massnahmen teilweise aus den rechtlichen Bestimmungen «rekonstruiert» werden müssen.

II.II.	Welche Massnahmen sollen vorgeschlagen werden?
Vorgeschlagene Massnahmen	– Auflistung und Beschreibung der Massnahmen – Auflistung der neuen oder revidierten Bestimmungen

II.III. Welche Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen kommen zur Zielerreichung in Frage? – spätes Stadium

In diesem Abschnitt wird beschrieben, welche Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen bzw. Regelungen (vgl. II.II.) denkbar wären und deren Auswirkungen grob aufgezeigt. Dabei sind insbesondere die folgenden Alternativen zu diskutieren:

II.III. Alternative Regelungen – <i>spätes Stadium im Gesetzgebungsprozess</i>	Welche (effizienteren) Alternativen gibt es zur Zielerreichung? a) <u>Beibehaltung Status Quo bzw. Verzicht auf Regelungen</u> – Bessere Nutzung bestehender Regelungen – Verzicht oder Vereinfachung bestehender Regelungen – Verbesserung des Vollzugs bestehender Regelungen – Selbstregulierung b) <u>Alternative Regelungsinstrumente oder -inhalte</u> – Sanftere Regelungsinstrumente <i>z.B. wirtschaftliche Anreize statt «Command and control», Informationen statt verbindliche Vorgaben, Meldepflicht statt Bewilligungspflicht</i> – Flexible und innovationsfreundliche Ausgestaltung der Regulierung (vgl. Exkurs – Regulierung und Innovation) <i>z.B. ergebnisorientierte Regulierung i.S.v. Zielerreichung statt Mittelverwendung vorschreiben, Technologieneutralität, Experimentierklauseln/Regulatory Sandboxes,</i> – Befristung der Regulierung
--	--

- Inhaltliche Differenzierung der Regelung
 - Vereinfachungen und differenzierte Regulierungen für KMU (vgl. Anhang 03 - Leitfaden zu den Prüfpflichten des UEG, Prüfpflicht Vereinfachungen für KMU)
 - Vermeidung eines Swiss Finish (vgl. Anhang 03 - Leitfaden zu den Prüfpflichten des UEG, Prüfpflicht Vermeidung eines Swiss Finish)

3.3 Prüfpunkt III: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Unter Prüfpunkt III werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen (sowie der Alternativen) auf einzelne gesellschaftliche Akteure (Unternehmen, Konsumenten, Arbeitnehmende, etc.) untersucht. Die Auswirkungen sind in jedem Falle qualitativ darzustellen, soweit möglich sollen auch quantitative Angaben gemacht werden.

III. Identifikation der Wirkungskanäle: Welches sind die Wirkungsmechanismen der Massnahmen im Überblick? – Wirkungsmodell

Als erster Schritt werden die möglichen Wirkungskanäle der vorgeschlagenen Massnahmen identifiziert. Welche erwünschten und unerwünschten Wirkungen auf welche Akteure sind möglich? Ein Wirkungsmodell kann dabei helfen, die Mechanismen darzustellen, welche von den einzelnen Massnahmen der Vorlage zu den Auswirkungen führen und kann in verbaler, grafischer oder tabellarischer Form dargestellt werden.

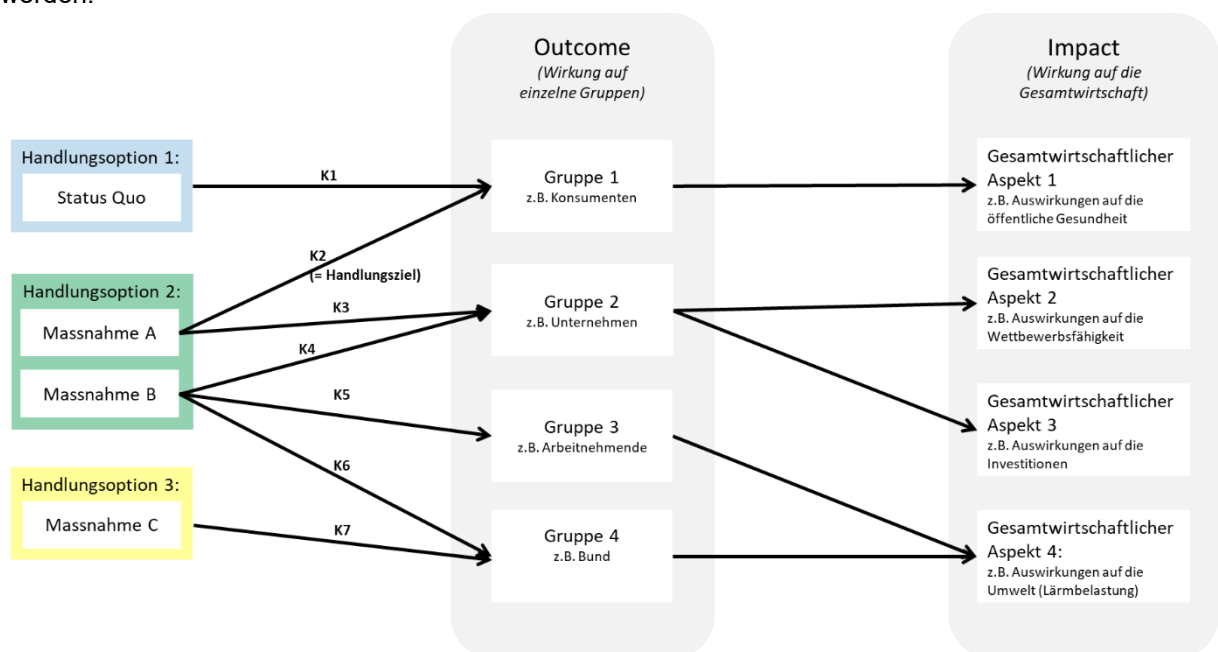


Abbildung 3: Beispiel für die graphische Darstellung der Wirkungskanäle (auch «Wirkungsmodell» oder «logisches Modell» genannt)

III.I.-III.II. Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) auf Unternehmen und Organisationen sind zu erwarten?

In diesem Punkt werden die Art und Anzahl der betroffenen Unternehmen, sowie deren Belastung identifiziert. Gemäss UEG (Art. 5) müssen die Regulierungskosten quantitativ geschätzt werden. Ist eine quantitative Schätzung nicht möglich, müssen die Kosten qualitativ ausgewiesen werden.

III.I. Unternehmen

a) Betroffene Unternehmen

- Anzahl der Unternehmen
- Art der Unternehmen (z.B. betroffene Branchen/Sektoren, KMU/Grossunternehmen, exportorientierte Unternehmen etc.)

-
- Art der Betroffenheit (Kosten/Nutzen, langfristig/kurzfristig)
 - b) Regulierungskosten (vgl. Anhang 02 Leitfaden zur Schätzung der Regulierungskosten für Unternehmen): einmalige oder wiederkehrende Kosten, die bei Unternehmen aufgrund von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten anfallen. Dazu gehören:
 - Direkte, einmalige Regulierungskosten: Anpassungen von Prozessen (z. B. Umstellungs- oder Investitionskosten), administrative Belastung/Aufwand⁹ aufgrund von Informationspflichten, direkte Kosten aufgrund von weiteren Handlungspflichten (z. B. Gebühr für eine Bewilligung)
 - Direkte, wiederkehrende Regulierungskosten: Höhere Personalkosten aufgrund von Informations-, Melde- oder Berichterstattungspflichten, höhere Materialkosten aufgrund veränderter Produkthanforderungen, finanzielle Kosten
 - Indirekte Kosten: Opportunitätskosten, z.B. entgangene Gewinne aufgrund von Produktsubstitution
 - c) Nutzen und weitere Auswirkungen auf Unternehmen: Die weiteren Auswirkungen auf Unternehmen sind qualitativ zu analysieren und wenn möglich zu quantifizieren.
 - d) Aufhebung von Regulierungen im selben Bereich: Werden Unternehmen durch die geplante Umsetzung einer Vorlage stärker belastet, soll gemäss UEG (Art. 4 Abs. 1 Bst. d) geprüft werden, ob die Unternehmen durch die Aufhebung von Regulierungen im selben Regulierungsbereich entlastet werden können (vgl. Anhang 03 - Leitfaden zu den Prüfpflichten des UEG, Prüfpflicht Aufhebung von Regulierungen im selben Themenbereich)
-

- III.II. Organisationen**
- Gemeinnützige Organisationen
 - Kultur-, Sport- und Freizeitorganisationen

III.III.-III.VII. Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) auf Haushalte sind zu erwarten?

Haushalte können unter anderem als Konsumenten, als Arbeitnehmende bzw. Selbstständige, als Steuerpflichtige sowie als Mitglied spezifischer Gruppen (z.B. Eigentümer/Mieter, Alleinerziehende) von Regulierungen betroffen sein:

-
- | | |
|-----------------------------|---|
| III.III. Konsumenten | <ul style="list-style-type: none"> – Verfügbarkeit, Vielfalt, Qualität von Produkten und Dienstleistungen – Preise von Produkten und Dienstleistungen – Zugang zu korrekten und verständlichen Informationen |
|-----------------------------|---|
-

- | | |
|--|--|
| III.IV. Arbeitnehmende und Selbstständige | <ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsplätze – Löhne – Arbeitsbedingungen |
|--|--|
-

- | | |
|--------------------------------|---|
| III.V. Steuerpflichtige | <ul style="list-style-type: none"> – Steuerbelastung – Komplexität und Verständlichkeit des Steuersystems |
|--------------------------------|---|
-

- | | |
|----------------------------------|--|
| III.VI. Eigentümer/Mieter | <ul style="list-style-type: none"> – Miet- und Immobilienpreise – Hypothekenzinsen |
|----------------------------------|--|
-

- | | |
|---|--|
| III.VII. Soziale Gruppen (z.B. Familien, Alleinerziehende, Kinder, Junge/Alte) | <ul style="list-style-type: none"> – Verteilung der Einkommen und Vermögen – Beteiligung am und Integration in den Arbeitsmarkt – (Aus-)Bildung |
|---|--|
-

III.VIII. Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) auf den Staat sind zu erwarten?

⁹ Als administrative Belastung bezeichnet werden Kosten administrativer Abläufe, die zur Erfüllung der Regulierung notwendig sind.

Der Staat kann auf allen föderalen Ebenen direkt und indirekt von Regulierungen betroffen sein. Erstens können aus Regulierungen direkt auch Handlungspflichten für den Staat entstehen. Dies beispielsweise, weil aufgrund neuer Effizienzvorschriften öffentliche Gebäude saniert werden müssen. Zweitens können Regulierungen zu neuen Vollzugsaufgaben für den Staat führen. Und drittens können Verhaltensanpassungen bei den Regulierungsadressaten indirekt Einfluss auf den Staat und staatliche Aufgaben haben. So können beispielsweise stärkere Arbeitsanreize einen Einfluss auf die Steuereinnahmen und die Sozialversicherungen haben.

Bei der Analyse dieser Auswirkungen sind grundsätzlich alle föderalen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) zu berücksichtigen, falls diese betroffen sind.

-
- | | |
|------------------------|---|
| III.VIII. Staat | <ul style="list-style-type: none">– Bund (finanzielle, personelle und andere Auswirkungen, inkl. Auswirkungen auf Verschuldung, Staatsquote)– Kantone und Gemeinden (Auswirkungen analog zu Bund)– Sozialversicherungen |
|------------------------|---|

III.IX-III.X. Welche Auswirkungen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) auf die Regionen im In- und Ausland sind zu erwarten?

Regulierungen können unterschiedliche Auswirkungen auf einzelne Regionen im In- und Ausland haben. Falls relevant, sind diese im Rahmen der RFA zu analysieren und darzulegen.

-
- | | |
|-------------------------|--|
| III.IX. Regionen | <ul style="list-style-type: none">– Urbane Zentren– Agglomerationen– Berggebiete– Tourismusregionen– Grenzregionen |
|-------------------------|--|

-
- | | |
|-----------------------|--|
| III.X. Ausland | <ul style="list-style-type: none">– Industrieländer (EU-Länder, OECD-Länder)– Entwicklungs- und Schwellenländer– Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Ausland |
|-----------------------|--|
-

3.4 Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Prüfpunkt IV werden die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft untersucht. Dabei sind die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt) zu berücksichtigen.

IV.I.-IV.II. Welche Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung, das Wirtschaftswachstum sowie auf wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind zu erwarten?

IV.I. Wirtschafts- wachstum und konjunkturelle Entwicklung	– Bruttoinlandprodukt (real, pro Kopf) <i>u.a. Produktivität (Arbeit und Kapital), langfristiges Wachstum, Stabilität der konjunkturellen Entwicklung</i> – Beschäftigung – Investitionen – Handel (Importe und Exporte)
IV.II. Wirtschaftliche Rahmen- bedingungen	a) <u>Wettbewerb</u> – Markteintrittsbarrieren <i>z.B. durch Exklusivrechte, Bewilligungen, erhöhte Markteintrittskosten</i> – wettbewerbshemmende Regelungen <i>z.B. durch Preisvorschriften, Qualitätsstandards, Werbebeschränkungen</i> – wettbewerbshemmendes Verhalten der Anbieter <i>z.B. durch Marktmacht, Absprachen, Selbstregulierung</i> – wettbewerbsfördernde Information und Wahlmöglichkeit für Kunden <i>z.B. durch Markttransparenz, Wahlfreiheit, Kundenmobilität</i> b) <u>internationale Öffnung und Handel</u> – Handelshemmnisse für ausländische Konkurrenten <i>z.B. durch technische Vorschriften</i> – Marktzugang zu internationalen Märkten c) <u>Innovation, Technologie, Forschung und Entwicklung</u> (vgl. Exkurs – Regulierung und Innovation) – Innovation und technologischer Fortschritt – Geistiges Eigentum d) <u>Digitalisierung</u> – Möglichkeiten und Hürden für digitale Geschäftsmodelle e) <u>Infrastruktur:</u> – z.B. Verkehr, Energie (Produktion und Versorgungssicherheit), Kommunikation, Ver- und Entsorgung f) <u>Humankapital und Fachkräfte</u> – Arbeitsmarktflexibilität – Verfügbarkeit von Fachkräften – Arbeitsanreize g) <u>Standortattraktivität/Wirtschaftsstandort</u> – Steuerliche Attraktivität für Unternehmen und Privatpersonen – Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen – Rechtssicherheit und Stabilität der Rahmenbedingungen – internationale Akzeptanz der Regulierung

IV.III. Gesellschaft	– Öffentliche Gesundheit – Öffentliche Sicherheit – Bildung und Kultur – Gleichberechtigung, Chancengleichheit, Generationengerechtigkeit
-----------------------------	--

IV.IV. Umwelt	– Klima – Biodiversität – Ressourcenverbrauch und Abfallproduktion – Wasser – Lärm – Luft – Boden
----------------------	---

3.5 Synthese und Bilanz der Auswirkungen

In der Synthese werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse (Prüfpunkte III und IV) im Überblick dargestellt. Daraus lassen sich Aussagen ableiten zur Wirksamkeit der Massnahmen (Effektivität), dem Verhältnis von Kosten und Nutzen (Effizienz) sowie zu den Gewinnern und Verlierern (Verteilungswirkungen). Zudem werden die Auswirkungen von unterschiedlichen Alternativen verglichen und die Ergebnisse im Gesamtkontext gewürdigt. Zudem sollen mögliche Risiken, Wissenslücken sowie die angedachten Vertiefungsarbeiten aufgezeigt werden.

IV.V. Welche Auswirkungen sind zusammenfassend zu erwarten und wie sind diese zu beurteilen?

Als Synthese werden die im Rahmen der Wirkungsanalyse gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und soweit möglich in den Dimensionen Kosten, Nutzen und Verteilungswirkungen ausgewiesen (vgl. Abschnitt Effizienz- vs. Verteilungswirkungen).¹⁰ Danach wird eine Bilanz der Gesamtwirkungen (z.B. Kosten-Nutzen-Bilanz, Wirtschaftlichkeit/Effizienz, KMU-Verträglichkeit) gezogen.

IV.V. Bilanz der Auswirkungen	a) <u>Bilanz von Kosten und Nutzen</u> – Zielerreichung / Wirksamkeit – Umsetzungsaufwand (von Behörden und Regelungsadressaten) – Fehlanreize (z.B. Mitnahmeeffekte, Moral Hazard) – Andere Wirkungen ("Nebenwirkungen", andere Kosten und Nutzen) – Irreversibilität oder Reversibilität der Wirkungen – Wirtschaftlichkeit / Effizienz (Kosten-Wirksamkeit) – Gesamtkosten und -nutzen (inkl. Nebenwirkungen) b) <u>Verteilungswirkungen (sozial, regional, zukünftige Generationen)</u> c) <u>Risiken, Unsicherheiten und Wissenslücken</u>
--------------------------------------	--

Abschnitt 4.5 erläutert Methoden zur Wirkungsbeurteilung (u.a. Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Wirksamkeitsanalyse, Nutzwertanalyse), den Umgang mit Kosten und Nutzen in der Zukunft (Thematik der Diskontierung) sowie der Unterscheidung zwischen Effizienz- und Verteilungswirkungen. Ebenfalls thematisiert wird der Umgang mit Unsicherheiten und Wissenslücken.

¹⁰ Bei der Zusammenfassung der Auswirkungen sollte darauf geachtet werden, dass echte zusätzliche (sozio-ökonomische) Kosten und Nutzen, welche lediglich zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen verteilt werden, unterschieden werden.

3.6 Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug

Neben den Massnahmen selbst hat auch deren Vollzug einen starken Einfluss auf die Wirksamkeit und den Aufwand für Unternehmen und Bürger. Deshalb ist es sinnvoll, die konkrete Umsetzung und den Vollzug der Regelungen bereits bei der Ausgestaltung der Massnahmen mitzudenken.

Unter Prüfpunkt V wird analysiert, inwieweit der Vollzug bzw. die Umsetzung der Regelung zweckmässig ausgestaltet ist sowie mögliche Optimierungen im Vollzug zur Erhöhung der Wirksamkeit und Verringerung des Aufwandes geprüft. Dazu gehören u.a. die zuständigen Vollzugsbehörden, die Kontrolle der Einhaltung der Regulierung sowie die Kommunikation.

V.I. Wie kann der Vollzug möglichst einfach und wirksam ausgestaltet werden? ¹¹

V.I. Einfachheit und Wirksamkeit des Vollzugs

- Verständlichkeit
u.a. möglichst einfache, klare und verständliche Regelungen
- Planung der Einführung
z.B. Information der Regelungsadressaten, ausreichend lange Anpassungszeit bzw. Übergangsfristen, koordinierte Einführung möglichst per 1. Januar, Bereitschaft der Vollzugsbehörden
- Einfache Information der Adressaten
z.B. Erläuterungen insbesondere für KMU
- Verwendung von elektronischen Mitteln (vgl. Anhang 03 - Leitfaden zu den Prüfpflichten des UEG – Prüfpflicht Vereinfachung des Vollzugs durch elektronische Mittel)
z.B. E-Government-Lösungen (insbesondere digitaler Behördenverkehr), One-Stop-Shop
- Einfache, einheitliche und kurze Formulare
z.B. durch Nutzung vorhandener Daten/«once-only-principle»
- Einfache, transparente und schnelle Verfahren
z.B. durch Ordnungsfristen, Koordination der Behörden, «silence is consent»
- Kontrollen
z.B. Koordination der Kontrollen, risikobasierte Kontrolle
- Monitoring und Evaluation des Vollzugs

¹¹ Beachten Sie dazu die Regulierungsgrundsätze zum Vollzug (Art. 2 UEG)

4 Planung einer RFA

Die RFA soll zur Optimierung der Vorlage und zur Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsgrundlagen beitragen. Damit sie dies leisten kann, ist eine sorgfältige Planung der RFA-Projektschritte zentral. Diese müssen insbesondere mit den Erarbeitungsschritten bzw. Phasen im Gesetzgebungsprozess abgestimmt werden. Beispielsweise sollten Analysen so geplant werden, dass deren Resultate Eingang in die Entscheidungsgrundlagen (für Vernehmlassungsteilnehmende, Bundesrat, Parlament, Öffentlichkeit) und somit in die politische Diskussion finden können.

Die inhaltliche und organisatorische Planung der RFA hängt vom Umfang und den Schwerpunkten, welche mittels Quick-Check definiert wurden, sowie der Art der RFA (interne Analyse, externe Analyse, vertiefte RFA) ab. Weitere relevante Faktoren sind der Regelungsspielraum, die Projektphase sowie die Verfügbarkeit von Daten und Methoden zum Erkenntnisgewinn.

Je umfangreicher die notwendige RFA, desto mehr Aufmerksamkeit sollte der organisatorischen und inhaltlichen Planung gewidmet werden. Bei komplexeren Vorhaben beziehungsweise umfangreicheren RFA, insbesondere bei extern vergebenen Studien und bei vertieften RFA, sollte ein RFA-Konzept oder ein Pflichtenheft erstellt werden, welches sowohl die organisatorische Planung als auch die inhaltliche Vorbereitung der RFA enthält.

Das folgende Kapitel 4 geht auf unterschiedliche Aspekte der Planung (zeitliche Planung, Ressourcen, Vergabe eines externen Auftrages, Begleitgruppe, methodisches Vorgehen) ein. Die Tabelle am Ende des Kapitels gibt danach einen Überblick über die unterschiedlichen Arten einer RFA und deren Planung.

4.1 Zeitliche Planung und Einbettung in den Rechtssetzungsprozess

Die Etappen der RFA-Analysen sind eng mit den Etappen im Rechtssetzungsprozess verknüpft (vgl. Abbildung 1 *Rechtssetzungsprozess und RFA-Prozess*). Einerseits werden im Rahmen der RFA laufend die Erlassentwürfe analysiert. Andererseits sollen die Erkenntnisse der RFA kontinuierlich in die Erarbeitung der Erlasse einfließen. Für die Planung einer RFA sind v.a. drei Phasen relevant:

Rechtssetzungsprozess ¹²	RFA-Prozess
<u>Konzeptphase:</u> In dieser Phase wird der grundlegende normative Gehalt des zu erarbeitenden Erlasses bestimmt und ein Normkonzept ausgearbeitet. Häufig werden die grundlegenden Stossrichtungen/Eckpfeiler bspw. mittels einer Aussprache im Bundesrat definiert.	<u>Quick-Check:</u> In dieser Phase werden anhand des Quick-Checks die RFA-Prüfpunkte/Auswirkungen grob abgeschätzt und die Notwendigkeit weiterer Analysen bestimmt. Werden in dieser Phase durch den Bundesrat Eckwerte der Vorlage festgelegt, wird der Quick-Check dem entsprechenden Aussprachepapier oder Antrag beigelegt.
<u>Vorentwurf (Vernehmlassung):</u> In dieser Phase werden basierend auf dem Normkonzept der Erlassentwurf (Vorentwurf) sowie der erläuternde Bericht für die Vernehmlassung erarbeitet.	<u>RFA 1. Phase:</u> Parallel zur Erarbeitung des Erlasses werden die RFA-Prüfpunkte analysiert und im erläuternden Bericht dargestellt. Je nach Vorlage kann dies eine Grob- oder Detailanalyse sein.
<u>Gutheissung Verordnung oder Botschaft (bei Gesetzen):</u> In dieser Phase wird der Erlass gegebenenfalls aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung angepasst.	<u>RFA 2. Phase (optional):</u> Nach den Anpassungen aufgrund der Vernehmlassung wird die RFA aktualisiert. Wurde in der 1. Phase nur eine Grobanalyse durchgeführt, sollte bei entsprechender Relevanz in der 2. Phase eine Detailanalyse vorgenommen werden und wichtige Aspekte vertieft werden.

¹² Einen detaillierten Überblick über die Arbeitsschritte und Etappen des Rechtsetzungsprozesses für unterschiedliche Erlassformen finden sich im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz.

Welcher Zeitraum muss für eine RFA eingeplant werden?

Der benötigte Zeitraum zur Durchführung der RFA kann sehr unterschiedlich sein und hängt insbesondere vom Umfang der Vorlage, von der Art und vom Umfang der Analyse, der bereits vorhandenen Informationen bzw. Daten sowie von der Anzahl involvierter Personen ab. Werden die RFA-Prüfpunkte ausschliesslich im erläuternden Bericht bzw. der Botschaft dargestellt, muss mit wenigen Stunden bis zu einer Woche gerechnet werden.

Für interne bzw. externe RFA-Analysen müssen je nach Komplexität der Vorlage, der bereits vorhandenen Informationen sowie der beteiligten Personen zwischen 3 und 12 Monaten gerechnet werden. Bei vertieften RFA wird im Regelfall mit ungefähr 6-18 Monaten (interne Vorbereitung plus Durchführung der externen Analyse) gerechnet. Die RFA-Analysen können parallel zur Erarbeitung der Erlasse durchgeführt werden, die RFA sollte den Rechtssetzungsprozess, im Normalfall also nicht verzögern. Dazu ist jedoch eine frühzeitige Planung wichtig.

4.2 Personelle und finanzielle Ressourcen

Der Ressourcenbedarf für die Durchführung einer RFA hängt einerseits von der Art und vom Umfang der Vorlage und andererseits der geplanten RFA ab. Einen groben Überblick über den möglichen Ressourcenbedarf je nach Art der RFA gibt die Übersichtstabelle am Ende des Kapitels.

Personelle Ressourcen (intern)

Sowohl bei einer internen Analyse, aber auch bei einem externen Auftrag zur Erstellung eines RFA-Berichts sind interne Ressourcen im federführenden Amt für die Planung, Durchführung und Begleitung der Analyse notwendig.

Aufgaben des federführenden Amtes bei einer internen Analyse	Aufgaben des federführenden Amtes bei einem externen Auftrag
– Ausarbeitung Konzept und Planung der RFA – Festlegung der Projektorganisation	
Ausarbeitung / Verabschiedung verwaltungsinternes Mandat	Ausarbeitung Pflichtenheft & Ausschreibung/Einladung zur Offertstellung
	Beurteilung Offerten und Auswahl des Auftragnehmers
	Vertragsabschluss
Durchführung der Analyse und Berichterstattung – Detailkonzept – Datenerhebung und -auswertung – Grob- und Detailanalyse – Berichterstattung	Begleitung der Analyse: – Begleitung des Auftragnehmers – Beteiligung und ev. Leitung der Begleitgruppe – Qualitätssicherung
Konsultation/Koordination mit weiteren Akteuren	
Einarbeitung der Resultate (in die Vorlage bzw. die Unterlagen zur Vorlage)	
Publikation des Schlussberichts	
Weitere Nutzung der Resultate	

Eine Schätzung der internen personellen Ressourcen findet sich in der Übersichtstabelle in Abschnitt 4.6.

Finanzielle Ressourcen

Der finanzielle Rahmen für die Vergabe eines externen Mandats zur Durchführung einer RFA hängt primär vom Umfang und der Komplexität der zu analysierenden Vorlage und den bereits vorhandenen Informationen und Daten ab. Für eine «normale» extern vergebene RFA muss daher mit Kosten von ca. 30 000–150 000 CHF (für vertiefte RFA: 50 000–150 000) gerechnet werden. Falls eine Erhebung (z.B. Interviews, Umfragen) oder der Erwerb zusätzlicher Datensätzen (z.B. aus Unternehmensdatenbanken) notwendig ist, sind entsprechende Ressourcen vorzusehen.

4.3 Vergabe eines verwaltungsexternen Auftrages

Im Folgenden wird das Vorgehen bei der Vergabe eines Auftrages für eine verwaltungsexterne RFA-Studie grob erläutert.

1. Definition des Auftrages und Erstellung des Pflichtenhefts

Wichtig ist, dass vor einer Ausschreibung bzw. Vergabe der Auftrag klar definiert bzw. abgegrenzt wird. Diese Aspekte können zuerst intern, z.B. in einer Projektskizze festgelegt werden, sie werden dann üblicherweise im Pflichtenheft festgehalten. Dabei werden insbesondere folgende Punkte festgelegt:

- die inhaltlichen Aspekte (Hintergrund und Auftrag, Zweck, zu beantwortende Fragestellungen)
- die erwarteten Produkte (z.B. Bericht max. 50 Seiten mit Zusammenfassung in zwei Sprachen plus PowerPoint-Präsentation)
- die organisatorischen Aspekte (Termine, Verantwortlichkeiten, Ressourcen, Begleitgruppe)
- die Bedingungen der Ausschreibung inkl. Anforderungen und Auswahlkriterien.

2. Vergabeverfahren: Ausschreibung des Auftrages und Einladung zur Offertstellung

Bei der Vergabe eines verwaltungsexternen Auftrages zur Durchführung einer RFA gelten die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts (BöB, [SR 172.056.1](#); VöB, [SR 172.056.11](#)). Weitere Informationen zum öffentlichen Beschaffungswesen finden sich unter www.beschaffung.admin.ch. In den meisten Verwaltungseinheiten gibt es zusätzliche Weisungen oder eigene Beschaffungsprozesse sowie entsprechende Ansprechpersonen oder Beschaffungsstellen.

Im öffentlichen Beschaffungsrecht stehen drei verschiedene Verfahrensarten zur Verfügung, welche je nach vorher sorgfältig geschätztem Auftragswert (sog. Schwellenwert) anwendbar sind:

- Ausschreibungsverfahren: Es erfolgt eine öffentliche Ausschreibung auf der Plattform simap.ch, bei welcher alle Anbietenden eine Offerte einreichen können («offenes Verfahren»). Ab einem Schwellenwert von 230 000 CHF exkl. MWST ist eine öffentliche Ausschreibung grundsätzlich obligatorisch.
- Einladungsverfahren: Es erfolgt eine direkte Einladung von mind. drei von der Auftraggeberin ausgewählten möglichen Auftragnehmenden zur Offerteinreichung.
- Freihändiges Verfahren: Es erfolgt eine direkte Vergabe an eine Anbieterin oder einen Anbieter, d.h. ohne, dass eine Ausschreibung durchgeführt wird. Aufträge können nur bis zu einem Schwellenwert von 150 000 CHF exkl. MWST freihändig vergeben werden.

Auch in Fällen, in denen es beschaffungsrechtlich nicht erforderlich ist, wird in aller Regel empfohlen, RFA-Aufträge durch ein Einladungsverfahren oder eine öffentliche Ausschreibung zu vergeben. Dies soll einen gewissen Wettbewerb und damit die Wahl der besten Qualität ermöglichen sowie zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Vergabeprozesses beitragen.

3. Auftragsvergabe und Vertragsabschluss

Die Beurteilung (Evaluation) der erhaltenen Offerten orientiert sich an den im Pflichtenheft bzw. Kriterienkatalog definierten Anforderungen und Kriterien. Nach Evaluation der Offerte und Vergabe des Auftrages (Zuschlag) erfolgt der Vertragsabschluss. Üblicherweise sind Pflichtenheft und Offerte neben den AGB des Bundes integrale Bestandteile des Vertrages.

4.4 Einsetzung einer Begleitgruppe

Die Durchführung einer RFA, insbesondere bei externen Mandaten, kann von einer Begleitgruppe begleitet werden. Eine Begleitgruppe hat je nach Projekt unterschiedliche Aufgaben. Um Missverständnisse zu vermeiden, ist es wichtig, am Anfang die Rolle der Begleitgruppe (z.B. fachliche Beratung, Qualitätssicherung, Steuerungsgruppe) und deren Aufgaben bzw. Rechte und Pflichten eindeutig zu definieren. Beispielsweise sollte vorgängig vereinbart werden, inwieweit die Begleitgruppenmitglieder z.B. bei der Auftragsdefinition sowie der Genehmigung des RFA-Berichts einbezogen werden.

In welchen Fällen ist es sinnvoll, eine Begleitgruppe einzusetzen?

In vielen Fällen, insbesondere bei grösseren Projekten und externen Mandaten, ist es sinnvoll, eine Begleitgruppe einzusetzen. Durch diese kann zusätzliches Wissen und zusätzliche Expertise herangezogen werden. Dies ist insbesondere dann hilfreich, wenn unterschiedliche Bereiche (z.B. Umwelt, Raumplanung, Bildung, Wirtschaft) potenziell betroffen sind durch die Begleitgruppenmitglieder zusätzliche bzw. unterschiedliche Perspektiven eingebracht werden sollen. Dies kann auch zu einer breiteren Abstützung einerseits der gesetzgeberischen Arbeiten sowie der RFA-Analyse andererseits beitragen. Sie ist jedoch als fachliche bzw. wissenschaftliche Begleitung und nicht als inhaltliche Interessensvertretung zu verstehen.

Wer sollte in einer Begleitgruppe vertreten sein?

Die Zusammensetzung der RFA-Begleitgruppe hängt primär von den unterschiedlichen, an der Gesetzgebung beteiligten Akteuren (z.B. unterschiedliche Ämter) sowie der potenziell betroffenen Bereiche (z.B. Lebensmittelsicherheit, Handelshemmnisse, Arbeitsbedingungen) ab.

Grundsätzlich sind sowohl verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne Begleitgruppenmitglieder möglich, oftmals sind Begleitgruppen jedoch verwaltungsintern und setzen sich aus Mitgliedern unterschiedlicher Ämter bzw. unterschiedlicher Facheinheiten zusammen. Es sollte auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Begleitgruppe geachtet werden.

4.5 Methodisches Vorgehen

Welche Methoden zur Datenerhebung und -auswertung können benutzt werden?

Zur Analyse der Auswirkungen sind verschiedene Methoden möglich. Soweit möglich sind Methoden zu bevorzugen, welche möglichst einfach, transparent und wenig aufwändig sind und zu gültigen, verlässlichen und praktisch verwendbaren Resultaten führen.

In vielen Fällen wird ein Methodenmix verwendet. Die Kombination von mehreren Methoden wie z.B. Literaturanalysen, Interviews sowie statistischen Analysen hilft, die Auswirkungen von unterschiedlichen Seiten zu beleuchten und garantiert belastbare und vertrauenswürdige Ergebnisse. In RFA werden oft folgende Methoden verwendet:

- Literaturanalyse
- Experteninterviews oder -workshops
- Fallstudien
- Befragungen (schriftlich, mündlich oder online)
- Deskriptive Statistik
- Interferenzielle Statistik und ökonomische Schätzungen
- Quantitative Modelle (z.B. gesamtwirtschaftliche Modelle, sektorale Modelle, Simulationsmodelle)
- KMU-Verträglichkeitstest (vgl. Methodik des KMU-Verträglichkeitstests¹³)

Welche Datenquellen können benutzt werden?

Es wird empfohlen, die Datengrundlage möglichst früh (z.B. im Rahmen des Quick-Checks) zu prüfen:

- Zu welchen Massnahmen oder Prüfpunkten sind bereits Daten und Informationen vorhanden?
- Welche Daten müssen entweder beschafft (z.B. aus Unternehmensdatenbanken, öffentlichen Statistiken) oder erhoben werden?

¹³ Beachten Sie dazu die Liste der referenzierten Zusatzdokumente

Mögliche Datenquellen:

- Öffentliche Statistiken des BFS (z.B. Strukturerhebung, Beherbergungsstatistik, Kriminalstatistik, Unternehmensstrukturerhebung, Arbeitskräfteerhebung)
- Weitere öffentliche Quellen (Gemeinden, Kantone, einzelne Bundesämter)
- Daten von Verbänden (z.B. zur Anzahl Unternehmen einer Branche)
- Sekundärstatistiken (interne detaillierte Auswertungen oder Statistiken z.B. des BFS)
- Registerdaten (z.B. Unternehmensregister, Gebäude- und Wohnungsregister, Steuerdaten, Einwohnerdaten) – z.T. nicht öffentlich verfügbar
- Private Datensätze oder Erhebungen (z.B. Swiss Household Panel)

Oftmals sind für die RFA relevanten Fragestellungen keine spezifischen Daten verfügbar. In diesem Fall müssen im Rahmen der RFA zusätzliche Daten erhoben werden.

Welche Arten von Angaben sollen gemacht werden?

Zunächst sollte geprüft werden, welche Arten von Angaben möglich sind und angestrebt werden sollen. Es lassen sich insbesondere folgende Arten von Angaben unterscheiden:

- Qualitativ: Beschreibung der Auswirkungen (ohne einheitliche Klassifizierung / ohne Zahlenangaben zu physischen Mengen oder monetären Werten)
- Semi-quantitativ: Einheitliche Klassifizierungen / Tendenzaussagen zum Ausmass der Auswirkungen (ohne Zahlenangaben zu physischen Mengen oder monetären Werten)
- Quantitativ: Angaben zu Auswirkungen in physischen Mengeneinheiten (z.B. Kilogramm, Anzahl betroffene Firmen)
- Monetär: Angaben zu Auswirkungen in Geldeinheiten (z.B. Franken)

Die meisten RFA-Analysen enthalten eine Mischung von qualitativen und quantitativen Angaben. Grundsätzlich gilt: Es sind, wenn immer möglich, quantitative und im Idealfall auch monetäre Angaben zu machen.

Welche Methoden zur Wirkungsbeurteilung können verwendet werden?

Zur Beurteilung der Wirkung und zum Vergleich unterschiedlicher Alternativen wird oft eine der folgenden Methoden verwendet:

1. Kosten-Nutzen-Analyse (KNA): Eine Kosten-Nutzen-Analyse schätzt den monetären Wert der Gesamtwirkung (Kosten und Nutzen) jeder Option.
2. Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA): Eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse ermittelt für jede Option die monetären Kosten pro quantifizierte Wirkungseinheit (z.B. Franken pro Tonne CO₂-Reduktion).
3. Nutzwert-Analyse (NWA): Eine Nutzwert-Analyse benotet die Gesamtwirkung jeder Option im Rahmen eines Punktesystems, indem die Resultate zu den einzelnen Beurteilungskriterien einzeln gewichtet und dann addiert werden.
4. Vergleichswert-Analyse (VWA): Eine Vergleichswert-Analyse benotet für jede Option die Wirkungen zu allen einzelnen verwendeten Beurteilungskriterien (wobei die Resultate zu den einzelnen Kriterien weder gewichtet noch addiert werden).

Diskontierung: Wie geht man mit Kosten und Nutzen in der Zukunft um?

In der Zukunft anfallende Kosten und Nutzen werden bei der RFA in der Regel diskontiert (abgezinst). Für die Diskontierung wird in Abhängigkeit des Betrachtungszeitraums ein realer Zinssatz von ca. 0- 2 % empfohlen.¹⁴ Aus Gründen der Transparenz sollten die in Zukunft anfallenden Kosten und Nutzen aber zusätzlich auch in nicht-diskontierter Form aufgeführt werden, dies entspricht einen Diskontsatz von 0%. Dies gilt besonders für langfristige Kosten und Nutzen, welche sich auf künftige Generationen auswirken.

Wie wird zwischen Effizienz- und Verteilungswirkungen unterschieden?

Bei der Synthese bzw. Bilanzierung der Wirkungen sollte zwischen Effizienzwirkungen und Verteilungswirkungen unterschieden werden.

¹⁴ Der Zinssatz für die Diskontierung bei der RFA sollte grob dem in den kommenden Jahrzehnten zu erwarteten realen Zinssatz für längerfristige, sichere Anlagen in reifen Industrieländern wie der Schweiz entsprechen. Die Wahl des Diskontsatzes sollte in der RFA begründet werden.

- Effizienzwirkungen erfassen die (Summe der) insgesamt anfallenden sozioökonomischen Kosten und Nutzen, unabhängig davon, welche Akteure diese Kosten tragen bzw. wem die Nutzen zu Gute kommen. Dabei sind nur echte Kosten und Nutzen einzubeziehen, reine Umverteilungswirkungen (Transfers) zwischen Akteuren gehören nicht dazu. Effizienzwirkungen werden auch als Auswirkungen auf die «Grösse des Kuchens» beschrieben.
- Bei der Erfassung von Verteilungswirkungen steht die Verteilung der zusätzlichen Kosten und Nutzen (also die Auswirkungen auf die «Grösse der einzelnen Kuchenstücke») im Vordergrund: Welche sozialen, räumlichen, zeitlichen oder sachlichen Verteilungswirkungen gibt es? Wer sind die Gewinner, wer sind die Verlierer? Darunter fallen z.B. Umverteilungswirkungen zwischen einzelnen Regionen, zwischen bestimmten Gruppen von Unternehmen, zwischen aktuellen und zukünftigen Generationen, zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern usw.

Beispiel Effizienzvorschriften für Gebäude:

Neue Effizienzvorschriften für Gebäude führen dazu, dass gewisse Gebäude besser isoliert werden müssen. Dies bedeutet einerseits Investitionskosten für den Eigentümer, der diese Isolationsarbeiten durchführen bzw. in Auftrag geben muss. Andererseits führt dies aber auch zu Mehrumsätzen für diejenigen Betriebe, welche solche Isolationen durchführen sowie zu Nutzen aufgrund der Energieeinsparungen für den Eigentümer oder dessen Mieter.

Dabei handelt es sich aber erstmal ausschliesslich um Verteilungswirkungen zwischen den einzelnen Akteuren und nicht um wirkliche sozioökonomische Kosten. Um die volkswirtschaftliche Effizienz einer Regulierung beurteilen zu können, müssen bei der Synthese und Bilanzierung der Auswirkungen also die Gesamtbilanz aller Kosten und Nutzen berücksichtigt werden. Reine Transfers zwischen einzelnen Akteuren heben sich dabei gegenseitig auf.

Wie wird mit Unsicherheiten und Wissenslücken umgegangen?

Eine vorausschauende (ex-ante) Analyse wie die RFA ist von Natur aus stets mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Für die Glaubwürdigkeit einer RFA ist der transparente Umgang mit diesen Unsicherheiten und Wissenslücken besonders wichtig.

- Annahmen und Unsicherheiten ausweisen: Im RFA-Bericht müssen wichtige Annahmen und Daten, welche der Datenabschätzung und den Berechnungen zu Kosten und Nutzen zugrunde liegen, transparent ausgewiesen werden.
- Deklaration von Wissenslücken: Nicht bei jeder RFA können aus fachlichen, methodischen, finanziellen oder zeitlichen Gründen sämtliche Auswirkungen abgeschätzt werden. Wichtig ist hierbei, dass diese (potenziellen) Auswirkungen nicht verschwiegen werden, sondern explizit ausgewiesen wird, dass diese Aspekte nicht abgeschätzt wurden und warum dies der Fall ist.
- Angabe von Bandbreiten: Falls beispielsweise eine präzise Angabe zum Ausmass bestimmter Auswirkungen nicht möglich ist oder solche Werte mit grosser Unsicherheit behaftet sind, kann es sinnvoll sein, Bandbreiten oder Konfidenzintervalle anstatt einen einzelnen Schätzwert anzugeben.
- Sensitivitätsanalyse durchführen: Mit einer Sensitivitätsanalyse kann gezeigt werden, wie sich die abgeschätzten Auswirkungen (abhängige Variablen) verändern, wenn wichtige zugrundeliegende Grössen (erklärende Variablen / Parameter) sich verändern oder anders eingeschätzt werden. Mit Sensitivitätsanalysen kann geprüft werden, wie robust die Resultate gegenüber Veränderungen einzelner der Untersuchung zugrundeliegender Annahmen sind.
- Kombination von qualitativen und quantitativen Aussagen: oft können nur einige Aspekte quantitativ analysiert werden, die anderen Auswirkungen werden nur qualitativ analysiert. Es ist wichtig, bei der Darstellung der Ergebnisse diese beiden Dimensionen zu berücksichtigen.
- Erhebung zusätzlicher Daten sowie vertiefende Analysen: In vielen/einigen Fällen sind zusätzliche Analysen oder die Erhebung neuer Daten notwendig, um die Wissenslücken zu schliessen.
- Ex-post-Evaluation: Bei grösseren Unsicherheiten bzgl. der Wirkungen und Nebenwirkungen einer Regelung ist eine ex-post-Evaluation zur Überprüfung der Wirkungen sinnvoll. Die Erkenntnisse der RFA können dabei als Grundlage dienen.

4.6 Übersichtstabelle: Planung nach Art der Analyse

	Darstellung der RFA-Prüfpunkte	Interne RFA-Analyse	Externe RFA-Analyse	Vertiefte RFA
Art der Analyse	– Grobanalyse – Synthese bestehender Informationen	– Grob- und Detailanalyse möglich – Qualitative und quantitative Analyse sinnvoll	– Grob- und Detailanalyse möglich – Qualitative und quantitative Analyse sinnvoll	– umfassende Detailanalyse – Qualitative und quantitative Analyse üblich
Anwendung	Immer, für alle Vorlagen	– Bei geringer bis mittlerer volkswirtschaftlicher Relevanz – Bei bereits vorhandenen Daten und Informationen – Bei genügender RFA-Expertise und Ressourcen im Amt	– Bei geringer bis mittlerer volkswirtschaftlicher Relevanz – Zur Beschaffung von zusätzlichen Daten – Zur Unterstützung der Fach- oder RFA-Expertise	– Bei mittlerer bis starker volkswirtschaftlicher Relevanz
Verantwortung	Federführendes Amt	Federführendes Amt (Zusammenarbeit der Fachabteilung mit Evaluationsabteilung oder Ökonomenteams empfohlen)	Federführendes Amt	Federführendes Amt gemeinsam mit dem SECO
Verwaltungsexterner Auftrag	Nein	Nein	Ja	Ja
Zeitdauer Planung	-	-	1-2 Monate	2-3 Monate
Zeitdauer Umsetzung	½ Tag - 1 Woche	3-12 Monate	3-12 Monate	ca. 6–18 Monate
Notwendige Kompetenzen: - Fachexpertise - RFA/Evaluation/Methoden - Ökonomische Expertise	– Intern – Intern – intern	– intern – intern (Beratung SECO möglich) – intern	– intern/extern – extern – extern	– intern/extern – extern – extern
Umfang des Berichts	1-10 Seiten	10-50 Seiten	10-50 Seiten	20-100 Seiten
Personelle Ressourcen (intern)	½ Tag – 1 Woche	1-6 Personenmonate (plus Begleitgruppe)	1-2 Personenmonate (plus Begleitgruppe)	2 Personenmonate (plus SECO plus Begleitgruppe)
Finanzielle Ressourcen (externe Aufträge)	---	---	30 000-150 000 CHF	50 000-150 000 CHF
Einsetzung Begleitgruppe	Selten	Möglich	Empfohlen	Immer
Publikation	Nein (bei Anträgen) Ja (erl. Berichte, Botschaften)	Empfohlen	Immer	Immer

5 Berichterstattung und Darstellung der Ergebnisse

Dieses Kapitel beschreibt den Abschluss der RFA-Analyse und die Verwendung der Resultate (Publikation des Berichts, Darstellung der Ergebnisse in den entsprechenden Entscheidungsgrundlagen).

5.1 RFA-Bericht

Inhalt	Der RFA-Bericht enthält die Resultate der RFA und stellt in nachvollziehbarer Weise dar, wie diese Resultate zustande kommen. Er dokumentiert die Erkenntnisse zur Problematik und den Zielen, zu Lösungsmöglichkeiten, zu den Untersuchungsmethoden, zur Wirkungsanalyse, zu allfälligen Regulierungskostenschätzungen, zur Bilanz der Auswirkungen und zur Optimierung der Vorlage. Neben diesen Resultaten zu den 5 Prüfpunkten werden die zugrundeliegenden Annahmen sowie die benutzten Daten und Quellen offengelegt. Bei externen RFA sowie bei vertieften RFA ist ein detaillierter RFA-Bericht notwendig, bei internen RFA zu wenig komplexen Vorlagen genügt ein kurzer RFA-Bericht, der primär die Resultate zu den fünf RFA-Prüfpunkten präsentiert.
Publikation	RFA-Berichte sind gemäss RFA-Richtlinien grundsätzlich zu publizieren. Bei vertieften RFA wird der Bericht zusätzlich auf der Internetseite des SECO aufgeschaltet. Die Publikation sollte im Idealfall bereits im Hinblick auf die Vernehmlassung, spätestens aber vor der Verabschiedung der Botschaft erfolgen. Im erläuternden Bericht für die Vernehmlassung, der Botschaft sowie den entsprechenden Anträgen an den Bundesrat wird auf die RFA verwiesen.

5.2 Darstellung und Verwendung der Resultate der RFA

Integration der Ergebnisse in die Dokumente	Ein Hauptziel der RFA ist es, den Vernehmlassungsteilnehmenden sowie den politischen Entscheidungsträgern verständliche und transparente Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Die Resultate der RFA (Ergebnisse zu den fünf Prüfpunkten) sollen deshalb in die erläuternden Berichte, Botschaften, Abstimmungsbüchlein sowie Anträge an den Bundesrat einfließen. Falls ein (externer) RFA-Bericht besteht, wird im erläuternden Bericht für die Vernehmlassung bzw. der Botschaft unter Angabe der Fundstelle auf diesen verwiesen. Der Botschaftsleitfaden gibt Struktur und Inhalt von Botschaften des Bundesrates vor und gilt sinngemäss auch für erläuternde Berichte. RFA-Prüfpunkt I wird grundsätzlich in Kapitel 1.1 «Handlungsbedarf und Ziele» dargestellt. Prüfpunkt II wird im Kapitel 1.2 «Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung» beschrieben. Die Prüfpunkte III und IV sowie allenfalls die Ergebnisse der Regulierungskostenschätzungen fliessen in das Kapitel «Auswirkungen» ein. Prüfpunkt V kann je nach Fokus in verschiedene Kapitel einfließen (bspw. 4.3 «Umsetzungsfragen»). Für Bundesratsanträge gelten die Vorlagen im roten Ordner (Richtlinien für Bundesratsgeschäfte).
Nutzung der Resultate der RFA	Die Erkenntnisse der RFA sollen nicht nur in die Entscheidungsgrundlagen für Bundesrat und Parlament einfließen, sondern auch weitergehend genutzt werden: – <u>Optimierung der Vorlage</u>: Die laufend im Rahmen der RFA gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu dienen, mögliche Herausforderungen und Verbesserungspotenziale bereits während des Rechtssetzungsprozesses zu erkennen und dadurch die Vorlage bzw. den Erlass laufend zu optimieren. – <u>Grundlage für eine spätere Ex-post-Evaluation</u>: Die Definition der Ziele sowie die Analyse der Wirkungszusammenhänge ermöglichen nach Inkrafttreten der Vorlage deren Wirkungen und Nebenwirkungen zu überprüfen.

6 Exkurs - Regulierung und Innovation

Technologischer Fortschritt und Innovation sind für eine nachhaltige gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz von entscheidender Bedeutung. Eine hohe Innovationsleistung ist ein zentraler Faktor, um als hoch entwickelte Volkswirtschaft wettbewerbsfähig zu sein. Dabei ist ein innovationsfreundliches regulatorisches Umfeld ein entscheidender Faktor. Innovation kann dort entstehen, wo der Staat klare, verlässliche und flexible Rahmenbedingungen setzt – ohne unnötige Bürokratie. Regulierungen können z.B. die Entwicklung von Start-ups begünstigen, Eigentumsrechte und einen wirksamen Wettbewerb sicherstellen.

Übermässige oder schlecht designte Regulierungen können hingegen Innovationsanreize hemmen oder unnötige Ressourcen binden, welche dann für Forschungs- und Innovationstätigkeiten fehlen. So können Technologieverbote dazu führen, dass in diesen Bereichen nicht weiter geforscht wird und wertvolle Innovationen verhindert werden. Wenn Unternehmen aufgrund unnötig komplexer und bürokratischer Regulierungen finanzielle und personelle Ressourcen in administrative Arbeiten investieren müssen, stehen ihnen diese nicht für die Weiterentwicklung ihrer Produkte zur Verfügung. Daher sollte bereits bei der Konzeption von Regulierungen darauf geachtet werden, dass diese möglichst innovationsfreundlich ausgestaltet sind. Gleichzeitig sollten bei der Analyse der Auswirkungen eines neuen Erlasses stets auch die Auswirkungen auf Forschung und Innovation betrachtet werden.

Innovationsfreundliche Ausgestaltung neuer Regulierungen:

Innovationsfreundliche Regulierung soll ein Umfeld schaffen, das Unternehmen zur Entwicklung neuer Ideen ermutigt. Um gute Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen zu gewährleisten, sollten Regulierungen effizient, flexibel, technologieneutral, wettbewerbsfördernd sowie investitionsfreundlich ausgestaltet sein. Innovationen sollen sich auf potenzielle neue Märkte übertragen können.

Um dieses Ziel zu erreichen, können beispielsweise folgende Regulierungsansätze angewendet werden:

- **Ergebnisorientierte Regulierung** (Ziel oder Rahmenbedingungen werden vorgegeben, nicht jedoch die konkrete Vorgehensweise zur Zielerreichung)
- **Nicht rechtsverbindliche** Ansätze (bspw. Selbst-/Ko-Regulierung)
- **Marktwirtschaftliche Instrumente** (bspw. Lenkungsabgaben)
- **Einfache, flexible Regulierung** (bspw. Vereinfachungen für KMU)
- **Risikobasierte Regulierung** (bspw. Inspektionsintervalle nach Risiko)
- **Befristete Regulierung** (bspw. Sunset-Klauseln)
- Bei hoher Regulierungsdichte, Unsicherheit oder neuen Technologien: **Versuchsregelung, Pilotversuche, Sandboxes, Innovationsräume** (bspw. Sandbox im Banken- und Versicherungsrecht, Experimentierartikel im Krankenversicherungsgesetz)

Auswirkungen neuer Regulierungen auf Innovation:

Wurde eine neue Regulierung ausgearbeitet, ist es darüber hinaus wichtig, die Auswirkungen auf die Innovation zu analysieren und in erl. Berichten und Botschaften transparent auszuweisen. Dabei sollten insbesondere folgende Fragen beachtet werden:

- Wird durch die geplante Regulierung ein (potenzieller) Markteintritt oder der Wettbewerb in diesem Markt behindert?
- Sind von der Regulierung nur einzelne Technologien betroffen? Kann die Regulierung zu Anreizen für oder gegen eine spezifische Technologie führen? Wird die Einführung neuer Technologien verhindert oder verzögert?
- Verhindert die Regulierung die Gründung oder die Weiterentwicklung von Unternehmen?
- Hat die vorgesehene Regulierung Einfluss auf die Preisfestlegung der Unternehmen?
- Hat die Regulierung Einfluss auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen?

7 Anhang

- 01 → RFA-Checkliste
- 02 → Leitfaden zur Schätzung von Regulierungskosten für Unternehmen
- 03 → Leitfaden zu den Prüfpflichten des UEG

Die aufgeführten Dokumente finden Sie unter www.seco.admin.ch/de/regulierungsfolgenabschaetzung.

8 Liste referenzierter Zusatzdokumente

1. [Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, BBl 2024 664](#)
2. [Formular Quick-Check](#)
3. [Methodik des KMU-Tests](#)
4. [Der Nutzen der Regulierung - Ein methodischer Anhang zum RFA – Handbuch](#)
5. [Hilfestellung für die Monetarisierung von Umweltwirkungen politischer Massnahmen](#)
6. [Methodische Hilfsmittel zur externen Kosten und Nutzen im Verkehr sowie zum Value of Statistical Life \(VOSL\)](#)

Weitere Informationen und Hilfsmittel sind auf der Homepage des SECO (www.seco.admin.ch/de/regulierungsfolgenabschaetzung) verfügbar.