



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Regulierungsanalyse

Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung

Evaluation 2014*

Tobias Schlegel

22. Januar 2015

* Die vorliegende Studie zur Evaluation der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung gibt die Meinung des Autoren wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des SECO oder des Bundesrates.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Tobias Schlegel
Holzikofenweg 36, 3003 Bern
Tel. +41 58 463 06 09, Fax +41 58 463 50 01
tobias.schlegel@seco.admin.ch
www.seco.admin.ch

Zusammenfassung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Analyse und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Es wird unterschieden zwischen der einfachen RFA, welche im Rahmen von Vorlagen mit geringen bis mittleren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft durchgeführt werden muss und der vertieften RFA, welche bei mittleren bis starken wirtschaftlichen Konsequenzen der Vorlage notwendig ist. Die vorliegende Evaluation hat zum Ziel, die Qualität der einfachen RFA für das Jahr 2013 zu überprüfen¹.

Die einfachen RFA werden nicht systematisch veröffentlicht. Daher dienen die Botschaften und insbesondere die darin enthaltenen Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen, welche gemäss dem Handbuch RFA auf Basis der Erkenntnisse aus der einfachen RFA erarbeitet werden, als Untersuchungsgegenstand. Damit die Studie mit einer Evaluation der RFA im Jahr 2004 verglichen werden kann, wurde mehrheitlich die damals entwickelte Methodologie verwendet².

Die Evaluation umfasst drei Teilbereiche. Die quantitative Auswertung der Botschaften (1. Teil) richtet sich nach den 5 Prüfpunkten des Handbuchs RFA, welche die Notwendigkeit staatlichen Handelns, die Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Alternative Regelungen und die Zweckmässigkeit im Vollzug abdecken. In der qualitativen Beurteilung (2. Teil) wurde untersucht, ob die Botschaften im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen vollständig, richtig und plausibel sind und die Techniken des Handbuchs RFA Anwendung fanden. Im dritten Teil wurde analysiert, ob die Botschaften auf die Kostenfolgen der neuen Regulierung für die Unternehmen Bezug nehmen und diese quantifizieren.

Die quantitative Analyse zeigt ein gemischtes Bild. Ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen ist in 71% der Botschaften vorhanden. Im Schnitt erhalten die Botschaften 50.8% der möglichen Bewertungspunkte. Dafür schneiden die Botschaften bei der Benennung der positiven bzw. negativen Auswirkungen der neuen Regulierung mit 88.2% bzw. 82.4% im Schnitt relativ gut ab. Geht es um quantitative Angaben zu den Kosten und zum Nutzen der Betroffenen, sind die Botschaften jedoch weniger informativ. 35.3% machen Angaben zu den Kosten und 20.6% quantifizieren den Nutzen der Betroffenen. Die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, d.h. auf den Wettbewerb und die internationale Öffnung der Märkte, auf Innovation und Kapitalbildung sowie auf das Preisniveau und die Beschäftigung werden in einem Drittel aller Botschaften kommentiert. Die monetäre Einschätzung von Nutzen und Kosten für die Volkswirtschaft wiederum zählt zu den schwierigsten Aufgaben bei der Durchführung der RFA. Dies schlägt sich auch im Evaluationsresultat nieder. Immerhin: 55.9% der Botschaften monetarisieren die volkswirtschaftlichen Kosten, wohingegen dies für den Nutzen nur in 11.8% der Fälle gemacht wurde. Ein weiterer Prüfpunkt ist die Analyse alternativer Lösungsvarianten. Zwei Drittel der Botschaften beinhalten die Prüfung einer Alternative und die Hälfte der Botschaften prüft sogar mehrere Alternativen. Der Vergleich mit der Evaluation von vor 10 Jahren zeigt, dass sich die Qualität der RFA in der letzten Dekade weder verbessert noch verschlechtert hat.

In der qualitativen Inhaltsbeurteilung schneiden die Botschaften relativ gut ab. So erhalten diese für die Richtigkeit der Angaben bzw. die Plausibilität der Argumentation im Schnitt 2.21 bzw. 2.06 von 2.5 möglichen Punkten. Das grösste Defizit, das die qualitative Inhaltsanalyse feststellt, ist die Anwendung der verschiedenen Analysetechniken, welche für die Erarbeitung einer einfachen RFA bereitstehen und die Transparenz der Berechnungen garantieren sol-

¹ Für eine Evaluation der vertieften RFA vgl.: Allio, Lorenzo. (2011). Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html

² Mathis, Klaus (2004). Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html.

len. Von 34 Botschaften erklärten deren sechs die angewandten Methoden oder wie die Berechnungen zustande kamen.

Die Kostenfolgen für Unternehmen wurden in 15 der 34 untersuchten Botschaften erwähnt. Dabei ist in zehn Fällen mit einer Nettobelastung und nur in zwei Fällen mit einer Nettoentlastung zu rechnen. In drei Botschaften bleibt aufgrund der unvollständigen Informationen unklar, ob im Endeffekt eine Be- bzw. Entlastung der Unternehmen resultiert.

Aus dieser Evaluation können zusammenfassend folgende fünf Schlüsse gezogen werden:

1. Die Qualität der einfachen RFA ist in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben.
2. Die RFA sind zu wenig standardisiert und die Darstellung der Prüfpunkte relativ unübersichtliche.
3. Im Vernehmlassungsbericht ist die RFA oft (noch) wenig informativ.
4. Die RFA enthalten häufig nur qualitative Aussagen. Das im Rahmen der RFA erarbeitete Zahlenmaterial reicht oft nicht aus um die Informationsbasis zu festigen und Transparenz herzustellen.
5. Die RFA ist wenig ergebnisoffen, d.h. die Prüfung von Alternativen ist oft nebensächlich.

Die Resultate sind insofern zu relativieren, als im vorliegenden Papier nur die einfachen RFA untersucht wurden. Die Qualität der vertieften RFA ist gemäss Allio (2011) deutlich besser (vgl. dazu Kapitel 5).

Aufgrund der Resultate der vorliegenden Evaluation wurde folgender Verbesserungsvorschlag formuliert: Nebst der inhaltlichen Vervollständigung der einfachen RFA, welche in der Kompetenz der für die RFA zuständigen Ämter liegt, scheint es für eine übersichtliche und standardisierte Darstellung essenziell, die durch den Botschaftsleitfaden und das Handbuch RFA vorgegebene Struktur zur Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu vereinheitlichen und damit zu verbessern. Es wird deshalb angeregt, diese an die Checkliste RFA anzugleichen. Im Sinne eines "Regulierungs-Cockpits" könnten alle Prüfpunkte in einer Übersichtstabelle im Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen abgehandelt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Methode	5
2.1	Beurteilungsmethode	5
2.2	Auswahl und Kategorisierung der Gesetze	7
3	Ergebnisse der Evaluation 2014	8
3.1	Quantitative und qualitative Evaluation im Überblick	8
3.2	Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	9
3.3	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	11
3.4	Alternative Regelungen.....	12
3.5	Zweckmässigkeit im Vollzug	13
3.6	Administrative Entlastung und Regulierungskosten für Unternehmen	14
3.7	Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf einen Blick	15
3.8	Die RFA im Vernehmlassungsbericht.....	15
3.9	Anwendung anderer Instrumente zur Regulierungsfolgenabschätzung.....	16
4	Vergleich mit der Evaluation Mathis (2004)	16
5	Evaluation im Gesamtkontext	18
6	Schlussfolgerung	19
7	Verbesserungsmöglichkeiten	21
8	Anhang	22

1 Einleitung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Da staatliche Regulierungen nebst ihrem gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Nutzen oft auch Kosten für Unternehmen, die Wirtschaft und die Gesellschaft implizieren, soll jede neue Regulierung des Bundes in Bezug auf ihre Auswirkungen und ihre Notwendigkeit kritisch hinterfragt werden. Daher wurde die RFA Ende der 1990er Jahre in der Bundesverwaltung eingeführt.

Im Jahr 2006 wurde nach einer Überprüfung durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle zusätzlich die vertiefte RFA eingeführt, welche die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von ausgewählten Regulierungen in höherem Detaillierungsgrad und Umfang untersucht. Vertiefte RFA werden im Anhang der jährlichen Bundesratsziele erwähnt. Es wird somit heute zwischen zwei Arten der RFA unterschieden, wobei sich die vorliegende Studie mit der einfachen RFA befasst. Die Qualität der vertieften RFA wurde bereits 2011 evaluiert³ und ist nicht Gegenstand dieser Auswertung.

Neben der Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen verfolgt die RFA das Ziel, Transparenz hinsichtlich der angestrebten Ziele und der vorgeschlagenen Massnahmen herzustellen. Sie prüft alternative Regulierungsmöglichkeiten sowie die Vollzugstauglichkeit und strebt damit auch die Verbesserung der Vorlage an.

Eine einfache RFA muss gemäss Handbuch RFA dann durchgeführt werden, wenn bei einer Vorlage mit geringen bis mittleren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder die Unternehmen zu rechnen ist. Die einfache RFA hat einen Umfang von ca. 5 - 20 Seiten und wird vom zuständigen Bundesamt, zumeist ohne verwaltungsexterne Experten, durchgeführt. Auf Basis der Ergebnisse der einfachen RFA verfassen die Bundesämter das Kapitel über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in der Botschaft oder im erläuternden Bericht.

Das SECO unterstützt und berät dabei die Ämter. Es stellt auch die beiden wichtigsten Hilfsmittel für die Durchführung einer RFA zur Verfügung: das Handbuch RFA und die Checkliste RFA⁴.

Um die Qualität der RFA abzuschätzen, wurde im Auftrag des SECO im Jahr 2004 von Klaus Mathis eine Evaluation der Botschaften der Jahre 2001-2003 durchgeführt. Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Evaluation für das Jahr 2013 zu wiederholen und die Resultate zusätzlich mit den Ergebnissen aus der Studie von Mathis (2004) zu vergleichen.

2 Methode

2.1 Beurteilungsmethode

Die einfache RFA wird in der Regel nicht veröffentlicht. Deren Erkenntnisse fliessen in die Botschaft im Allgemeinen und in das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Speziellen ein. Eine Evaluation der Qualität der RFA bedingt also eine Beurteilung der Botschaften. Da die relevanten Fakten nicht nur im Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswir-

³ Allio, Lorenzo. (2011). Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html

⁴ Alle Hilfsmittel sind auf www.seco.admin.ch/rfa verfügbar.

kungen Erwähnung finden, muss die gesamte Botschaft gelesen und ausgewertet werden. Daher ist die nachfolgende Evaluation der Qualität der RFA eine Näherung, die auf einer Evaluation der volkswirtschaftlichen Elemente in den Botschaften des Bundesrates basiert.

Die Analysemethode des vorliegenden Berichts orientiert sich sehr stark an der früheren Studie zur Messung der Qualität der RFA (Mathis, 2004). Die Anwendung derselben Methodik in der vorliegenden Evaluation gewährleistet die Vergleichbarkeit der beiden Analysen.

Mathis entwickelte für die Studie aus dem Jahr 2004 einen Inhaltstest. Mittels dieses Tests wurde der Inhalt der RFA hinsichtlich bestimmter Anforderungskriterien analysiert. Die Kriterien richteten sich dabei nach der Checkliste RFA. Die vorliegende Analyse umfasst drei Teile, wobei die ersten beiden der Evaluation von 2004 entsprechen. Ein dritter Teil, der Fragen zum Zeitpunkt der RFA und zur administrativen Entlastung beantworten soll, wurde neu ergänzt.

Im ersten Teil wird der Inhalt anhand objektiver Kriterien betreffend das Vorhandensein der Prüfpunkte der Checkliste RFA untersucht. Dazu wurde überprüft, ob ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen vorhanden ist und ob die folgenden fünf Prüfpunkte bearbeitet wurden:

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

Zur Identifikation der behandelten Prüfpunkte und deren Detaillierungsgrad mussten für jeden Prüfpunkt verschiedene Kriterien erfüllt sein (vgl. Tabelle 2 im Anhang). So ist beispielsweise der Prüfpunkt 2 vollständig abgedeckt, wenn die positiv und negativ Betroffenen der Regulierung sowie deren Anzahl erwähnt werden. Ferner muss eine (teilweise) Quantifizierung der Kosten und des Nutzens der Betroffenen stattfinden. Die Kriterien sind so ausgestaltet, dass deren Erfüllung mit Ja oder Nein beantwortet werden kann bzw. ein Punkt vergeben wird, wenn das entsprechende Element vorhanden ist. Eine Botschaft kann somit im ersten Teil, bei 20 Kriterien eine Maximalpunktzahl von 20 Punkten erreichen.

Im zweiten Teil findet eine qualitative Beurteilung der Vollständigkeit, der Plausibilität, der Richtigkeit der gemachten Angaben und der Anwendung der Techniken zur Erarbeitung gemäss dem Handbuch RFA statt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch die Qualität der Argumentation in die Evaluation einfließt. Je nach Zielerreichung können bis zu 2.5 Punkte pro Kriterium vergeben werden, was zu einer Maximalpunktzahl von 10 Punkten für den zweiten Teil führt. Dieser Abschnitt der Evaluation ist insofern mit Vorsicht zu geniessen, als die Kriterien weniger explizit formuliert sind und die Punktevergabe daher subjektiv gefärbt sein kann.

Der dritte Teil, welcher der Analyse neu hinzugefügt wurde, untersucht wichtige Fragen, die in der Analyse von Mathis (2004) nicht thematisiert wurden. So wird geprüft, ob die Vermeidung bzw. Reduktion administrativer Belastung in der Botschaft thematisiert wird und ob bereits im Vernehmlassungsverfahren auf ökonomische Auswirkungen eingegangen wird. Fer-

ner werden Botschaften positiv bewertet, bei welchen eine vertiefte RFA, eine VOB⁵ oder eine NHB⁶ durchgeführt wurde und im Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen Verweise auf Kapitel gemacht werden, die an anderer Stelle in der Botschaft Elemente der RFA enthalten. Mit diesen neuen Kriterien soll vor allem ein frühes Abschätzen und die kompakte Vermittlung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen belohnt werden. Wie im ersten Teil, wird bei Erfüllung der Kriterien jeweils ein Punkt vergeben. Somit sind in diesem Teil maximal fünf Punkte möglich.

Zur Punktevergabe ist anzumerken, dass nicht berücksichtigt wurde, wo die inhaltlichen Elemente der einfachen RFA in der Botschaft erwähnt wurden. Die Punkte wurden zudem relativ grosszügig vergeben d.h. wenn beispielsweise ein Teil der Kosten der Betroffenen quantifiziert wurde führte dies bereits zur vollen Punktzahl. Einerseits sollte durch den Verzicht auf die Vergabe von Teilpunkten keine scheinbare Präzision vorgetäuscht werden, andererseits ist es ohne breites Hintergrundwissen zu den jeweiligen Themengebieten der Botschaften oft schwierig abzuschätzen, wann ein Kriterium abschliessend behandelt wurde.

2.2 Auswahl und Kategorisierung der Gesetze

Die Evaluation beschränkt sich auf Botschaften zu neuen Bundesgesetzen oder Teilrevisionen derselbigen. Dies ist einerseits der Vergleichbarkeit mit der Studie Mathis (2004) geschuldet. Andererseits werden die Botschaften betreffend die Bundesgesetze im Bundesblatt systematisch veröffentlicht, was beispielsweise für Anträge an den Bundesrat bzgl. Verordnungen nicht zutrifft. Bei Verordnungen wird zudem häufig lediglich auf die RFA des übergeordneten Gesetzes verwiesen. Die Botschaften zu Volksinitiativen wurden nicht berücksichtigt, da im Zuge einer allfälligen Gesetzesarbeit erneut eine RFA durchgeführt werden muss.

Mathis (2004) analysierte über die Jahre 2001-2003 insgesamt 43 Botschaften. In der vorliegenden Studie werden die Botschaften des Jahres 2013 untersucht, da alleine in diesem Jahr 34 Botschaften zu neuen Gesetzen oder Gesetzesänderungen im Bundesblatt veröffentlicht wurden.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit Mathis (2004) wurden die zu untersuchenden Botschaften nach folgenden vier Regulierungsarten kategorisiert:

- 1. Ökonomische Regulierungen:** Nehmen direkten Einfluss auf den Wettbewerb oder die Marktordnung einzelner Branchen. In diese Kategorie fallen insbesondere Preisregulierungen oder Beschränkungen bzw. Verbesserungen des Markzutritts.
- 2. Soziale Regulierungen:** Sollen den Schutz eines Rechtsgutes (z.B. Datenschutz) sicherstellen oder verfolgen eine gesellschaftspolitische Zielsetzung (z. B. Prävention, Umweltschutz, Arbeitsplatzsicherheit).
- 3. Steuern, Transfers und Sozialversicherungen:** Regeln Abgaben und Transferzahlungen (Subventionen) sowie auf der Einnahmeseiten Gebühren, Abgaben und Steuern.

⁵ Die volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) wird vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) durchgeführt, dabei werden die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen analysiert. Mehr dazu unter: www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734

⁶ Die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) wird vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführt und hat zum Ziel, bei Projekten und politischen Entscheiden die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Mehr dazu unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270>

4. Andere Gesetze: Residualgrösse, die alle Gesetze umfasst, die keiner der drei vorangehenden Kategorien zuzuordnen sind. Es handelt sich um Gesetze, die beispielsweise die Organisation des Staates oder dessen administrative Verfahren regeln.

Bei Gesetzen, die aufgrund ihres Inhalts mehr als einer Kategorie hätten zugeordnet werden können, diene jeweils das Hauptziel der Regulierung als Kriterium der Kategorisierung. Tabelle 8 im Anhang zeigt, dass von den 34 untersuchten Botschaften im Jahr 2013 nur gerade vier als ökonomische Regulierungen eingestuft werden konnten. Im Normalfall ist die Erstellung einer einfachen RFA für eine ökonomische Regulierung besonders herausfordernd, da die volkswirtschaftlichen Auswirkungen direkt mit dem Ziel der Regulierung zusammenhängen und nicht lediglich Nebeneffekte derselben sind. Der Grad der ökonomischen Relevanz anderer Regulierungen ist hingegen stark von deren spezifischem Inhalt abhängig.

3 Ergebnisse der Evaluation 2014

3.1 Quantitative und qualitative Evaluation im Überblick

Zur Beurteilung der durchschnittlich erreichten Punkte pro Botschaft und Gesetzeskategorie werden die quantitativen (Teil 1 und 3) und die qualitativen (Teil 2) Ergebnisse separat dargestellt. Dies, weil Teil 2 durch die qualitative Beurteilung subjektiv gefärbt sein kann. Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass die Botschaften im quantitativen Teil im Durchschnitt gut die Hälfte der 25 Prüfpunkte zumindest teilweise erfüllen (50.8%). Am schlechtesten schneiden Botschaften in der Kategorie Andere Gesetze ab (40.7%), gefolgt von den sozialen Regulierungen mit einem durchschnittlichen Anteil an erfüllten Prüfpunkten von 46.1%. Insbesondere die relativ tiefe Prozentzahl bei den ökonomischen Regulierungen (56%) ist nicht zufriedenstellend. Gerade in diesen Botschaften wäre es wichtig, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die zumeist direkt mit den geplanten Gesetzesänderungen in Zusammenhang stehen, anhand der Prüfpunkte umfangreich darzulegen.

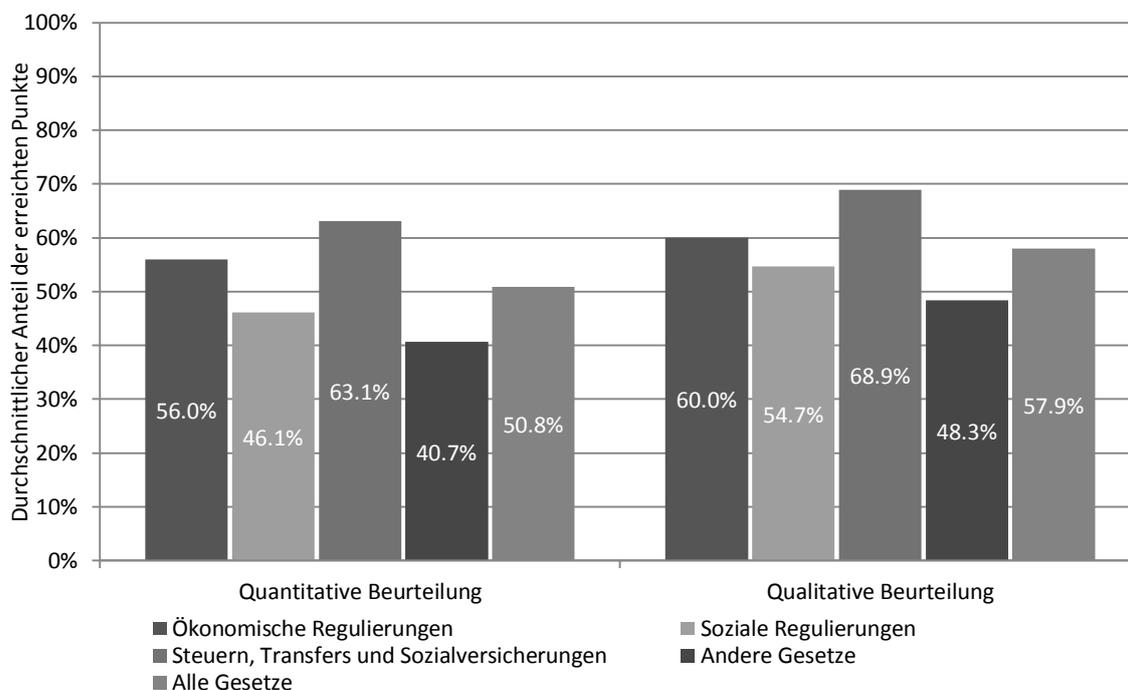


Abbildung 1: Mittelwert der prozentual erreichten Punktzahl pro Gesetzeskategorie für die quantitative (Teile 1 und 3) bzw. qualitative Beurteilung (Teil 2)

Am besten schneiden Botschaften zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen mit einem durchschnittlichen Anteil an behandelten Prüfpunkten von 63.1% ab. Auch diese Regu-

lierungen haben zumeist einen direkten Einfluss auf die Volkswirtschaft, der künftig noch besser abgeschätzt werden sollte. Im Unterschied zu den restlichen Gesetzeskategorien fällt positiv auf, dass häufiger quantitative Angaben gemacht werden, was wohl mit der besseren Verfügbarkeit des entsprechenden Zahlenmaterials zu erklären ist.

Auch wenn sich die Resultate des 2. Teils (qualitative Inhaltsanalyse) der einzelnen Botschaften teils stark von den Ergebnissen der quantitativen Beurteilung unterscheiden, ist das Ergebnis auf aggregierter Ebene ziemlich ähnlich. Die Botschaften erreichen im Durchschnitt 57.9% der insgesamt 10 möglichen Punkte. Auch die Rangierung der einzelnen Gesetzeskategorien bleibt sich gleich (Andere Gesetze: 48.3%, Soziale Regulierungen: 54.7%, Ökonomische Regulierungen: 60% und Steuern, Transfers und Sozialversicherungen: 68.9%).

Betrachtet man die qualitative Inhaltsanalyse etwas detaillierter, zeigt sich, dass die Argumente in den Botschaften als richtig und plausibel erachtet werden. So erhalten die Botschaften für die Richtigkeit der Angaben bzw. die Plausibilität der Argumentation im Schnitt 2.21 bzw. 2.06 von 2.5 möglichen Punkten. Der grösste Mangel, den die qualitative Inhaltsanalyse feststellt, ist die Anwendung der verschiedenen Analysetechniken, welche für die Erarbeitung einer einfachen RFA bereitstehen und die Transparenz der Berechnungen garantieren sollen. Von 34 Botschaften erklärten deren sechs die angewandten Methoden oder wie die Berechnungen zustande kamen. Für die Nachvollziehbarkeit der Resultate wären diese Informationen essentiell. Das zweite Kriterium der qualitativen Inhaltsanalyse bei welchem Verbesserungspotential geortet wurde, ist die Vollständigkeit der einfachen RFA bzw. der Botschaft. Im Durchschnitt wurden 1.21 der möglichen 2.5 Punkte erzielt. Häufig waren hier unvollständige quantitative Angaben, Unklarheit darüber, wer letztendlich die Kosten trägt, Berechnungen oder Graphen, bei denen sich die Erklärung nicht aus dem Text ergab oder die Argumentation mittels Vermutungen ohne Nennung möglicher Quellen.

Die Analyse der einzelnen inhaltlichen Elemente der Teile 1 und 3 zeigt, dass die Notwendigkeit staatlichen Handelns in allen Botschaften, meist schon in der Ausgangslage, erörtert wird. Ausserdem werden in allen Botschaften zumindest einige Prüfpunkte der Checkliste RFA behandelt, wobei in 50% der Fälle alle fünf Prüfpunkte teilweise abgedeckt sind. 71% der Botschaften beinhalten ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen, bei den ökonomischen Regulierungen ist besagtes Kapitel gar in allen Botschaften vorhanden. Gibt es kein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass keine Angaben dazu gemacht werden. Aber die in der ganzen Botschaft verteilten Informationen erschweren es dem Leser, sich in nützlicher Frist einen Überblick über die ökonomischen Konsequenzen zu verschaffen.

Die Evaluationsergebnisse für alle drei Teile, aggregiert nach Regulierungskategorie finden sich in Tabelle 2 im Anhang.

3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Ein wichtiger Aspekt, der in einer RFA geprüft werden sollte, ist die Identifikation der Betroffenen und die Beurteilung der Auswirkungen mit denen die einzelnen Gruppen zu rechnen haben. Die Erfahrung zeigt, dass eine Tendenz dazu besteht, jeweils nur die Betroffenen zu erwähnen, die von der neuen Regulierung profitieren. Wie Abbildung 2 zeigt, trifft dies für die ökonomischen Vorlagen klar und für Vorlagen über Steuern, Transfers und Sozialversicherungen teilweise zu. Im Gegensatz dazu werden bei den anderen Gesetzen und bei sozialen Regulierungen sogar öfters Betroffene mit negativen Auswirkungen erwähnt (100% bzw. 93.3%).

Um die positive bzw. negative Wirkung abschätzen zu können, ist es wichtig, dass die Anzahl der jeweils Betroffenen quantifiziert wird. Bei den ökonomischen Regulierungen und den anderen Gesetzen wurde dies teilweise gemacht (50% bzw. 16.7%). In Vorlagen zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen und bei sozialen Regulierungen enthielten rund drei von vier Botschaften Angaben zur Anzahl der Betroffenen.

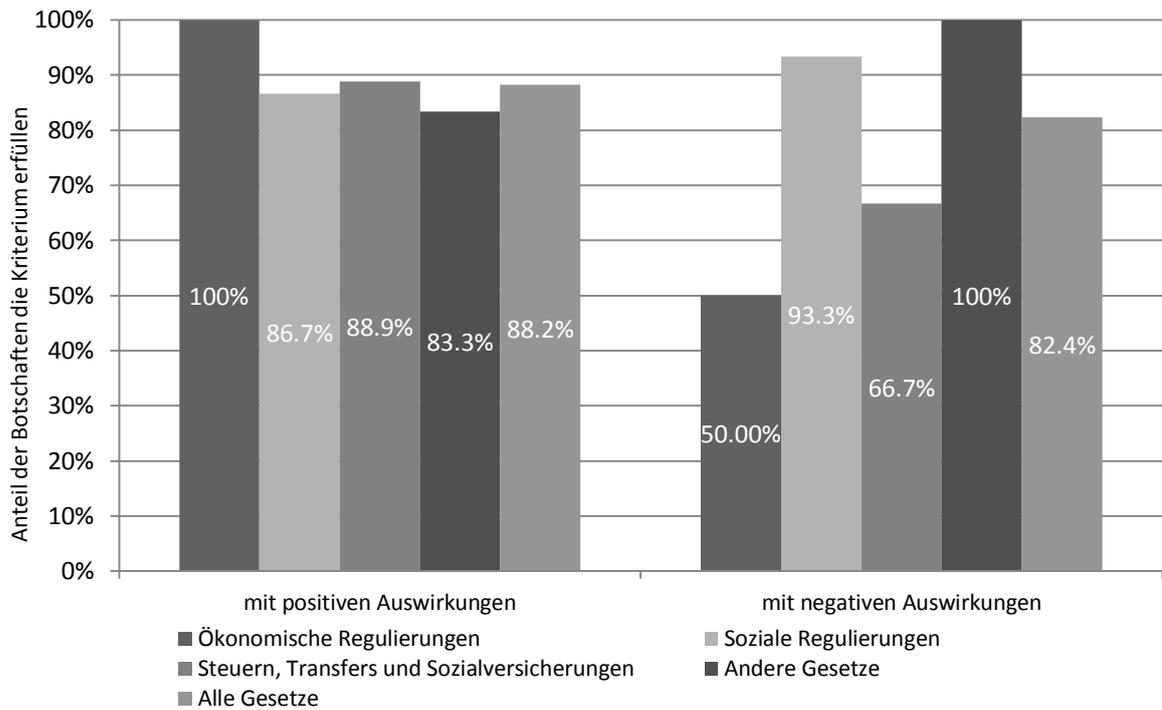


Abbildung 2: Erwähnung der Betroffenen mit positiven bzw. negativen Auswirkungen

Ein vollständiges Bild der Auswirkungen auf einzelne Gruppen ergibt sich dann, wenn Kosten und Nutzen der Akteure geschätzt werden. So kann beispielsweise beurteilt werden, ob eine grobe Benachteiligung einiger weniger durch den geringen Nutzenzuwachs vieler legitimiert werden kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kosten einfacher zu schätzen sind als der Nutzen, da Letzterer sehr viel stärker von den individuellen Vorlieben (Präferenzen) abhängt. Es erstaunt daher auch nicht, dass der Nutzen (20.6%) seltener quantifiziert wird als die Kosten (35.3%). Dennoch lässt sich für beide Größen konstatieren, dass sie in den Botschaften aller Gesetzeskategorien nach wie vor zu oft nicht quantifiziert werden (vgl. Abbildung 3).

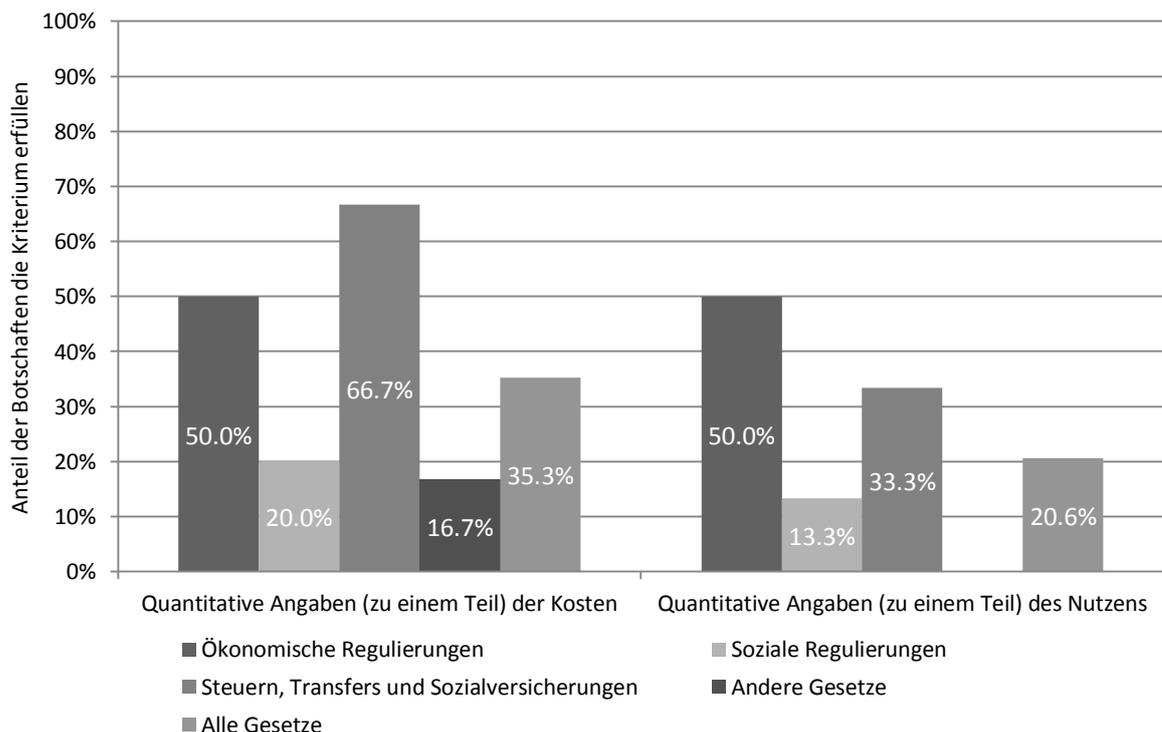


Abbildung 3: Quantitative Angaben zu Kosten und Nutzen der Betroffenen

Dennoch ist Abbildung 3 mit Vorsicht zu interpretieren, da es auch Vorlagen gibt, die effektiv keine Kosten und Nutzen für die Betroffenen haben. So wird beispielsweise in zwei der drei Vorlagen zu Steuern, Transfers und Sozialversicherung, welche keine Kosten und Nutzen quantifizierten das Steuersystem vereinfacht oder die Überwachung der Bezüge verschärft, was keine direkten Kosten bzw. Nutzen für die Betroffenen zur Folge haben dürfte.

3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Ein weiteres Themenfeld der RFA ist die Prognose der Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Dabei soll untersucht werden, ob sich die neue Regulierung auf Variablen wie den Wettbewerb, die internationale Öffnung der Märkte, die Innovation, die Kapitalbildung, die Beschäftigung und die Preisbildung auswirkt. Abbildung 4 zeigt, dass über die Gesamtheit der Botschaften betrachtet je ein Drittel auf die einzelnen, oben genannten Punkte eingeht. Insgesamt haben nur 4 der 34 analysierten Botschaften zu allen wirtschaftlichen Themenbereichen in Abbildung 4 Angaben gemacht. Die sozialen Regulierungen schneiden bei diesen Prüfpunkten am schlechtesten ab. Rund 20% der Botschaften behandeln die verschiedenen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Bei den ökonomischen Regulierungen benennen etwa 50% die konkreten Auswirkungen der Gesetzesänderung auf die makroökonomischen Variablen. In den Botschaften zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen werden in 55.6% der Fälle die Konsequenzen der Regulierung auf die Innovation und die Kapitalbildung sowie das Preisniveau und die Beschäftigung aufgezeigt. Aussagen zum Wettbewerb und zur internationalen Öffnung der Märkte werden in 44.4% dieser Botschaften gemacht. Die Prüfpunkte zu den makroökonomischen Variablen sind sehr allgemein definiert. Insofern ist der Anteil an Botschaften, die sich dazu äussern als zu tief einzustufen, da viele Gesetzesänderungen die eine oder andere Variable beeinflussen dürften.

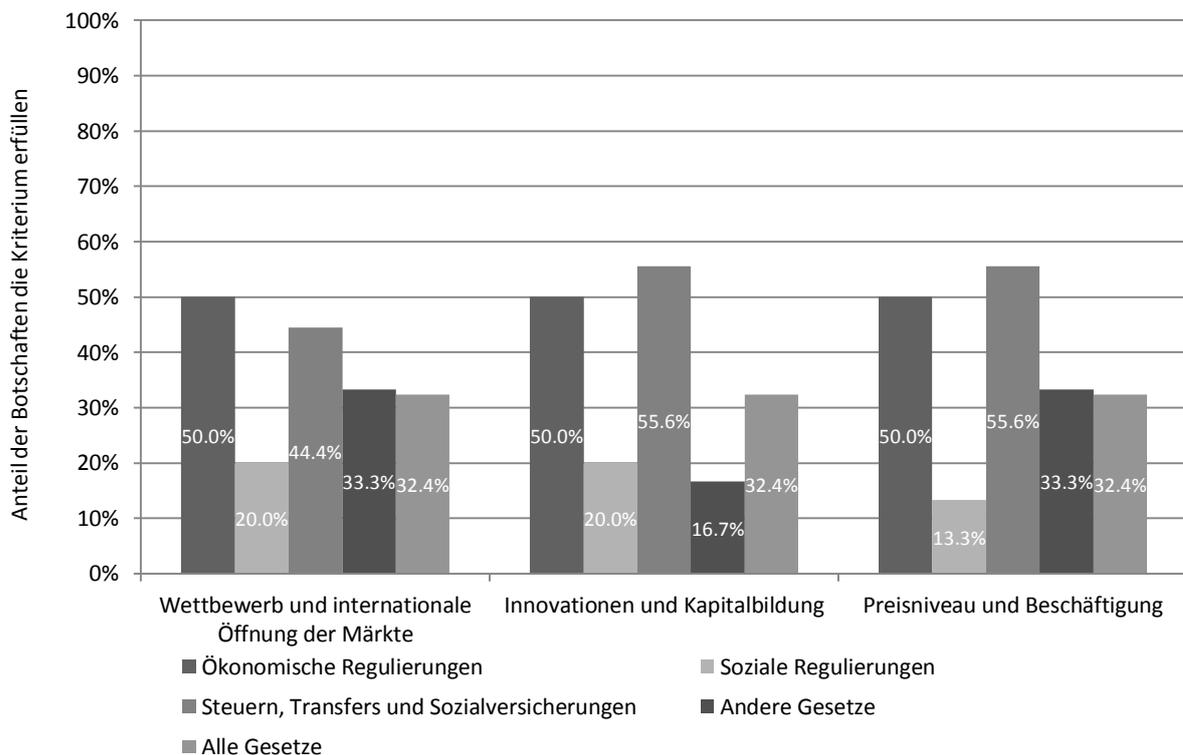


Abbildung 4: Erwähnung von Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Prognose der Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft soll zudem eine Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten und des volkswirtschaftlichen Nutzens beinhalten. Gemeint sind damit all jene Kosten- bzw. Nutzenkomponenten, die nicht von den verursachenden Wirtschaftssubjekten sondern von der Gesellschaft oder von unbeteiligten Dritten getragen werden. In der vorliegenden Evaluation wurden die beiden Prüfpunkte als erfüllt betrachtet, wenn die Kosten bzw. der Nutzen zumindest teilweise monetarisiert wurde d.h. es reichte

beispielsweise zu erwähnen, welcher Anteil der Kosten einer Lärmsanierung vom Steuerzahler beglichen werden muss. Daher zeigt Abbildung 5 betreffend der vollständigen Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten (und des Nutzens) ein leicht zu positives Bild. Trotzdem ist zu erwähnen, dass in 55.9% aller Botschaften die volkswirtschaftlichen Kosten teilweise monetarisiert werden. Auch hier gilt, dass die Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Nutzens komplexer ist als jene der Kosten, was sich darin widerspiegelt, dass dies nur in vier der 34 untersuchten Botschaften gemacht wurde. Die Monetarisierung des Nutzens (44.4%) sowie der überdurchschnittlich hohe Anteil der Monetarisierung der Kosten (88.9%) bei den Botschaften zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen kann allenfalls darauf zurückgeführt werden, dass zur Festlegung der Höhe der Steuer oder des Transfers naturgemäss eine Monetarisierung stattfinden muss.

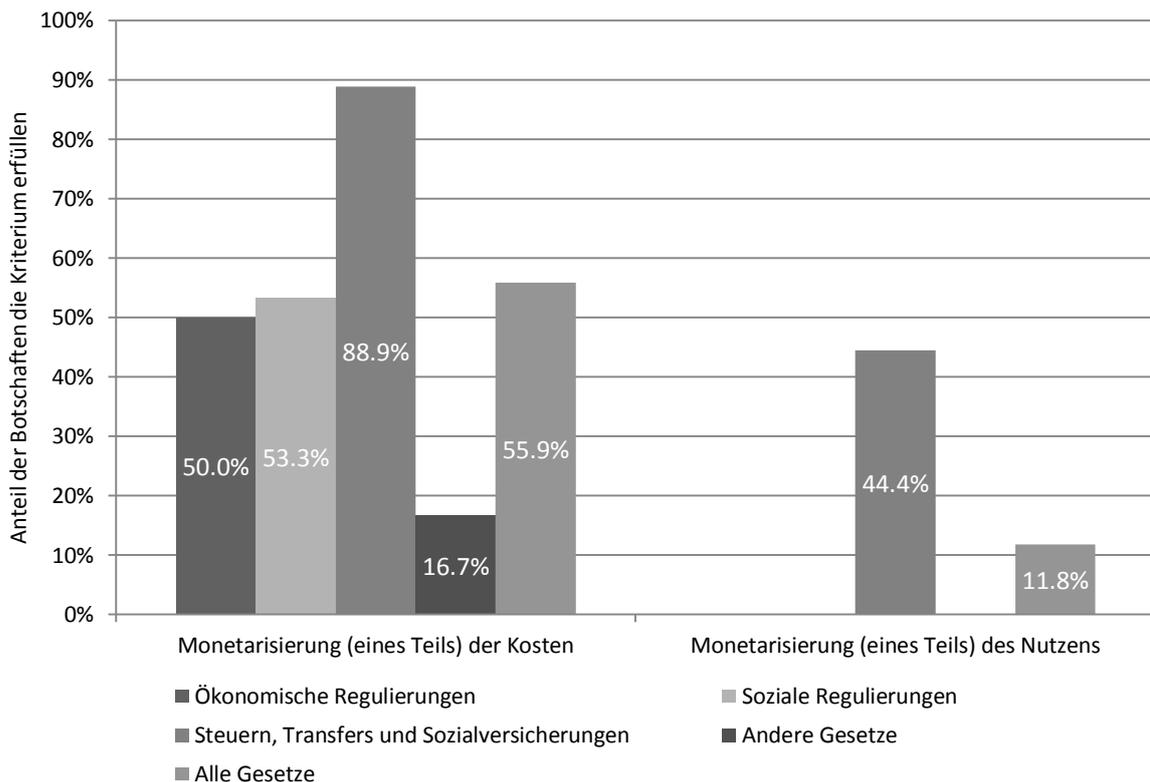


Abbildung 5: Monetarisierung (eines Teils) der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen

Die Abschätzung des geldwerten Nutzens und der Kosten zählt zu den schwierigsten Aufgaben bei der Durchführung einer RFA. Nichtsdestotrotz sollte die Monetarisierung wenn immer möglich durchgeführt werden, und dabei die Kosten und den Nutzen möglichst vollständig erfassen, denn zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind diese Grössen und deren Verhältnis zueinander entscheidend.

3.4 Alternative Regelungen

Um beurteilen zu können, ob die vorgeschlagene Regulierung aus wirtschaftlicher Sicht am überzeugendsten ist, sind Vergleiche mit alternativen Lösungsansätzen sehr wichtig (vgl. Abbildung 6). In 64.7% der Botschaften wird mindestens eine Alternative geprüft. Im Umkehrschluss heisst dies, dass gut ein Drittel der Botschaften keine Angaben zu möglichen Alternativen enthält. Bei den ökonomischen Regulierungen und den anderen Gesetzen wird in der Hälfte der Fälle eine Alternative geprüft. Besser schneiden die sozialen Regulierungen (66.7%) bzw. die Regulierungen zu Steuern, Transfers und Sozialleistungen (77.8%) ab. Der Detaillierungsgrad der Prüfung schwankt allerdings stark. Betrachtet man beispielsweise jene Botschaften, die quantitative Angaben zur geprüften Alternative machen, so sind dies bei den Steuern, Transfers und Sozialversicherungen 55.6%, bei den anderen Gesetzen noch 16.7%. In Botschaften zu sozialen und ökonomischen Regulierungen finden sich keine quantitativen Angaben zu den Alternativen.

Häufig werden Alternativen bereits im Vernehmlassungsbericht geprüft und danach in der Botschaft nicht mehr erwähnt. Der Vollständigkeit halber und zur besseren Beurteilung der vorgeschlagenen Lösung wäre eine Diskussion der Alternativen in der Botschaft aber wünschenswert.

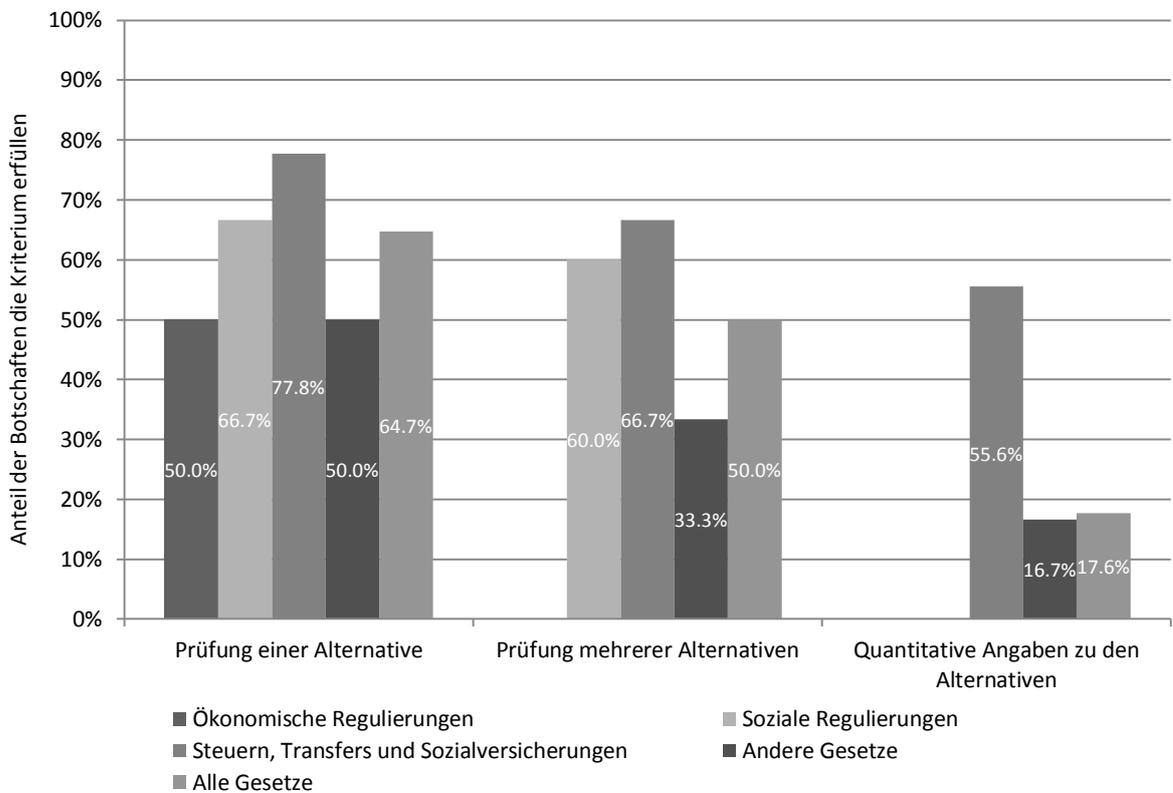


Abbildung 6: Prüfung alternativer Regulierungen in den Botschaften

3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

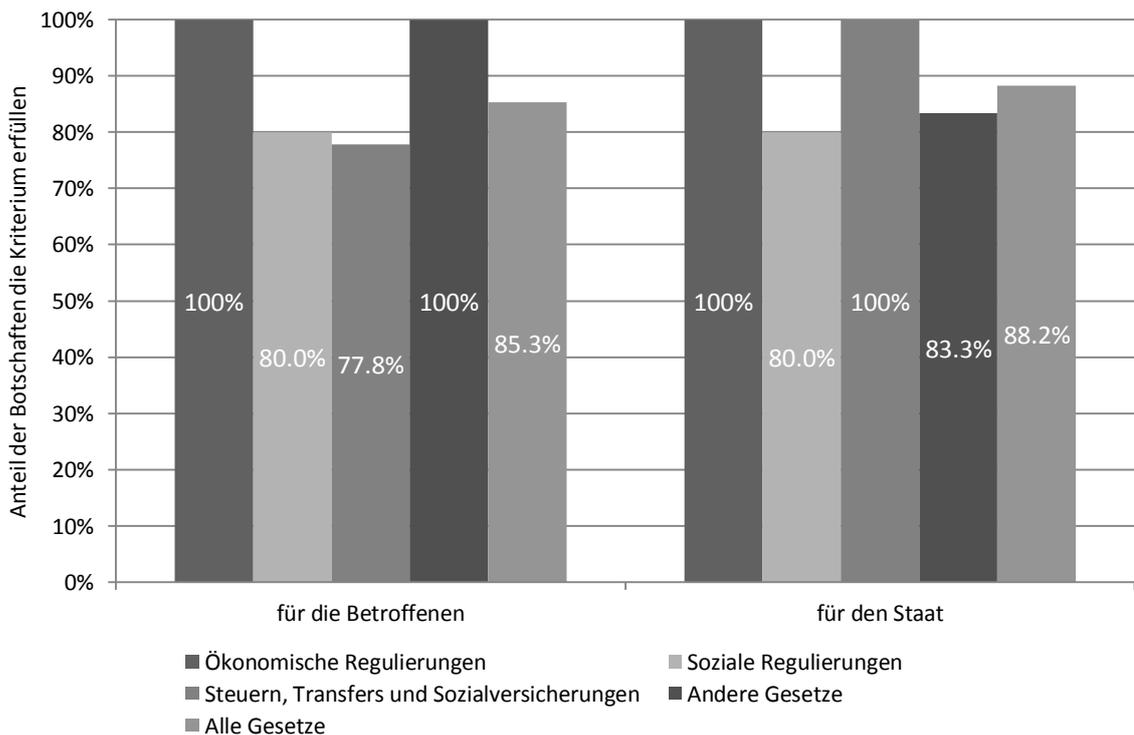


Abbildung 7: Zweckmässigkeit im Vollzug

Der letzte Prüfpunkt einer RFA ist die Zweckmässigkeit der neuen Regulierung im Vollzug, wobei unterschieden wird zwischen den Betroffenen und dem Staat. Dieses Element ist in sehr vielen Botschaften abgedeckt, 85.3% bzw. 88.2% der Botschaften enthalten Informationen zur Zweckmässigkeit für die Betroffenen bzw. für den Staat (vgl. Abbildung 7). Bei den ökonomischen Regulierungen wurde in allen Botschaften etwas zur Zweckmässigkeit geschrieben. Einziger Makel ist, dass die Informationen zur Zweckmässigkeit im Vollzug oft nicht im Kapitel zu den ökonomischen Auswirkungen, sondern andernorts in der Botschaft zu finden sind, was der Übersichtlichkeit abträglich ist.

Zusätzlich zu den oben besprochenen Kriterien aus der Studie von Mathis (2004), wurden die nachfolgenden Prüfpunkte untersucht. Dabei geht es nicht nur um inhaltliche Fragen sondern auch darum, wie die RFA in die Botschaft und den Gesetzgebungsprozess eingebettet ist.

3.6 Administrative Entlastung und Regulierungskosten für Unternehmen

Mit Blick auf die administrative Entlastung der Unternehmen und auf die Regulierungskosten wurde geprüft, ob in den Botschaften auf diese Thematik eingegangen wurde. Eine Liste aller Botschaften mit Angaben zu Kostenfolgen für die Unternehmen findet sich in Tabelle 3 im Anhang. In diesen Botschaften wird die administrative Belastung bzw. Entlastung zwar erwähnt, aber nicht immer quantifiziert, was die Vorhersage der Nettoeffekte erschwert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Nettoeffekt der erwähnten Kostenfolgen für Unternehmen in Botschaften

Erwarteter Nettoeffekt aufgrund der Informationen in der Botschaft	Anzahl Botschaften
Botschaften mit erwarteter Nettobelastung für Unternehmen	10
Botschaften mit unklarem Nettoeffekt aufgrund erwähnter Be- und Entlastungen	3
Botschaften mit erwarteter Nettoentlastung für Unternehmen	2
Botschaften ohne Angaben zu administrativen Kosten oder Regulierungskosten für Unternehmen (davon mindestens 2 mit künftigen Kostenfolgen für Unternehmen, die nicht thematisiert wurde)	19

Wie Tabelle 1 zeigt, ist aufgrund von zehn Botschaften eine Nettobelastung für die Unternehmen zu erwarten. Bei drei der sieben Botschaften, die Bezug auf die Belastung und Entlastung der Firmen nehmen, bleibt der Nettoeffekt unklar oder es kann nur eine Tendenz vermutet werden. Dies, weil nicht alle Kosten angegeben wurden oder diese teilweise noch nicht bekannt sind. Zwei Botschaften erwähnen die administrative Entlastung explizit, ohne dass im Gegenzug neue Kosten entstehen. In diesen Fällen kann mit einer Nettoentlastung gerechnet werden. In 19 der 34 Botschaften werden keine Angaben zu etwaigen Kostenfolgen für die Unternehmen gemacht. In mindestens zwei Fällen dürften den Unternehmen jedoch neue Kosten entstehen, auf die in der Botschaft nicht eingegangen wird⁷. Bei den restlichen Botschaften ist nicht damit zu rechnen, dass den Unternehmen administrative oder regulatorische Kosten erwachsen.

⁷ Mit der Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Sorgfalts- und Meldepflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen, 13.031) soll den Luftverkehrsunternehmen die Beweiserbringung bei einer Meldepflichtverletzung übertragen werden, was sicherlich mit Kosten verbunden ist. In der Botschaft zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (13.046) werden ebenfalls Massnahmen zum Schutz der Bankmitarbeiter erwähnt, die den Banken Kosten verursachen werden.

3.7 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf einen Blick

Wie eingangs erwähnt, sind die Elemente der einfachen RFA, wenn sie denn behandelt werden, zumeist über die gesamte Botschaft verstreut und nicht nur im Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen enthalten. Dies beeinträchtigt die Übersichtlichkeit und verunmöglicht es dem Leser sich schnell einen Überblick über die ökonomischen Konsequenzen der Regulierung zu verschaffen. Im Besonderen gilt dies für die Angabe von Kosten. Deren Gesamtumfang kann nur schwer abgeschätzt werden, wenn keine Zusammenstellung vorhanden ist, die alle Kosten an einem Ort in der Botschaft auflistet. Daher wäre es wichtig, dass im Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen zumindest auf diejenigen Kapitel verwiesen würde, in denen die Themen der RFA bereits behandelt wurden. Botschaften mit solchen Verweisen erhielten in der Evaluation einen Punkt. Dabei wurden in 4 der 34 untersuchten Botschaften (11.8% aller Gesetze) effektiv Verweise gemacht. Mit relativ geringem Aufwand könnte durch systematische Verweise demjenigen Leser, der an den wirtschaftlichen Konsequenzen interessiert ist, eine Orientierungshilfe geboten werden. Im Idealfall stellt das Kapitel der volkswirtschaftlichen Auswirkungen aber eine Zusammenfassung der RFA dar und nennt alle deren Elemente. Dabei ist es auch wichtig zu erwähnen, wenn ein Kriterium der RFA nicht behandelt wurde. Für den Leser ist es wichtig zu wissen, ob ein Prüfpunkt aufgrund mangelnder Informationen nicht untersucht wurde, oder weil derselbige von der neuen Regulierung nicht betroffen ist.

3.8 Die RFA im Vernehmlassungsbericht

Um zu untersuchen, wie früh im Gesetzgebungsprozess die Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Konsequenzen begonnen hat, wurde erfasst, ob bereits der Vernehmlassungsbericht ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen enthält. Ist ein solches vorhanden, schlug sich dies positiv in der Evaluation nieder (1 Punkt). Als grobe Approximation für den fortgeschrittenen Stand der Arbeiten zur RFA wurde ein weiterer Punkt vergeben, wenn das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Vernehmlassungsbericht länger als eine halbe Seite war.

Abbildung 8 zeigt, dass 61.8% der Vernehmlassungsberichte ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen beinhalten, wobei es zwischen den verschiedenen Regulierungskategorien relativ grosse Unterschiede gibt. Insgesamt liegt dieser Wert 10 Prozentpunkte unter demjenigen der Botschaften, wo in 71% der Fälle ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen vorhanden ist. Der Umfang der Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen ist in den meisten Fällen (71.4%), mit weniger als einer halben Seite gering. Am besten schneiden die Botschaften zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen ab: In drei von vier Vernehmlassungsberichten ist das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen länger als eine halbe Seite. Bei den ökonomischen Regulierungen sind die Angaben zu den wirtschaftlichen Konsequenzen in einem der vier Vernehmlassungsberichte länger als eine halbe Seite. Wie bei den Botschaften bedeutet ein kurzes Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen nicht, dass keine RFA durchgeführt wurde. Aber die Prüfpunkte der RFA sollten, der Übersichtlichkeit zuliebe, im Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen behandelt werden. Dies kann in einem Abschnitt, der weniger als eine halbe Seite lang ist, kaum der Fall sein. Eine frühe Einbettung der RFA in den Gesetzgebungsprozess ist sowohl für die Qualität der RFA, wie auch für jene der Gesetzgebung, essenziell.

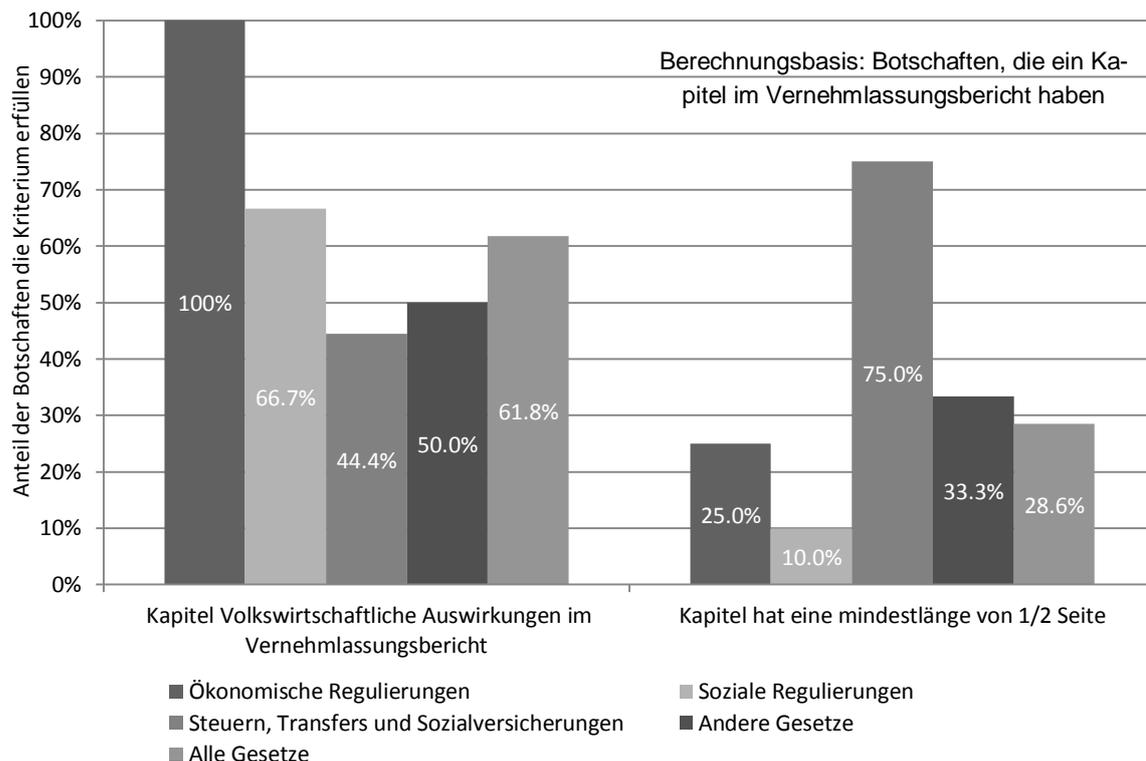


Abbildung 8: Das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Vernehmlassungsbericht

3.9 Anwendung anderer Instrumente zur Regulierungsfolgenabschätzung

Zum Schluss wurde geprüft, ob für eine der vorliegenden Gesetzesänderungen eine vertiefte RFA, eine VOBÜ oder eine NHB durchgeführt wurde. Obschon alle drei Instrumente im Jahr 2013 zur Analyse ausgewählter Regulierungsthemen eingesetzt wurden, fand für die in dieser Studie untersuchten Gesetzesvorschläge nur eine VOBÜ und keine vertiefte RFA oder NHB statt. Im Vorfeld zur Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes (13.059) wurde im Auftrag des BAFU von einer externen Firma eine VOBÜ erstellt⁸.

Da insbesondere die Studien zur VOBÜ und zur NHB nicht systematisch veröffentlicht werden, ist die versehentliche Nichtberücksichtigung einer unveröffentlichten VOBÜ oder NHB zu einer der untersuchten Regulierungen aus dem Jahr 2013 möglich.

4 Vergleich mit der Evaluation Mathis (2004)

Der erste Teil der vorliegenden Evaluation verwendet bewusst dieselbe Kriterienmaske wie die Studie Mathis (2004), welche die RFA der Jahre 2001-2003 analysiert hat. Somit können die beiden Studien miteinander verglichen werden. Auf einen Vergleich des qualitativen Inhaltstests (2. Teil) wird aufgrund der Subjektivität der Auswertung verzichtet.

Abbildung 9 vergleicht die durchschnittlich erreichte Punktzahl pro Regulierungsart der beiden Auswertungen. Über alle Regulierungen gesehen, ist die Qualität der einfachen RFA bzw. der Botschaften in den letzten 10 Jahren gleich geblieben (Mittelwerte, 2014: 11.5 Punkte, 57.5% der möglichen Punkte; 2004: 11.52 Punkte, 57.6% der möglichen Punkte). Dies gilt auch für die sozialen Regulierungen, welche in beiden Auswertungen durchschnittlich nahezu denselben Anteil an erreichten Punkten aufweisen (53.3% in der Evaluation

⁸ BAFU (2012). Volkswirtschaftliche Beurteilung von Varianten zur Finanzierung der Elimination von Mikroverunreinigungen im Abwasser. Verfügbar unter: www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/03716/11218/11223/index.html?lang=de

2004 bzw. 52.3% in der Evaluation 2014). Die Botschaften zu Steuern, Transfers und Sozialversicherungen haben sich im Vergleich zur Evaluation 2004 (57.5%) verbessert und erreichen im Schnitt 71.7% der möglichen Punkte. Demgegenüber ist die Entwicklung der Qualität bei den anderen Gesetzen (Verschlechterung von 55.5% auf 47.5%) und bei den ökonomischen Regulierungen negativ. Der durchschnittliche Anteil an erreichten Punkten sank bei Letzteren von 66.1% in der Evaluation 2004 auf 60% in der Analyse 2014.

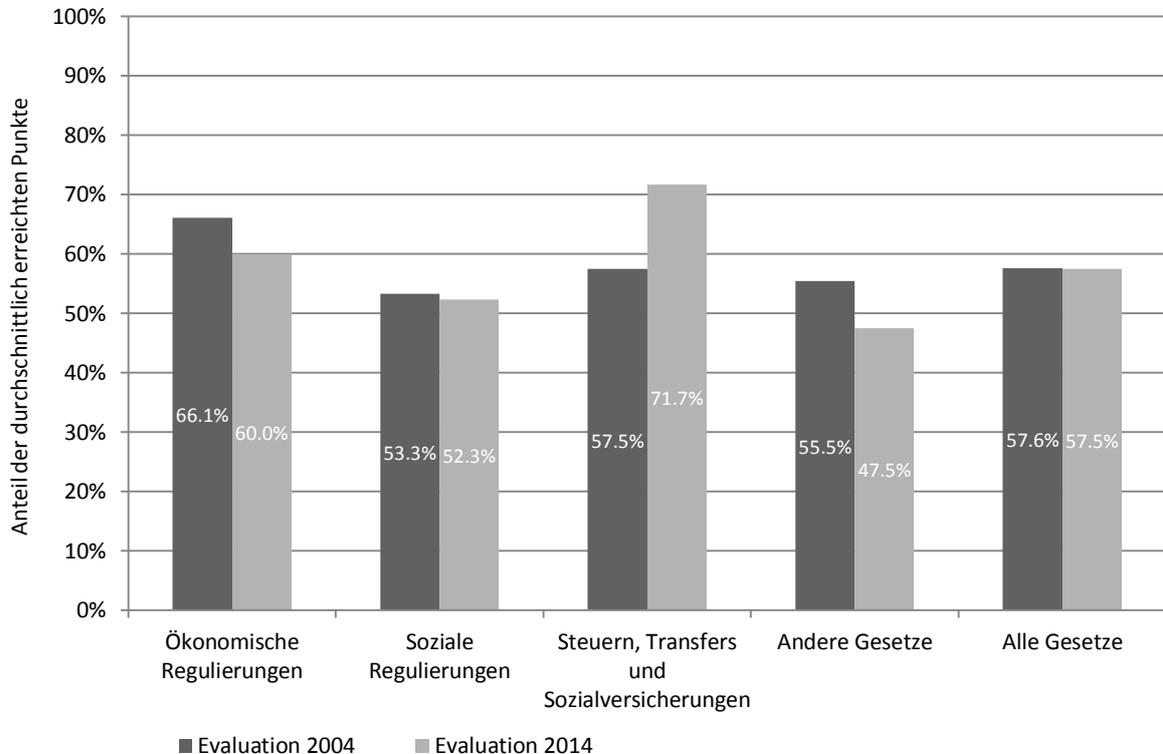


Abbildung 9: Vergleich über die Zeit. Anteil der durchschnittlich erreichten Punkte im quantitativen Evaluationsteil (Teil 1) in den Jahren 2001-2003 und 2013

Diejenigen Prüfpunkte, die bei der Erarbeitung der RFA am meisten Probleme bereiten, sind nahezu dieselben geblieben. In den Jahren 2001-2003 wurde nur in einer von 42 untersuchten Botschaften eine Monetarisierung des volkswirtschaftlichen Nutzens vorgenommen. Im Jahr 2013 war dies immerhin in vier von 34 Botschaften der Fall. Die quantitativen Angaben zu den Alternativen sind in den Jahren 2001-2003 in 9 von 42 und im Jahr 2013 in 6 von 34 Botschaften enthalten und stellen somit weiterhin einen der Prüfpunkte dar, die am schwersten zu erfüllen sind.

In Abbildung 10 ist die Verteilung der erreichten Punktzahl für beide Evaluationen dargestellt. Der Median für die Auswertung von 2001-2003 liegt bei 12 Punkten, derjenige der vorliegenden Evaluation bei 11. Zudem wurden die Qualitätsunterschiede innerhalb der Untersuchung grösser als vor 10 Jahren. So beträgt die Standardabweichung in der Evaluation 2014 3.87 Punkte wohingegen sie in der Evaluation 2004 noch bei 2.98 Punkten lag. Bei der Botschaft, die in Abbildung 10 die volle Punktzahl erhalten hat, handelt es sich um die Zusatzbotschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (zu 08.053). Als einzige untersuchte Botschaft enthielt sie Angaben zu allen Prüfpunkten des 1. Evaluationsteils. Allerdings waren auch hier die Angaben zur Anzahl Betroffenen und zu gewissen Mehrkosten für die Unternehmen nicht vollständig, was im zweiten und dritten Teil zu einem Punktabzug führte.

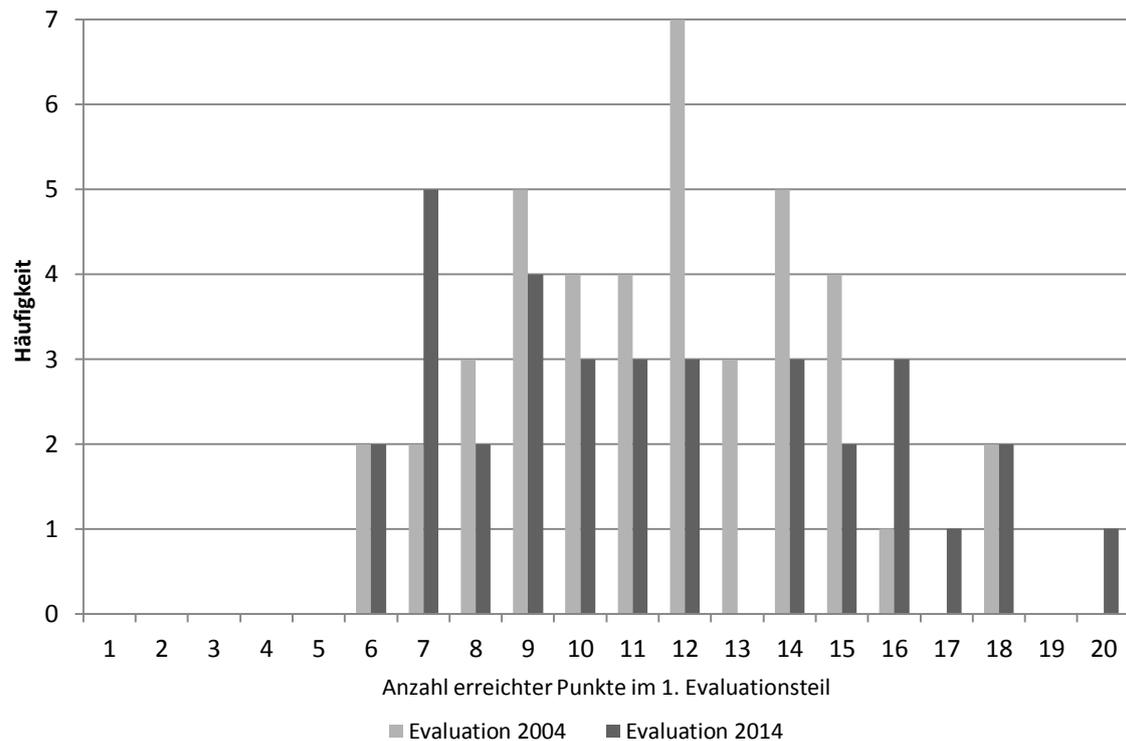


Abbildung 10: Vergleich über die Zeit: Histogramm zur Anzahl erreichter Punkte im 1. Teil der Evaluation

5 Evaluation im Gesamtkontext

Obschon die vorliegende Studie dem Instrument der einfachen RFA keine Bestnoten vergibt, muss die geäußerte Kritik im Gesamtkontext gesehen werden. Im Unterschied zur hier untersuchten, einfachen RFA ist die Qualität der vertieften RFA sehr viel besser (Allio, 2011). Letztere wird vor allem bei volkswirtschaftlich hoch relevanten Regulierungen durchgeführt und liefert so für die wichtigsten ökonomischen Vorlagen bereits heute eine sehr gute Entscheidungsgrundlage.

Zweitens ist anzumerken, dass die Erfahrungen der letzten Jahre zu einer Überarbeitung des Handbuchs RFA und der Checkliste RFA geführt haben. Die neuen Hilfsmittel wurden jedoch erst im Jahr 2013 veröffentlicht und kamen so für die Mehrzahl der untersuchten Botschaften noch nicht zum Einsatz. Von der Überarbeitung der Hilfsmittel erhofft man sich auch eine weitere Verbesserung der Qualität der einfachen RFA.

Die strikte Bewertung der Botschaften anhand der Prüfpunkte wird der Realität insofern nicht gerecht, als dass für jedes Regulierungsvorhaben gewisse Prüfpunkte wichtiger sind als andere. Die vertiefte Bearbeitung einzelner Themen wird durch diese Art der Beurteilung unterbewertet.

Letztendendes ist die einfache RFA ein Element in einem System von Massnahmen zur Analyse von neuen und bestehenden Regulierungen. Dazu gehören der KMU-Verträglichkeitstest (als möglicher Teil der RFA), die Berichte zur administrativen Entlastung und zu den Regulierungskosten, das KMU-Forum oder auch die VOBU und die NHB. Die Weiterentwicklung und Institutionalisierung dieses Gesamtsystems ist ein stetiger Prozess, der sich auf die künftige Qualität positiv auswirken wird. Auch wenn die vorliegende Evaluation zeigt, dass in der Umsetzung der RFA noch Verbesserungspotential besteht, darf nicht vergessen werden, dass auch das Gesamtsystem RFA weiterentwickelt werden muss. Letzteres erfordert zusätzliche personelle Ressourcen und den politischen Willen, der RFA im Gesetzgebungsprozess eine wichtige Stellung einzuräumen.

6 Schlussfolgerung

Die Analyse der Qualität der einfachen RFA⁹, soweit diese auf Basis der Botschaften zu den Gesetzen beurteilt werden kann, führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Konstante Qualität seit zehn Jahren:
Die Qualität der einfachen RFA hat sich in den letzten zehn Jahren nicht verbessert. Die durchschnittliche Punkterreichung im 1. Teil beider Evaluationen von rund 57% zeigt, dass nach wie vor Verbesserungspotential besteht.
2. Zu wenig standardisierte und übersichtliche Darstellung der Prüfpunkte:
Von den untersuchten Botschaften deckte die Hälfte alle fünf Prüfpunkte der RFA ab und in 71% der Botschaften gab es ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Prüfpunkte wurden oft nicht behandelt und im Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen wurde nur in 12% der Fälle Verweis auf andernorts behandelte Prüfpunkte gemacht.
3. Im Vernehmlassungsbericht ist die RFA oft (noch) wenig informativ:
Die RFA sollte als Begleitprozess zur Gesetzgebung verstanden werden, welcher schon vor der Vernehmlassung einsetzt. 61% der Vernehmlassungsberichte enthielten ein Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Es war allerdings zumeist sehr kurz (in 71.4% der Fälle kürzer als eine halbe Seite).
4. Die RFA bleibt häufig qualitativ:
Im Rahmen der RFA sollte wenn immer möglich genügend Zahlenmaterial zusammengetragen werden, um die Informationsbasis zu festigen und die Entscheide zu rationalisieren. In den untersuchten Botschaften wurde in 61.8% der Fälle die Anzahl Betroffener quantifiziert. Quantitative Angaben zu Alternativen wurden in 17.7% aller Botschaften gemacht. Auch die finanziellen Auswirkungen sollten in den Botschaften möglichst abschliessend dargestellt werden. Die Quantifizierung der Kosten bzw. des Nutzens der Betroffenen wurde in 35.3% bzw. 20.6% der Fälle vorgenommen. Die Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten wurde in 55.9% der Botschaften durchgeführt, diejenige des volkswirtschaftlichen Nutzens hingegen in nur 11.8%.
5. Die RFA ist wenig ergebnisoffen:
Dieser Punkt hängt zusammen mit der oft späten Lancierung der RFA. Dadurch sind die Vorlagen bereits detailliert ausgearbeitet und die politische Stossrichtung schon festgelegt. Dies zeigt sich auch daran, dass nur in der Hälfte der analysierten Botschaften mehrere Alternativen geprüft wurden.

Die RFA hat verschiedene Verwendungsarten. Allio (2011) kategorisiert diese wie folgt:

1. Konzeptionelle Verwendungsart: Verständnis der zugrundeliegenden Probleme
2. Strategische Verwendungsart: Überzeugung der Akteure von der Richtigkeit der Vorlage
3. Informative Verwendungsart: Schaffung von Transparenz hinsichtlich wirtschaftlicher Auswirkungen
4. Instrumentelle Verwendungsart: Verbesserung des Inhalts der Vorlage
5. Prozedurale Verwendungsart: Verbesserung der Gesetzgebung

Die oben erwähnten Feststellungen haben zur Konsequenz, dass die verschiedenen Verwendungsarten der RFA unterschiedlich gut zur Anwendung kommen. Die *konzeptionelle* Verwendungsart der RFA zeigt sich in allen Botschaften durch die Begründung des staatlichen Handelns. Auch die *strategische* Verwendung ist zu einem gewissen Grad gegeben vor allem durch die Erläuterung der Notwendigkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1) und der Zweckmässigkeit der Vorlage (Prüfpunkt 5). Letztere wurde in rund 86% der Botschaften erläutert.

⁹ Vertiefte RFAs wurden in dieser Studie nicht evaluiert. Für vertiefte RFA vgl. Ziffer 5

Die *instrumentelle* und *prozedurale* Verwendungsart der RFA können im Rahmen dieser Evaluation nicht direkt überprüft werden. Allerdings lässt die oft fehlende Transparenz und die relativ späte Integration der RFA in den Gesetzgebungsprozess darauf schliessen, dass auch hier noch Verbesserungspotential vorhanden ist. Schliesslich spricht Tabelle 1, die 10 Botschaften mit einer Nettobelastung zeigt, eher gegen eine inhaltliche Verbesserung der Vorlagen (instrumentelle Verwendungsart) durch die RFA.

Die *informative* Verwendungsart ist durch den oft qualitativen Inhalt, die schwache Standardisierung und die beschränkte Übersichtlichkeit der Resultate der RFA eingeschränkt. Das Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen in der Botschaft sollte die Essenz aus einer allfälligen RFA zusammenfassen. Die im Botschaftsleitfaden und dem Handbuch RFA enthaltenen Angaben stehen jedoch teilweise im Widerspruch zur Idee, alle ökonomischen Konsequenzen, auch jene die in der primären Zielsetzung der Vorlage sind, kompakt zusammenzufassen. So steht im Botschaftsleitfaden zum Kapitel Auswirkungen¹⁰:

"In diesem Kapitel werden Angaben zu Konsequenzen eines Beschlusses gemacht, die nicht in der primären Zielsetzung der Vorlage liegen. Ausführungen zu den wesentlichen Zielsetzungen gehören nicht in dieses Kapitel [...]. Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung zu untersuchen (Botschaftsleitfaden S. 20f.)."

Die diversen Querverweise, welche der Botschaftsleitfaden auf das Handbuch RFA macht, zeigen auch, dass die einzelnen Prüfpunkten in den jeweiligen Kapiteln der Botschaft und nicht nur im Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen erläutert werden sollen. Auch das Handbuch RFA trägt dazu bei, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen in der ganzen Botschaft verteilt sind und eine übersichtliche Darstellung dadurch erschwert wird:

"Die Resultate der RFA sind gemäss dem im Botschaftsleitfaden definierten allgemeinen Botschaftsschema in bestimmte Teile der Botschaft bzw. des erläuternden Berichts zu integrieren. Der Botschaftsleitfaden enthält zu allen fünf RFA-Prüfpunkten explizite Querverweise (Handbuch RFA, S. 20)."

Insbesondere eine quantitative Gesamtbeurteilung setzt aber voraus, dass das Zahlenmaterial in einer Tabelle übersichtlich zusammengetragen wird und nicht über die gesamte Botschaft verteilt ist.

Ein zweiter Punkt, der die Transparenz schmälert, ist die häufige Nichtbehandlung einzelner Prüfpunkte im Kapitel volkswirtschaftliche Auswirkungen ohne dass dies begründet werden muss:

"Geben Sie an, welche Bereiche geprüft wurden, weil Auswirkungen darauf erwartet worden sind [...]. Bereiche, die nicht geprüft worden sind, sind nicht auszuführen (Botschaftsleitfaden S. 21)."

Obwohl diese Vorgabe impliziert, dass demzufolge bei allen nicht behandelten Aspekten keine Auswirkungen zu erwarten sind, trägt sie nicht zur Übersichtlichkeit bei. Der Vollständigkeit halber sollte auch begründet werden, weshalb keine Auswirkungen zu erwarten sind. Ansonsten bleibt dem Leser verborgen, ob dies damit zu tun hat, dass dazu keine Daten vorliegen, dieser Aspekt für die Regulierung nicht massgeblich ist oder der Prüfpunkt vergessen wurde. Die begründete Nichtbehandlung gewisser Punkte kann für den Leser ebenso informativ sein. Auch die Berechnungsmethoden werden selten im Detail erläutert, was dazu führt, dass diese teilweise schwer nachzuvollziehen sind.

¹⁰ Der Botschaftsleitfaden, Stand Juni 2013 ist unter folgendem Link verfügbar:
www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/

7 Verbesserungsmöglichkeiten

Nebst der inhaltlichen Vervollständigung der einfachen RFA, welche in der Kompetenz der für die RFA zuständigen Ämter liegt, scheint es für eine übersichtliche und standardisierte Darstellung essenziell, die durch den Botschaftsleitfaden und das Handbuch RFA vorgegebene Struktur zur Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu vereinheitlichen und damit zu verbessern. Dazu sollten die beiden Regelwerke besser aufeinander abgestimmt werden.

Es wird deshalb angeregt, die Strukturierung des Kapitels zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen an die Checkliste RFA anzugleichen. Im Sinne eines "Regulierungs-Cockpits" müssten alle Prüfpunkte in einer Übersichtstabelle abgehandelt werden (vgl. Tabelle 4 im Anhang). Wo die einzelnen Punkte in der Botschaft bereits detailliert erläutert werden, reicht eine kurze Zusammenfassung mit Verweis auf das jeweilige Kapitel. Zahlen sind wenn möglich in tabellarischer Form darzustellen, so dass die Nettoeffekte der Regulierung auf einen Blick ersichtlich werden. Wird ein Prüfpunkt, in gewissen Botschaften durchaus zu Recht, nicht behandelt, ist dies zu begründen. So kann der Leser auf einen Blick sehen, welche Aspekte und Akteure der Wirtschaft betroffen sind aber eben auch, welche es nicht sind. Letzteres kann für die Beurteilung einer neuen Regulierung ebenso ausschlaggebend sein.

8 Anhang

Tabelle 2: Kriterienmaske und Evaluationsresultate aggregiert nach Regulierungsart

A. Quantitative Beurteilung	Max. Punktzahl	ökonomische Regulierungen	Soziale Regulierung	Steuern, Transfers, Sozialvers.	Andere Regulierungen	Alle Regulierungen
0. Vorhandensein Kapitel und Prüfpunkte						
Enthält ein Kapitel zu den wirtschaftlichen Auswirkungen	1	1	0.6	0.78	0.67	0.71
einige Prüfpunkte gemäss Handbuch/Checkliste werden behandelt	1	1	1	1	1	1
alle fünf Prüfpunkte werden behandelt	1	0.75	0.4	0.78	0.17	0.5
1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns						
Begründung des staatlichen Handelns	1	1	1	1	1	1
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen						
Erwähnung der Betroffenen mit positiven Auswirkungen	1	1	0.87	0.89	0.83	0.88
Erwähnung der Betroffenen mit negativen Auswirkungen	1	0.5	0.93	0.67	1	0.82
Anzahl Betroffener (z.B. Anzahl Unternehmungen)	1	0.5	0.73	0.78	0.17	0.62
Quantifizierung der Kosten für die Betroffenen	1	0.5	0.2	0.67	0.17	0.35
Quantifizierung des Nutzens für die Betroffenen	1	0.5	0.13	0.33	0	0.21
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft						
auf den Wettbewerb und die internationale Öffnung der Märkte	1	0.5	0.2	0.44	0.33	0.32
auf die Innovationen und die Kapitalbildung (inkl. Humankapital)	1	0.5	0.2	0.56	0.17	0.32
auf andere Makrovariablen (z.B. Preisniveau, Beschäftigung)	1	0.5	0.13	0.56	0.33	0.32
Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten	1	0.5	0.53	0.89	0.17	0.56
Monetarisierung des volkswirtschaftlichen Nutzens	1	0	0	0.44	0	0.12
4. Alternative Regelungen						
Erwähnung mindestens einer Alternative	1	0.75	0.67	0.78	0.67	0.71
Prüfung einer Alternative	1	0.5	0.67	0.78	0.5	0.65
Prüfung mehrerer Alternativen	1	0	0.6	0.67	0.33	0.5
Quantitative Angaben zu den Alternativen	1	0	0	0.56	0.17	0.18
5. Zweckmässigkeit im Vollzug						
für die Betroffenen	1	1	0.8	0.78	1	0.85
für den Staat	1	1	0.8	1	0.83	0.88
Total 1. Teil	20	12	10.47	14.33	9.5	11.5
B. Qualitative Gesamtbeurteilung						
Qualitative Gesamtbeurteilung	10	6	5.47	6.89	4.83	5.79
Zwischentotal 1. und 2. Teil	30	18	15.93	21.22	14.33	17.29
C. Weitere Evaluationskriterien						
Wird auf die Reduktion/Vermeidung von administrativer Belastung und/oder Regulierungskosten verwiesen?	1	0.75	0.20	0.33	0	0.26
Wird im Kapitel "Auswirkungen" auf bereits erwähnte wirtschaftliche Auswirkungen Verweis gemacht?	1	0	0.07	0.33	0	0.12
Kapitel über ökon. Auswirkungen bereits im Vernehmlassungsverfahren (Ja/Nein)?	1	1	0.67	0.44	0.5	0.62
Hat dieses Kapitel eine Mindestlänge von 20 Zeilen (ca. 1/2 Seiten)?	1	0.25	0.07	0.33	0.17	0.18
Wurde eine vertiefte RFA (bzw. VOBÜ oder NHB) gemacht (Ja/Nein)?	1	0	0.07	0	0	0.03
Total 3. Teil	5	2	1.07	1.44	0.67	1.21
Gesamttotal 1.-3. Teil	35	20	17.00	22.67	15	18.50

Tabelle 3: Botschaften mit Angaben zur Belastung bzw. Entlastung von Unternehmen, erwarteter Nettoeffekt

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Zusatzbotschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (zu 8.053)	Wirtschaftsbereiche die aktuell zum reduzierten Satz steuerbare Leistungen erbringen, würden Zusatzlast erfahren (bspw. Arzneimitteln, Druckbereich, Unterhaltung, Kultur und Sport) ¹¹ , weil dieser angehoben wird. Zudem werden gewisse Ausnahmen der MWST abgeschafft. Die Höheren MWST- Einnahmen in den belasteten Sektoren müssen sich auf 760-810 Millionen Franken ¹² belaufen damit die Reform ertragsneutral ist. Der Mehraufwand für die Unternehmen ist nicht quantifizierbar, da unklar ist in welchem Mass die Unternehmen die Kostensteigerung an die Konsumenten weitergeben können. ¹³	Die Sektoren, welche gastgewerbliche und Beherbergungsleistungen anbieten würden um 760-810 Millionen Franken entlastet.		unklar
Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (13.017)	Administrativer Aufwand durch gebührenpflichtiges Prüfverfahren. Die Höhe der Gebühr wird vom Bundesrat festgelegt und ist daher noch unklar.			Belastung
Botschaft zur Deplafonierung Solidaritätsprozent in der Arbeitslosenversicherung (13.027)	Die Lohnnebenkosten von Personen mit Löhnen über 315'000 Franken steigen durch das Solidaritätsprozent um 0.46 Prozentpunkte, wobei je die Hälfte davon auf die Arbeitnehmer und den Arbeitgeber entfallen. Für die Arbeitgeber belaufen sich die Mehrkosten auf rund 48 Millionen Franken / Jahr ¹⁴		Verweis auf den Verzicht administrativer Belastung, indem die Beitragsänderung per Ende Jahr vollzogen werden soll.	Belastung (48 Millionen Franken / Jahr)

¹¹ BBI 2013 S. 1520

¹² BBI 2013 S. 1484

¹³ BBI 2013 S. 1525-1526

¹⁴ BBI 2013 S. 1920; Die AHV-Beiträge für Löhne über 315'000 Franken belaufen sich auf 95 Millionen Franken. Da sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Kosten teilen beläuft sich der Betrag auf rund 48 Millionen Franken pro Jahr für die Arbeitgeber.

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Botschaft zur Änderung des Transplantationsgesetzes (13.029)	<ul style="list-style-type: none"> Krankenversicherer müssen pro Spender eine einmalige Pauschale in einen Fonds einbezahlen, um lebenslange medizinische Nachsorgekosten und Kosten der Registerführung zu decken (bereits seit 2012 der Fall). Die zusätzlichen Kosten aufgrund der höheren Pauschale belaufen sich im Jahr 2015 insgesamt auf 231'500 Franken für die Versicherten¹⁵. Die Pauschale wird an die Teuerung angepasst. Für altrechtliche Organ-Lebendspenderinnen und –spender muss im Jahr 2015 eine Nachzahlung von 11'359'500 Franken gemacht werden¹⁶ 	Der Bund beteiligt sich neu an den administrativen Kosten der Registerführung wodurch die Pauschale der Versicherer bei der Blut-Stammzellenspende von heute 5'000 Franken pro Jahr auf 3434 Franken pro Jahr sinkt. Dadurch sparen die Versicherer jährlich 125'300 Franken.		Belastung (jährlicher Mehraufwand von 106'200 Franken ¹⁷)
Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (13.025)	Längere Aufbewahrungsdauer von Randdaten, Ausdehnung der Regulierung auf weitere Produkte, grosse Anzahl von neuen Unternehmen von der Regulierung betroffen. Die Einzelheiten zu den Pflichten werden vom Bundesrat festgelegt, daher keine Schätzung zu Mehrkosten.			Belastung
Bundesgesetz über die Weiterbildung (13.038)	Verpflichtung zur Lieferung detaillierter Zahlen, neue Qualitätsvorschriften. Keine Quantifizierung der Kosten, Letztere sind vermutlich nicht substantiell.			Belastung

¹⁵ BBI 2013 S. 2378

¹⁶ BBI 2013 S. 2378

¹⁷ Kommt durch den Nettoeffekt der jährlichen Mehrkosten (231'500 Franken) und die jährliche Kosteneinsparung (125'300 Franken) zustande. Die einmaligen Kosten sind nicht berücksichtigt.

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (13.048)	Unternehmen die bis jetzt keine BILAG bezahlt haben müssen neu Empfangsgebühren bezahlen. Dadurch entstehen für Unternehmen insgesamt Mehrkosten von 160 Millionen Franken pro Jahr ¹⁸ . Dazu kommt die administrative Belastung durch die neu zu zahlende Abgabe.	<ul style="list-style-type: none"> • Durch den Wegfall der bisherigen Meldepflicht und die Anknüpfung an bestehende andere Erhebungssysteme wird der administrative Aufwand der Abgabepflichtigen sinken. • Minimal- und Maximalbeträge der Empfangsgebühr für Unternehmen sind tiefer, Unternehmen die bereits heute bezahlt haben, werden entlastet. • Betreiber von Rundfunkdiensten mit Konzession müssen neu keine Konzessionsgebühren für die Funkkonzession bezahlen.¹⁹ • Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung²⁰ • Liberalisierung der Werbezeitregelung²¹ 	Die neu geltende Pflicht zur Untertitelung von Informationssendungen für konzessionierte Regionalfernsehen wird aus Radio- und Fernsehgebühren finanziert ²² wodurch den Unternehmen keine Belastung entsteht	Belastung
Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (13.059)	Erhebung einer Gebühr für den Ausbau der ARA zur Elimination von Spurenstoffen. Jährlich belaufen sich diese Gebühren auf 45 Millionen Franken und sind maximal auf 9 Franken pro Jahr und angeschlossenen Einwohner festgelegt. Somit müssen sich wohl auch die Unternehmen an dieser Gebühr beteiligen ²³ . Die Gebühr soll über 20 Jahre erhoben werden und sinkt mit der Zeit ²⁴ .			Belastung

¹⁸ BBI 2013 S. 4989

¹⁹ BBI 2013 S. 4978

²⁰ BBI 2013 S. 4993

²¹ BBI 2013 S. 4993

²² BBI 2013 S. 4993

²³ BBI 2013 S. 5554

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Änderung der Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich sowie des Fortpflanzungsmedizingesetzes (13.051)	Laboratorien müssen, sofern sie die Präimplantationsdiagnostik anbieten wollen, eine gebührenpflichtige Bewilligung beim BAG verlangen und haben administrative Kosten aus der Meldung und Dokumentation der Fälle ²⁵ . Es werden nur wenige Laboratorien diese Diagnosetechnik anbieten und der administrative Aufwand dürfte sich in Grenzen halten (wurde nicht quantifiziert) ²⁶ .			Belastung
Botschaft zur Änderung des Medizinalberufegesetzes (13.060)	Die Ausweitung der Definition "selbständig" auf "privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung" hat zur Folge, dass künftig mehr Praktizierende der kantonalen Bewilligungspflicht unterstellt sind ²⁷ . Zudem werden für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung neu auch die Sprachkenntnisse geprüft ²⁸ . Die Anzahl Betroffener und die Kosten aus der Bewilligungspflicht werden nicht quantifiziert.			Belastung
Änderung des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (13.066)		Gemäss Botschaft findet eine Senkung der administrativen Kosten durch die Vereinheitlichung der Prüfungsstelle und durch Effizienzgewinne bei der Aufsicht über die Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften statt (keine konkreten Einsparungen berechnet) ²⁹		Entlastung

²⁴ BBI 2013 S. 5563

²⁵ BBI 2013 S. 5899

²⁶ BBI 2013 S. 5916

²⁷ BBI 2013 S. 6206

²⁸ BBI 2013 S. 6209

²⁹ BBI 2013 S. 6865

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Botschaft zu einer Änderung des Strassentransportunternehmens- und des Verkehrsstrafrechts (13.072)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausdehnung der Zulassungspflicht³⁰, mehr Angaben für das Register der Strassentransportunternehmen³¹. • Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs sind verpflichtet, falls sie ihre Anlagen für kommerzielle Nutzer zur Verfügung stellen, dies auch für nicht kommerzielle zu tun³². • Bussen für Übertretungen in Zusammenhang mit der Zulassungsbewilligung (von 10'000 auf 100'000 Franken) und Widerhandlung gegen eine erteilte Bewilligung (neu 50'000 Franken)³³. <p>Die höheren administrativen Kosten werden nicht quantifiziert.</p>			Belastung
Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (13.080)	<ul style="list-style-type: none"> • Versicherer müssen für Grund- und Zusatzversicherung über getrennte Systeme für Versichertendaten verfügen (bspw. bei Leistungsabrechnung) und diese in separaten juristischen Einheiten anbieten³⁴. Es ist gesamthaft mit einmaligen Anpassungsinvestitionen und jährlich wiederkehrenden Kosten von jeweils 10 Millionen Franken zu rechnen³⁵. • Höhere Kosten durch Plausibilisierung der Daten für verfeinerten Risikoausgleich³⁶. • Vertrauensarzt der über Leistungen der Grund- und der Zusatzversicherung entscheidet darf nicht der gleiche sein³⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Angaben zu Wechslern für Risikoausgleich mehr nötig, senkt Kosten insgesamt um 100'000 Franken pro Jahr³⁶. • Senkung der Verwaltungskosten durch rechtliche Trennung. Dies sollte keinen erheblichen Mehraufwand bedeuten³⁶ 		unklar (eher Belastung)

³⁰ BBI 2013 S. 7199

³¹ BBI 2013 S. 7203

³² BBI 2013 S. 7206

³³ BBI 2013 S. 7204

³⁴ BBI 2013 S. 7961 & 7966

³⁵ BBI 2013 S. 7971

³⁶ BBI 2013 S. 7970

Botschaft	Neue Kostenfolgen für Unternehmen	Abbau von Kosten für Unternehmen	Erwähnung des Verzichts auf neue Kosten für Unternehmen	Zu erwartender Nettoeffekt
Bundesgesetz über Bauprodukte (13.076)		<ul style="list-style-type: none"> Vereinfachte Verfahren zur Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit. Inverkehrbringen von Bauprodukten wird erleichtert. Kosten für unnötige Prüfungen, Inspektionen oder Zertifizierungen werden eingespart. Vereinheitlichung der Regelung in Europa³⁸ Die Kosten der, ohne die Revision des Bauproduktgesetzes zu erwartenden Stichprobenprogramme und Produktkontrollen, werden begrenzt³⁹. <p>Die Entlastungen werden nicht quantifiziert.</p>		Entlastung
Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (13.068)	<ul style="list-style-type: none"> Für Sportveranstalter kommen die Kosten der Fanbegleitung und der subsidiären Haftung bei Schaden hinzu. Die Höhe der Kosten ist vom konkreten Ereignis abhängig. 	<ul style="list-style-type: none"> Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs werden durch die Verminderung der Kosten für Sachschäden entlastet. 		unklar
Teilrevision des Obligationenrechts (13.094)			Verzicht auf ein internes Meldeverfahren, weil dies unnötige Kosten für Kleinunternehmen verursachen würde ⁴⁰ .	kein Effekt
<p>¹⁾ Für die hier gemachte Zusammenstellung der Botschaften mit Erwähnung der administrativen Belastung bzw. Entlastung ist nicht ausschlaggebend, ob das Gesetz im Parlament eine Mehrheit fand oder nicht. Auch die effektive Höhe der neuen Kosten oder der Entlastung stehen nicht im Vordergrund. Ferner gilt, dass die Auflistung frei von einer Beurteilung des Schutzzieles der Regulierung ist. Vielmehr ist für die Evaluation wichtig, ob die Auswirkungen erwähnt wurden. Die Liste ist nicht abschliessend und bildet nur die jeweils grössten Neubelastungen oder Entlastungen ab.</p>				

³⁷ BBI 2013 S. 7961

³⁸ BBI 2013 S. 7468-7470

³⁹ BBI 2013 S. 7527

⁴⁰ BBI 2013 S. 9560

Tabelle 4: Beispiel der Strukturierung des Kapitels volkswirtschaftliche Auswirkungen in Anlehnung an die Checkliste RFA

Regulierungs- Cockpit		
Prüfpunkte		Erläuterungen und Verweis auf Kapitel in der Botschaft oder Begründung auf Verzicht eines Prüfpunkts
1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns		
1.1	Begründung des staatlichen Handelns	
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen		
2.1	Betroffene mit positiven Auswirkungen	
2.2	Benennung des Nutzens für die jeweiligen positiv Betroffenen	
2.3	Quantifizierung des Nutzens für die Betroffenen	
2.4	Betroffene mit negativen Auswirkungen	
2.5	Benennung der Kosten für die jeweiligen negativ Betroffenen	
2.6	Quantifizierung der Kosten für die Betroffenen	
2.7	Regulierungskosten für die Unternehmen	
2.8	Anzahl (positiv / negativ) Betroffener	
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft		
3.1	Auf den Wettbewerb und die internationale Öffnung der Märkte	
3.2	Auf die Innovationen und die Kapitalbildung	
3.3	Auf das Preisniveau und die Beschäftigung	
3.4	Auf weitere Wirtschaftsfaktoren	
3.5	Benennung der volkswirtschaftlichen Kosten	
3.6	Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten	
3.7	Benennung des volkswirtschaftlichen Nutzens	
3.8	Monetarisierung des volkswirtschaftlichen Nutzens	
4. Alternative Regelung		
4.1	Beschrieb aller geprüfter Alternativen	
4.2	Begründung des Verzichts auf die Prüfung von Alternativen	
5. Zweckmässigkeit im Vollzug		
5.1	Für die einzelnen betroffenen Gruppen	
5.2	Für den Staat (Regulator)	
5.3	Werden die Auswirkungen des neuen / überarbeiteten Erlass ex-post evaluiert?	

Tabelle 5: Resultate aller untersuchten Botschaften 2013 I von II (für Legenden siehe Tabelle 7 und Tabelle 8)

Nr. Botschaft	Kriterien Teil 1																				Total Teil 1	Kriterien Teil 2				Total Teil 2	Kriterien Teil 3					Total Teil 3	Gesamttotal
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12	1.13	1.14	1.15	1.16	1.17	1.18	1.19	1.20		2.1	2.2	2.3	2.4		3.1	3.2	3.3	3.4	3.5		
Ökonomische Regulierungen																																	
13.066	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	11	2.5	2	2.5	0	7	1	0	1	0	0	2	20
13.072	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	12	2.5	1	2.5	0	6	0	0	1	0	0	1	19
13.076	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	14	2	2.5	2.5	0	7	1	0	1	1	0	3	24
13.080	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	11	1.5	1.5	1	0	4	1	0	1	0	0	2	17
Soziale Regulierung																																	
12.095	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	17	1	2.5	2.5	1	7	0	0	1	0	0	1	25
13.017	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	15	2	1	1	0	4	0	0	1	0	0	1	20
13.029	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	16	2.5	2	1	1.5	7	1	1	1	0	0	3	26
13.030	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	9	2.5	0	1.5	0	4	0	0	1	1	0	2	15
13.031	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	7	2.5	0	2.5	0	5	0	0	0	0	0	0	12
13.025	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	9
13.059	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	14	2.5	2	2.5	0	7	0	0	1	0	1	2	23
13.051	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	14	2	2.5	2.5	0	7	0	0	1	0	0	1	22
13.056	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	9	2.5	2	2.5	0	7	0	0	0	0	0	0	16
13.060	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	6	2.5	1	2.5	0	6	0	0	0	0	0	0	12
13.064	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	6	2.5	1	2.5	0	6	0	0	0	0	0	0	12
13.068	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	8	1	1	1	0	3	1	0	1	0	0	2	13
13.075	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	9	2.5	1	2.5	0	6	0	0	1	0	0	1	16
13.090	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	7	2.5	1	2.5	0	6	0	0	0	0	0	0	13
13.094	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	12	2.5	2	2.5	0	7	1	0	1	0	0	2	21

Tabelle 6: Resultate aller untersuchten Botschaften 2013 II von II (für Legenden siehe Tabelle 7 und Tabelle 8)

Nr. Botschaft	Kriterien Teil 1																				Total Teil 1	Kriterien Teil 2				Total Teil 2	Kriterien Teil 3					Total Teil 3	Gesamttotal
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12	1.13	1.14	1.15	1.16	1.17	1.18	1.19	1.20		2.1	2.2	2.3	2.4		3.1	3.2	3.3	3.4	3.5		
Steuern, Transfers und Sozialversicherungen																																	
12.101	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	18	2.5	2	2.5	2	9	0	0	0	0	0	0	27	
zu 8.0523	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	2.5	1.5	2	2	8	1	0	0	0	0	1	29	
13.027	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	12	2.5	0	2.5	2	7	1	0	1	1	0	3	22	
13.026	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	10	2.5	1	2.5	0	6	0	0	0	0	0	0	16	
13.045	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	16	2.5	2.5	2	0	7	0	1	1	0	0	2	25	
13.048	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	18	2	2	2	0	6	1	0	1	1	0	3	27	
13.052	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	9	1.5	0	2.5	0	4	0	1	0	0	0	1	14	
13.077	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	16	2.5	1.5	2.5	2.5	9	0	1	1	1	0	3	28	
13.087	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	10	2.5	1	2.5	0	6	0	0	0	0	0	0	16	
Andere Regulierungen																																	
13.038	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	15	2.5	0.5	1	0	4	0	0	1	1	0	2	21	
13.046	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	7	2.5	0	0.5	0	3	0	0	0	0	0	0	10	
13.049	1	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	10	2.5	1	2.5	0	6	0	0	1	0	0	1	17	
13.083	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	7	2.5	0	2.5	0	5	0	0	1	0	0	1	13	
13.088	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	7	2.5	0	2.5	0	5	0	0	0	0	0	0	12	
13.103	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	11	2	2	2	0	6	0	0	0	0	0	0	17	
Anzahl Botschaften die Kriterien in Teil 1 und Teil 3 erfüllen (insgesamt wurden 34 Botschaften untersucht)																																	
Total	24	34	17	34	30	28	21	12	7	11	11	11	19	4	24	22	17	6	29	30						8	4	21	6	0			

Tabelle 7: Legende; Evaluationskriterien

Nummer	Kriterien Teil 1	Nummer	Kriterien Teil 1	Nummer	Kriterien Teil 2 und 3
1.1	Enthält ein Kapitel zu den wirtschaftlichen Auswirkungen	1.11	Auswirkungen auf die Innovationen und die Kapitalbildung (inkl. Humankapital)	2.1	Richtigkeit der Angaben
1.2	Einige Prüfpunkte gemäss Checkliste werden behandelt	1.12	Auswirkungen auf andere Makrovariablen (z.B. Preisniveau, Beschäftigung)	2.2	Vollständigkeit der Angaben
1.3	Alle fünf Prüfpunkte werden behandelt	1.13	Monetarisierung der volkswirtschaftlichen Kosten	2.3	Plausibilität der Argumentation
1.4	Begründung des staatlichen Handelns	1.14	Monetarisierung des volkswirtschaftlichen Nutzens	2.4	Anwendung der Technik
1.5	Erwähnung der Betroffenen mit positiven Auswirkungen	1.15	Erwähnung mindestens einer Alternative	3.1	Erwähnung Reduktion administrativer Belastungen und/oder Regulierungskosten
1.6	Erwähnung der Betroffenen mit negativen Auswirkungen	1.16	Prüfung einer Alternative	3.2	Im Kapitel "Auswirkungen" wird auf bereits erwähnte wirtschaftliche Auswirkungen verwiesen
1.7	Anzahl Betroffener	1.17	Prüfung mehrerer Alternativen	3.3	RFA im Vernehmlassungsbericht
1.8	Quantifizierung der Kosten für die Betroffenen	1.18	Quantitative Angaben zu den Alternativen	3.4	RFA im Vernehmlassungsbericht länger als 1/2 Seite
1.9	Quantifizierung des Nutzens für die Betroffenen	1.19	Zweckmässigkeit für die Betroffenen	3.5	Wurde eine vertiefte RFA, VOBu oder NHB durchgeführt
1.10	Auswirkungen auf den Wettbewerb und die internationale Öffnung der Märkte	1.20	Zweckmässigkeit für den Staat		

Tabelle 8: Legende; Titel aller untersuchten Botschaften des Jahres 2013 nach Kategorie

Nr. Botschaft	Titel der Botschaft
1. Ökonomische Regulierungen (4)	
13.066	Änderung des Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren
13.072	Botschaft zu einer Änderung des Strassentransportunternehmens. und des Verkehrsstrafrechts
13.076	Bundesgesetz über Bauprodukte
13.080	Änderung des Bundesgesetz über die Krankenversicherung
2. Soziale Regulierungen (15)	
12.095	Änderung des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen
13.017	Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen
13.029	Änderung des Transplantationsgesetzes
13.030	Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes
13.031	Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes
13.025	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
13.059	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
13.051	Änderung der Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich (Art. 119 B) sowie des Fortpflanzungsmedizingesetzes
13.056	Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes
13.060	Botschaft zur Änderung des Medizinalberufegesetzes
13.064	Änderung des Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes
13.068	Änderung des Personenbeförderungsgesetzes
13.075	Änderung des Bundesgesetz über das Bundesgericht
13.090	Totalrevision des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten
13.094	Teilrevision des Obligationenrechts
3. Steuern, Transfers und Sozialversicherungen (9)	
12.101	Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014
zu 8.0523	Zusatzbotschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer
13.027	Botschaft zur Deplafonierung Solidaritätsprozent in der Arbeitslosenversicherung
13.026	Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes
13.045	Botschaft zu Bau und Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur Neat am Gotthard
13.048	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
13.052	Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland
13.077	Änderung des Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet
13.087	Steuererlassgesetz
4. Andere Gesetze (6)	
13.038	Botschaft zum BG über die Weiterbildung
13.046	Bundesgesetz über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten
13.049	Botschaft zur Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuch
13.083	Änderung des Steueramtshilfegesetzes
13.088	Änderung des Vernehmlassungsgesetzes
13.103	Änderung des Bundesgesetz über die politischen Rechte