

Markus Nussbaumer

Revision des Botschaftsleitfadens

Regulierungsfolgenabschätzung und Qualität der Daten als Entscheidungsgrundlagen im Rechtsetzungsverfahren

Beitragsart: Mitteilungen

Zitiervorschlag: Markus Nussbaumer, Revision des Botschaftsleitfadens, in: LeGes 31 (2020) 3

[1] Der Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei ist eine Weisung im Sinne von Artikel 30 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) und macht unter anderem verbindliche Vorgaben dazu, welche Themen in einer Botschaft des Bundesrates an das Parlament abzuhandeln sind und wie die Botschaften zu gliedern sind. Der Botschaftsleitfaden enthält somit Ausführungsbestimmungen zu Artikel 141 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10), der dem Bundesrat mit einem langen Themenkatalog vorschreibt, zu welchen Fragen er sich in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen an das Parlament zu äussern hat. Aufgrund einer Ausweitung dieses Themenkatalogs im Jahr 2018 – mittlerweile umfasst Absatz 2 fünfzehn Buchstaben und damit Themenblöcke – war der Botschaftsleitfaden im März 2019 das letzte Mal angepasst worden.

[2] Die neuerliche Änderung des Botschaftsleitfadens (5. Ausgabe, August 2020) wurde zum einen angestossen durch zwei Bundesratsbeschlüsse im Dezember 2019 und im Januar 2020 und zum andern aus Eigeninitiative der Bundeskanzlei. Die wesentlichen Änderungen in der Revision 2020 des Botschaftsleitfadens sind die folgenden:

1. Ende 2020 hat der Bundesrat eine Revision seiner Regelung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) beschlossen und seine neuen Richtlinien vom 6. Dezember 2019 für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) verabschiedet (BBl 2019 8519). Im Auftrag des Bundesrates wird diese neue RFA-Regelung nun auch im Botschaftsleitfaden abgebildet. Zur neuen RFA-Regelung gehört, dass zu jedem Rechtsetzungsvorhaben des Bundes frühzeitig (d. h. vor der 1. Ämterkonsultation) mit einem «Quick-Check» der Bedarf nach einer eingehenderen RFA erhoben und das Resultat dieser Abklärung in der Ämterkonsultation zur Diskussion gestellt werden muss. Je nach Ergebnis ist dann eine RFA oder sogar eine vertiefte RFA durchzuführen. Verursachen Vorhaben bei mehr als 1000 Unternehmen zusätzliche Regulierungskosten oder sind einzelne Branchen vom Vorhaben besonders betroffen, so müssen die zu erwartenden Regulierungskosten geschätzt und im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung und später in der Botschaft in Form eines «Preisschildes» standardisiert dargestellt werden. Die Thematik der RFA ist die Domäne des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Auf der Website des SECO finden sich genauere Ausführungen zur RFA und die methodischen Hilfsmittel.
2. Im Januar 2020 hat der Bundesrat Massnahmen zu einer «systematisierten Darstellung der Datengrundlagen von Rechtsetzungsvorhaben» beschlossen und unter anderem die Bundeskanzlei beauftragt, diese Thematik im Botschaftsleitfaden aufzugreifen. Hintergrund waren Fälle in jüngerer Zeit, in denen der Bundesrat und die Bundesverwaltung mit umstrittenen Daten für oder gegen Vorlagen argumentiert haben¹ oder aber Vorlagen präsentierten, zu denen nur vage oder gar keine Angaben über die Auswirkungen gemacht werden konnten.² Im Beschluss des Bundesrates geht es darum, die federführenden Ämter dafür zu sensibilisieren, mit den Daten über die Ausgangslage und über die zu erwartenden Auswirkungen einer Vorlage sorgfältig umzugehen: Welche Daten sind nötig? Welche Daten ste-

¹ Der bekannteste Fall gipfelte in der Aufhebung der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» durch das Bundesgericht mit Urteil vom 10. April 2019.

² Im Oktober 2016 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle einen Bericht vorgelegt mit den Ergebnissen einer Evaluation von 50 Botschaften des Bundesrates, die insbesondere auf ihre Prognosequalität hin (prospektive Regulierungsfolgenabschätzung) überprüft wurden. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass hier noch einiges verbessert werden kann und muss.

hen zur Verfügung? Wo könnte man allenfalls fehlende Daten beschaffen? Wie verlässlich («belastbar») sind die Daten? Wie verändern sich die Daten über den Prozess der Rechtsetzung hinweg von den ersten Entwürfen bis zur Verabschiedung eines Erlasses durch die Bundesversammlung und bis zu einer möglichen Volksabstimmung? In den erläuternden Berichten, in den Botschaften und in allfälligen Erläuterungen zu Vorlagen von Volksabstimmungen sind diese Angaben über die Daten transparent darzulegen. Der Botschaftsleitfaden bietet ein Muster für eine tabellarische, überblicksartige Zusammenfassung der in der Botschaft verwendeten Daten, ihrer Herkunft, ihrer Verlässlichkeit, ihrer letzten Aktualisierung an. Diese Tabelle kann einer Botschaft als Anhang angefügt werden, sie ist von der federführenden Stelle der Bundesverwaltung aber auch über die Botschaft hinaus für den weiteren Rechtsetzungsprozess nachzuführen und für die Debatten über die Vorlage jederzeit bereit zu halten.

3. Gute Botschaften resultieren nicht zuletzt aus einem gut geplanten und geführten Prozess der Erarbeitung der Botschaft. Je früher und je umsichtiger dieser Prozess geplant wird, desto weniger gerät man in Zeitnot und desto besser können Qualitätssicherungsmassnahmen greifen. Mit neuen methodischen Vorbemerkungen zur Botschaftsplanung möchte die Bundeskanzlei die Ämter für diese Thematik sensibilisieren und ihnen in Erinnerung rufen, woran alles zu denken ist, wenn man einen genauen Zeitplan für eine Botschaft aufstellt – z. B. an eine mögliche RFA, an die Übersetzungen, an die Qualitätssicherungsschritte vor der Publikation usw.

[3] Die nächste Revision des Botschaftsleitfadens kommt bestimmt! So ist etwa zu hören, dass in der Bundesverwaltung erste Vorüberlegungen angestellt werden zu einer Verankerung einer eigentlichen «Regulierungsbremse» auf Verfassungs- und Gesetzesstufe: Ähnlich der bereits bestehenden «Ausgabenbremse» könnte bei der Verabschiedung eines Gesetzes, dessen prognostizierte Regulierungskosten gewisse Schwellenwerte übersteigen, ein qualifiziertes Mehr gemäss Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) nötig werden. Dies wäre dann auch im Botschaftsleitfaden abzubilden. Doch ist der Weg dahin noch lang.

MARKUS NUSSBAUMER, Bundeskanzlei.