

Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen

Werner Bussmann | *Die prospektive Evaluation, auch Ex-ante-Evaluation oder – im Falle von Erlassen – prospektive Gesetzesfolgenabschätzung genannt,¹ beinhaltet die möglichst realitätsnahe Abschätzung der Wirkungen von Massnahmen (z.B. Erlasse, Programmvereinbarungen, nicht rechtsförmige Massnahmen wie Informationskampagnen u.a.m.). Die Entscheidungsträger – Amts- und Departementsvorsteher, Bundesrat, Parlament, gegebenenfalls auch das Volk in einer allfälligen Referendumsabstimmung – sollen damit möglichst gehaltvolle Informationen über die Auswirkungen eines Erlasses zur Verfügung haben. Auf Bundes- und z.T. auch auf Kantonsebene bestehen zurzeit verschiedene spezifische Verfahren der prospektiven Evaluation oder sind in Diskussion: Regulierungsfolgenabschätzung, Nachhaltigkeitsbeurteilung, Energiefolgeschätzung, Gesundheitsfolgenabschätzung u.a.m. Gestützt auf eine Veranstaltung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung² werden die aktuellen Verfahren auf Bundesebene skizziert und kritische Punkte beleuchtet.*

Inhaltsübersicht

- 1 Zweck und Ansatzpunkte der prospektiven Evaluation
- 2 Techniken der prospektiven Evaluation
- 3 Verankerung der prospektiven Evaluation im schweizerischen Bundesrecht
 - 3.1 Die Grundanforderungen im Parlamentsgesetz und im Botschaftsleitfaden
 - 3.2 Regulierungsfolgenabschätzung
 - 3.3 Weitere Verfahren für die prospektive Evaluation von Erlassen
- 4 Fragen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der prospektiven Evaluation
 - 4.1 Koordination der prospektiven Prüfverfahren
 - 4.2 Gleichgewichtige Wirkungsabschätzung?

1 Zweck und Ansatzpunkte der prospektiven Evaluation

Die prospektive Evaluation wurde und wird im Zusammenhang mit der immer stärkeren Wirkungsorientierung bei der Gesetzgebung (Kettiger 2000, Mader 2003 und 2006, Mastronardi 1996 und 2008) thematisiert. Mit der prospektiven Evaluation soll die Wirkungsdimension in allen Stadien der Massnahmenvorbereitung, d.h. von der Problemdefinition, über die Lösungssuche und die Lösungsauswahl bis und mit der Erarbeitung des rechtsförmigen Entwurfs, mitbedacht werden.

Hauptziele der prospektiven Evaluation sind die Wahl der bestmöglichen Massnahme zur Bewältigung eines Problems, die optimale Ausgestaltung der entsprechenden Massnahme und gehaltvolle Informationen und Argumente für die Entscheidungsträger.

Die Ausführungen über die mutmasslichen Wirkungen können eine Hilfe für die Auslegung (vollziehende Behörden, Gerichte) und gegebenenfalls eine nützliche Grundlage für eine allfällige retrospektive Evaluation sein.

Negative Nebenwirkungen der prospektiven Evaluation können in Form eines grösserer Aufwands und Zeitbedarfs auftreten. Auch sind häufig umfangreichere Erläuterungen im Bericht zum Vorentwurf oder in der Botschaft des Bundesrats erforderlich. Aus Sicht der Behörden ist ferner ein Hindernis, dass eine prospektive Evaluation auch Argumente für die Gegner der Massnahme bereitstellen kann.

Die prospektive Evaluation setzt bei der Erlassvorbereitung insbesondere an zwei einander nachfolgenden spezifischen Punkten an (vgl. Gesetzgebungsfaden, Modul Gesetz, 2008, Rz. 87, 112 u. 145):

- Der erste Ansatzpunkt ist die *Beurteilung der verschiedenen Lösungsvarianten* zur Behebung eines Problems mit Blick auf deren mutmassliche Auswirkungen. Die entsprechende *summarische prospektive Evaluation* findet vor der Auswahl der geeigneten Lösung und vor der Redaktion der rechtlichen Bestimmungen statt. Sie bedient sich einer Vielzahl von Techniken. Diese Arbeitsschritte sollen sicherstellen, dass – bezogen auf die zu erwartenden Wirkungen – die optimale Variante bzw. Variantenkombination gewählt wird.
- Der zweite Ansatzpunkt ist die *detaillierte prospektive Evaluation*,³ das ist die Abschätzung der mutmasslichen Auswirkungen *eines ausformulierten Erlasses* im Stadium des sog. Vorentwurfs. Die Ergebnisse der entsprechenden Abklärungen fliessen in den erläuternden Bericht zum Vorentwurf ein, der den Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen zugestellt wird. Bei Änderungen aufgrund des Vernehmlassungs- bzw. Anhörungsergebnisses werden die entsprechenden Texte aktualisiert. Letztere sind Bestandteil der Botschaft des Bundesrats (bei Gesetzesentwürfen) bzw. des Antrags an den Bundesrat (bei Verordnungen).

Beide Formen der prospektiven Evaluation helfen, die Information des Parlaments über den Gesetzesentwurf (im Rahmen der Botschaft des Bundesrats) bzw. des Bundesrats über den Verordnungsentwurf mit mehr Gehalt zu versehen: die grobe prospektive Evaluation mit Informationen über die geprüften Varianten,⁴ die detaillierte prospektive Evaluation mit Informationen über die mutmasslichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösung⁵ bzw. des Erlassentwurfs. Sie tragen damit zur Qualität der Gesetzgebung bei.

2 Techniken der prospektiven Evaluation

Die Abschätzung der Auswirkungen eines Erlasses bzw. einer Massnahme erfordert zweierlei Kenntnisse:

- Erstens braucht es genaue Kenntnisse des *Interventionsfeldes*, somit beispielsweise der Problemursachen und ihrer Tendenzen («causal hypothesis»), der Schnittstellen zu anderen Bereichen, der Rahmenbedingungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Umwelt sowie des Kreises der vom Problem Betroffenen.
- Zweitens braucht es möglichst fundierte Kenntnisse allfälliger bisheriger oder in Aussicht genommener *Massnahmen*: Welche Massnahmen wurden bisher auf kantonaler/kommunaler, auf Bundes- und auf internationaler Ebene getroffen? Wie haben sie sich ausgewirkt? Wie wirkt die in Aussicht genommene Massnahme grundsätzlich? Welche Erfahrungen wurden mit ihr bisher gemacht?

Die prospektive Evaluation erfordert sowohl Empirie, d.h. fundierte materielle Kenntnisse (Problemlage, Erfahrung mit Massnahmen usw.), als auch die Fähigkeit zur Prognostik, indem die Auswirkungen in Aussicht genommener Massnahmen antizipiert werden müssen. Die Antizipation der Umsetzung und der Wirkungen kann nicht bloss konzeptuell (z.B. in Form von Modellrechnungen) erfolgen, sondern muss sich auf die konkreten Normenwürfe abstützen. Soweit es sich nicht um rein privatrechtliche Bestimmungen handelt, erfordert die Umsetzung rechtlicher Bestimmungen eine Kaskade von Handlungen und bedarf entsprechender Voraussetzungen auf Seiten der Umsetzungsorgane und entsprechender Ressourcen.

Für die prospektive Evaluation ist eine Palette von Techniken entwickelt worden.⁶ Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die in konkreten Fällen anzuwendenden Methoden sehr stark vom Politikfeld der vorgesehenen Massnahme abhängen. Wir beschränken uns deshalb auf folgende summarische Hinweise zur Palette von *Möglichkeiten der prospektiven Evaluation*:

virtuell – real

In den meisten Fällen erfolgt die prospektive Evaluation virtuell: Anhand eines (empirisch gestützten) gedanklichen Modells, dem sog. Wirkungsmodell, wird ermittelt, wie die Gesetzesbestimmungen umgesetzt werden (z.B. auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden) und welche Auswirkungen daraus vermutlich resultieren. Ein Möglichkeit, die etwas besser empirisch abgestützt ist und sich an der künftigen Umsetzungswirklichkeit zu orientieren sucht, ist die testweise Anwendung von Rechtstexten (bzw. Teilen davon) anhand realistischer Fälle oder an-

hand möglicher realer Situationen und dies möglichst zusammen mit den Normanwendern bzw. -adressatinnen und -adressaten (Planspiel und Praxistest).⁷ Schliesslich lässt sich ein Erlass auch räumlich (Modellversuch) oder zeitlich (Versuchsregelung) begrenzt in Kraft setzen, um später gestützt auf diese Erfahrungen über die flächendeckende oder zeitlich unbegrenzte Einführung der entsprechenden Massnahme zu befinden. Derartige Modellversuche bzw. Versuchsregelungen wurden und werden recht häufig eingesetzt (Schulversuche, Neuerungen bei Strassenverkehrsregelungen, Lokalradios, medizinische Heroinabgabe, Strafvollzug, Case Management in der Sozialversicherung, Erprobung neuer technologischer Möglichkeiten wie elektronisches Abstimmen u.v.a.m.).

qualitativ – quantitativ

Die Umsetzung und die Auswirkungen eines Erlassentwurfs können *qualitativ* umschrieben werden, d.h. ohne die Grössenordnung der Veränderung genau anzugeben. In verschiedenen Politikfeldern (z.B. Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs-, Sozialversicherungs-, und Landwirtschaftspolitik) werden die wichtigsten Grössen in *quantitativen* Modellen abgebildet. Gestützt darauf können neue Massnahmen modelliert werden. Die formale Präzision dieser Modelle darf allerdings nicht zur Annahme verleiten, die erzielten Ergebnisse seien notwendigerweise verlässlicher als jene der eher qualitativ orientierten Wirkungsmodelle.

top down – bottom up

Wirkungsmodelle werden häufig aus der *Perspektive der gesetzgebenden Behörden* erarbeitet. Der Gesetzgeber zeigt auf, wie die von ihm vorgeschlagenen rechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden sollen und wie sich daraus die Wirklichkeit verändert, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können. Diese Sicht ist legitim und notwendig. Sie wird mit Vorteil aber ergänzt durch eine Sicht, die sich am Kalkül der *Umsetzungsbehörden und der Normadressaten* und an deren Interessen orientiert. Daraus lassen sich beispielsweise die Umgehungs- oder Vermeidungsmöglichkeiten privater Akteure ermitteln, welche die Zielerreichung gefährden könnten. Bei Bedarf sind flankierende Massnahmen (z.B. Informations- oder Überzeugungsmassnahmen) vorzusehen, um die Zielerreichung dennoch zu gewährleisten (z.B. Kampagne gegen Schwarzarbeit). Das Vernehmlassungs- bzw. Anhörungsverfahren kann Hinweise zur Umsetzung und zur Haltung der Normadressaten und weiterer Betroffenen geben; ggf. können gezielte Fragen gestellt werden.

deskriptiv – bewertend

Meist werden die Folgen einer Bestimmung *beschreibend* dargestellt. So werden etwa die finanziellen und die gesellschaftlichen Auswirkungen in je separaten Abschnitten aufgeführt, ohne dass ein expliziter Vergleich der Kosten und des Nutzens vorgenommen wird. Gelegentlich werden jedoch die Massnahmen einer expliziten *Bewertung* bezüglich ihrer Folgen unterzogen. Die Nutzwertanalyse ist ein Bewertungsinstrument bei mehreren Alternativen. Im Rahmen einer solchen Analyse werden beispielsweise die Ziele nach ihrer Bedeutung gewichtet (z.B. Ziel A 20%, Ziel B 30% und Ziel C 50%), anschliessend die Lösungsalternativen quantitativ (z.B. auf einer Skala von 1 bis 10) im Hinblick auf ihren jeweiligen Zielerreichungsgrad bewertet; daraus ergibt sich ein numerischer Nutzwert für jede Lösungsalternative. Ebenfalls eine explizite Bewertung einer oder mehrerer Alternativen ermöglichen die Kosten–Nutzen und die Kosten–Effektivitäts–Analyse, die allerdings anforderungsreicher sind. Mit der Kosten–Nutzen–Rechnung werden alle positiven und negativen Folgen einer Regelung monetär bewertet und einander gegenübergestellt (Jeanrenaud 2007, Suter und Lieb 2007). Die Kosten–Effektivitäts–Analyse geht in ähnliche Richtung, berechnet den Nutzen allerdings nicht in monetären, sondern in physischen Einheiten (z.B. Reduktion der Strassenunfälle; für eine Anwendung vgl. Buser 2007). Sie ist damit weniger anforderungsreich als die Kosten–Nutzen–Analyse.

3 Verankerung der prospektiven Evaluation im schweizerischen Bundesrecht

Auf der Ebene des Bundes sind die Anforderungen an die prospektive Evaluation in verschiedenen Erlassen niedergelegt. Daraus haben sich je separate Teilverfahren entwickelt, die im Gesetzgebungsverfahren sinnvoll zusammengefügt werden müssen.

3.1 Die Grundanforderungen im Parlamentsgesetz und im Botschaftsleitfaden

Die Anforderungen an die prospektive Evaluation wurden bereits in den 1960er-Jahren in Artikel 43 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes verankert. Sie wurden 2002 in *Artikel 141 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10)* übernommen und teilweise erweitert. Nach diesen Bestimmungen erörtert der Bundesrat in seinen Botschaften insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- c. *im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;*
- d. *die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;*

- e. *das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;*
- f. *die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;*
- g. *die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;*
- ...
- i. *die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.*

Die administrativen Weisungen für die Abfassung der Erläuterungen der Regierung zu Gesetzesvorlagen, der sog. *Botschaftsleitfaden*,⁸ setzen die Anforderungen von Artikel 141 Absatz 2 um und konkretisieren die Anforderungen an die Darstellung der Auswirkungen (z.B. Verdeutlichung der «anderen Auswirkungen»: auf die Aussenpolitik, die Umwelt und die Landschaft, die Raumplanung, die Regionalpolitik, Städte, Agglomerationen und Berggebiete). Sie verlangen zudem, dass die Grundlagen angegeben werden müssen, die für Wirkungsprognosen herangezogen werden (s. A. Allgemeines Botschaftsschema, Erläuterungen, Ziff. 3, Abs. 2). Dadurch werden die Aussagen zu den voraussichtlichen Wirkungen nachvollziehbar und überprüfbar.

3.2 Regulierungsfolgenabschätzung

Gegenüber den im (Geschäftsverkehrs- bzw. seit 2002 im Parlaments-)Gesetz niedergelegten Anforderungen an die prospektive Evaluation wurde bereits 1999 mit den Richtlinien des Bundesrats und dem Handbuch des Volkswirtschaftsdepartements zur *Regulierungsfolgenabschätzung*⁹ eine substantielle Ergänzung vorgenommen. Die Regulierungsfolgenabschätzung entstand aus Arbeiten der OECD mit dem Bestreben, die administrativen Belastungen der Unternehmen besser zu erfassen und wenn möglich zu begrenzen bzw. zu reduzieren. In ihrer aktuellen Ausgestaltung und Praxis hat sie allerdings einen wesentlich breiteren Auftrag und Rahmen. Sie befasst sich vor allem mit den Auswirkungen der Gesetzgebung (Verfassung, Gesetze, Verordnungen) auf die Wirtschaft, namentlich die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU). Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist bei Änderungen bzw. bei neuen Erlassen auf Ebene Verfassung, Gesetze und Bundesratsverordnungen durchzuführen. Der Bundesrat hat 2006 zudem den Anwendungsbereich der Regulierungsfolgenabschätzung auf Richtlinien, Rundschreiben und Weisungen der Verwaltung erweitert, falls diese mehr als 10'000 Unternehmen betreffen. Ferner sollen auf Vorschlag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements in den Jahreszielen des Bundesrats jährlich maximal zehn Rechtssetzungsprojekte für eine vertiefte Regulierungsfolgenabschät-

zung identifiziert werden. Die Zahl der faktisch durchgeführten vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen blieb in den vergangenen Jahren allerdings weit unter diesem Maximum.

Objekt der Regulierungsfolgenabschätzung sind wirtschaftlich relevante Erlasse. Erlasse ohne solche Auswirkungen (z.B. Organisationserlasse) erfordern keine Regulierungsfolgenabschätzung.

Die Anliegen der Regulierungsfolgenabschätzung sind in den Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei aufgenommen worden (Erläuterungen zu Ziff. 3.3 des allgemeinen Botschaftsschemas sowie Anhang 3). Damit integriert dieses Dokument die Anforderungen sowohl des Parlamentsgesetzes als auch der Regulierungsfolgenabschätzung.

Zusätzlich gibt es für Erlasse aber noch weitere Prüfverfahren, die in Kraft bzw. noch in Diskussion sind:

3.3 Weitere Verfahren für die prospektive Evaluation von Erlassen

KMU-Verträglichkeitstest

Dieser Test wurde 1999 als ergänzendes Verfahren zur Regulierungsfolgenabschätzung eingeführt. Bei wichtigen Änderungen von Bundesgesetzen und -verordnungen führt das SECO – parallel zur Vernehmlassung bzw. Anhörung – bei rund einem Dutzend KMU eine gezielte Umfrage durch, um die praktischen Auswirkungen auf die Unternehmen am konkreten Beispiel besser kennen zu lernen.

Sektorale Prüfverfahren

In zwei Bereichen, nämlich im Umwelt- bzw. Finanzmarktbereich, bestehen spezifische Prüfverfahren, und zwar der Leitfaden des Bundesamts für Umwelt zur volkswirtschaftlichen Beurteilung in der Umweltpolitik¹⁰ bzw. die Richtlinien des Eidgenössischen Finanzdepartements für Finanzmarktregulierungen vom September 2005.¹¹ Für die übrigen Sektoren sind diese Prüfverfahren nicht relevant.

Nachhaltigkeitsbeurteilung

Gestützt auf einen Auftrag des Bundesrats in der Strategie Nachhaltige Entwicklung (2002) hat das Bundesamt für Raumentwicklung 2004 ein Rahmenkonzept und methodische Grundlagen für die Nachhaltigkeitsbeurteilung entwickelt.¹² Das Konzept basiert auf einem breiten Ansatz, der die Auswirkungen eines Vorhabens auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, auf heutige und künftige Generationen¹³ sowie auf die Nord-Süd-Problematik ermittelt. Die Methodik wurde bisher auf verschiedene Massnahmen (Sachplan Verkehr/Teil

Programm, Agrarpolitik 2011, Neue Regionalpolitik, Bioethanol, UEFA EURO 2008 u.a.m.) angewendet. Im Rahmen der Strategie des Bundesrats «Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011»¹⁴ wird eine Anwendung der Nachhaltigkeitsbeurteilung auch auf bedeutsame und nachhaltigkeitsrelevante Erlasse in Aussicht genommen.

Energiefolgenabschätzung

Der Bundesrat beschloss als Massnahme im Rahmen des Aktionsplans Energieeffizienz die Durchführung von Energiefolgenabschätzungen bei neuen Aktivitäten des Bundes. Die Bundesämter sollen bei neuen Aktivitäten und Gesetzen deren Energierelevanz vorgängig grob abschätzen. Angestrebt wird die Integration der Energiefolgenabschätzung in die Regulierungsfolgenabschätzung.

Gesundheitsfolgenabschätzung

Im Vorentwurf eines Präventionsgesetzes (Art. 7) vom Juni 2008 ist die Durchführung einer solchen Gesundheitsfolgenabschätzung bei Parlaments- und Bundesratsgeschäften von besonderer Tragweite vorgesehen. Die definitive Einführung steht aber noch aus.

4 Fragen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der prospektiven Evaluation

Die Vielzahl der Prüfverfahren beim Bund führt zu folgenden zwei Fragen zur Weiterentwicklung der prospektiven Evaluation:

- Wie können die verschiedenen prospektiven Prüfverfahren im Prozess der Erlassvorbereitung möglichst effizient koordiniert werden?
- Wie kann sichergestellt werden, dass bei der prospektiven Evaluation die Auswirkungen ausgewogen erfasst werden?

4.1 Koordination der prospektiven Prüfverfahren

Die Abschätzung der mutmasslichen Wirkungen eines Gesetzes, einer Verordnung oder eines andern Vorhabens (z.B. Richtlinie) obliegt in der Regel dem zuständigen Fachamt. Dieses verfügt über den notwendigen Sachverstand, um die Wirkungen eines Vorhabens (z.B. Revision der Landwirtschaftspolitik) in seinem Bereich (Landwirtschaft) zu ermitteln. Häufig kann es auch abschätzen, welche Wirkungen in anderen Bereichen (im vorliegenden Fall z.B. in der Wirtschaft und in der Umwelt) zu erwarten sind. Bei der Anwendung der prospektiven Evaluation wird es durch die für einzelne Instrumente zuständigen Ämter (Bundesamt für Justiz, Bundeskanzlei, SECO, ARE) sowie die an der Vorlage interessierten Ämter unterstützt.

1999 ist den allgemeinen Anforderungen an die Wirkungsabschätzung mit der Regulierungsfolgenabschätzung ein neues Verfahren beigelegt worden. In der Anfangsphase ergaben sich etliche Schwierigkeiten, indem die Regulierungsfolgenabschätzung zu spät (und damit häufig als Alibiübung) durchgeführt wurde (Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005: 1-2) und indem ihre Anforderungen mit den übrigen Anforderungen zu wenig abgeglichen wurden. Inzwischen ist dieser Mangel behoben, und die Anliegen der Regulierungsfolgenabschätzung sind in den Botschaftsleitfaden übernommen worden. Es wird darauf geachtet, dass die Ergebnisse der Regulierungsfolgenabschätzung möglichst im Massstab 1:1 in die Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage bzw. in die Botschaft (Kapitel «Volkswirtschaftliche Auswirkungen») übernommen werden können.

Die Prüfung nach dem Leitfaden des Bundesamts für Umwelt zur volkswirtschaftlichen Beurteilung in der Umweltpolitik und den Richtlinien des Eidgenössischen Finanzdepartements für Finanzmarktregulierungen wiederum erfüllt die Anforderungen der Regulierungsfolgenabschätzung (Erstere zusätzlich auch die Anforderungen an eine Nachhaltigkeit) und führt deshalb nicht zu zusätzlichem Aufwand.

Damit ist die Lage bei Erlassen durchaus überschaubar: Einen guten Überblick über die bei der Rechtsetzung geltenden Anforderungen gibt der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz. Er stellt die Erarbeitung von Gesetzen (=Modul Gesetz), parlamentarischen Initiativen (=Modul Parlamentarische Initiative) und (ab 2. Hälfte 2009) von Verordnungen (=Modul Verordnung) dar.¹⁵

Neue Prüfverfahren werden in Aussicht genommen. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung ist einem umfassenden Ansatz verpflichtet, welcher Auswirkungen von Vorhaben auf die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft erfasst. Sie ist damit kongruent mit den bisherigen allgemeinen Anforderungen an Botschaften und vertieft diese. Es ist ferner abzusehen, dass sektoral (Energie, Gesundheit) neue Verfahren zur Wirkungsabschätzung entwickelt werden. Diese sind in die bestehenden Verfahren (Anforderungen nach dem Parlamentsgesetz bzw. dem Botschaftsleitfaden, Regulierungsfolgenabschätzung, systematisches Vorgehen der Erlassvorbereitung gemäss Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz¹⁶) einzufügen bzw. mit diesen Verfahren abzugleichen. Nur so kann sichergestellt werden, dass aus der allfälligen kombinierten Anwendung dieser Instrumente keine Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens resultiert.

Die Handhabung der verschiedenen prospektiven Prüfverfahren wird durch die in der Bundesverwaltung geltenden Verfahren erleichtert. Spätestens im Rahmen der Ämterkonsultation (zur Vernehmlassungsvorlage bzw. zur Botschaft) können Ämter, welche durch (Neben-)Wirkungen einer Vorlage betroffen sind,

ihren Einfluss und Sachverstand geltend machen und auf eine Ergänzung der Erläuterungen in der Botschaft bzw. auf eine Anpassung der Vorlage (zur Minimierung von Nebenwirkungen) hinwirken. Soweit notwendig können Abklärungen (z.B. Regulierungsfolgenabschätzung) auch zu diesem Zeitpunkt noch durchgeführt werden. Allerdings sollten Folgenwirkungen, z.B. finanzieller Art oder mit Blick auf die Wirtschaft, die Umwelt oder die Gesellschaft frühzeitig in die Überlegungen einbezogen und allfällige Spezialabklärungen (z.B. Regulierungsfolgenabschätzung, Energiefolgenschätzung) möglichst vor der Ämterkonsultation zur Vernehmlassungsvorlage durchgeführt werden.

Die Verantwortung, frühzeitig an die bei der prospektiven Evaluation relevanten Gesichtspunkte zu denken, obliegt dem jeweiligen Fachamt. Dieses sollte möglichst früh abklären, welche Ämter an einer Vorlage mitinteressiert sind und mit diesen das Gespräch darüber aufnehmen, wie die Folgewirkungen der Vorlage am besten ermittelt werden können.

4.2 Gleichgewichtige Wirkungsabschätzung?

Die zweite Frage betrifft die Breite und Tiefe der Wirkungsabschätzung. Wirkungsabschätzungen sollen in jenen Bereichen (und nur dort!) vorgenommen werden, wo sie relevant sind. Obwohl in einer globalisierten Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt letztlich alles zusammenhängt und obwohl wirtschaftliche Entscheide die Umwelt oder die Gesellschaft betreffen und umgekehrt, sollen die komplexen Wirkungsketten (nur) dort analysiert werden, wo plausible Hypothesen formuliert und wenn möglich empirische Evidenz über Wirkungszusammenhänge beschafft werden können.

Die Wirkungsermittlung ist erfahrungsgemäss dort schwierig, wo bloss schwache Wirkungsbeziehungen bestehen, die aber eine grosse Zahl von Objekten betreffen. Beispiele sind Massnahmen, welche

- eine grosse Zahl von Firmen betreffen (wie Meldepflichten),
- zur Verbreitung von giftigen Substanzen in der Umwelt führen, die sich in Nahrungsketten (z.B. in Fischen oder Fischottern) potenzieren, oder
- das gesellschaftliche «Gewebe» auf subtile Art und Weise, aber mit weitreichenden Folgen verändern (wie beispielsweise das Senken von Altersschutzlimiten).

Es liegt in der Regel an den mitinteressierten Ämtern, das federführende Amt auf solche diffusen, aber weit reichenden (Neben-)Wirkungen hinzuweisen, wenn die federführenden Ämter darüber nicht ausreichende Kenntnisse haben.

Ausgehend vom Dreieck Wirtschaft – Umwelt – Gesellschaft (das auch in der Nachhaltigkeitsbeurteilung im Zentrum steht) lassen sich für die Wirkungsbeurteilung folgende Feststellungen machen:

Wirtschaft

Für die Beurteilung der Folgewirkungen einer Massnahme auf die Wirtschaft gibt es mit der Regulierungsfolgenabschätzung ein ausgebautes Prüfverfahren. In dessen Vordergrund stehen die Auswirkungen einer Massnahme auf die Wirtschaft. Weitere Aspekte (z.B. Auswirkungen auf die Umwelt) können durchaus mit einbezogen werden. Für wirtschaftliche Fragen gibt es beim Bund mit dem SECO ein klares Kompetenzzentrum; weitere Ämter (z.B. EFV, ESTV, BLW, BBT) befassen sich ebenfalls mit wirtschaftlichen (Teil)-Fragen.

Umwelt

Für die Beurteilung von Folgewirkungen einer Massnahme bzw. eines Erlasses auf die Umwelt sind die allgemeinen Anforderungen nach dem Parlamentsgesetz und dem Botschaftsleitfaden massgebend. Kompetenzzentrum für solche Auswirkungen ist das BAFU, auch wenn daneben noch weitere Stellen (z.B. ARE, BFE, BAV, BLW) umweltrelevantes Wissen haben.

Gesellschaft

Für die Beurteilung der gesellschaftlichen Folgewirkungen sind ebenfalls die allgemeinen Anforderungen nach dem Parlamentsgesetz und dem Botschaftsleitfaden massgebend. Ein eigentliches Kompetenzzentrum für gesellschaftliches Wissen gibt es aber nicht. Dieses Wissen ist vielmehr verteilt auf eine Vielzahl von Ämtern, namentlich in den nachfolgenden gesellschaftsrelevanten Bereichen: Gesundheit (BAG), Bildung (SBF, BBT), Sozialpolitik (BSV, BAG, SECO sowie BJ und EDA in Teilbereichen), politische Mitwirkung (BK), Familienfragen (BSV), Sprachenfragen (BAK, BK), Sicherheit (BAP), Zivil- und Strafrecht (BJ), Gleichstellung Frau-Mann (EBG), Ausländerfragen (BFM), Behindertengleichstellung (GS EDI), Rassismusfragen (GS EDI).

Im Quervergleich ergeben sich daraus folgende Verhältnisse bei der prospektiven Wirkungsabschätzung:

Prospektive Prüfverfahren und Kompetenzzentren in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

| Bereich | Spezifisches Prüfverfahren? | Spezifisches Kompetenzzentrum? |
|--------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Wirtschaft | Ja: Regulierungsfolgenabschätzung | Ja: SECO* |
| Umwelt | z.T. | BAFU* |
| Gesellschaft | Nein | Nein: verschiedene Ämter beteiligt* |

* Im Rahmen der Nachhaltigkeitsbeurteilung ist jeweils auch das ARE involviert.

Aus der Darstellung lässt sich entnehmen, dass im Wirtschafts- und z.T. im Umweltbereich spezifische Prüfverfahren bestehen, nicht aber im Gesellschaftsbereich. Letzterer ist zudem gekennzeichnet durch das Fehlen eines spezifischen Kompetenzzentrums, was angesichts der Vielfalt der Aspekte und Fragestellungen auch nicht weiter erstaunlich ist. Daraus lassen sich zwei gegensätzliche Thesen zur Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen bei der Wirkungsabschätzung formulieren.

Einerseits ist zu vermuten, dass die grosse Zahl von involvierten Stellen – dank gegenseitiger Unterstützung der Beteiligten – zu einer ausreichenden Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Folgewirkungen von Erlassen führt.

Andererseits ist zu vermuten, dass die Beteiligung zahlreicher Stellen an der Prüfung von Erlassen in gesellschaftlicher Hinsicht mit einer Fragmentierung des Sachverstands verbunden ist, was zu einer ungenügenden Abklärung der gesellschaftlichen Folgewirkungen führt.

Wenn die zweite These zutrifft, was u.E. eher der Fall ist, wäre zu prüfen, ob nicht durch eine bessere Zusammenarbeit unter Ämtern mit gesellschaftsrelevanten Funktionen die Mitwirkung bei der Abschätzung gesellschaftlicher Folgewirkungen verbessert werden könnte. Dabei gilt es aber das Anliegen eines möglichst integrierten und schlanken Verfahrens (vorangehend Ziff. 4.1) im Auge zu behalten und eine Zersplitterung in je aufwendige sektorale Prüfverfahren zu vermeiden.

Nach einer längeren Periode, in welcher den Belangen der Wirtschaft tendenziell zu wenig Gewicht beigemessen wurde (1970er-, 1980er- und frühe 1990er-Jahre), haben u.E. seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre die gesellschaftspolitischen Belange tendenziell zu wenig Berücksichtigung gefunden. So wurde die Öffentlichkeit in den letzten Jahren in verschiedenen Fällen konfrontiert mit ne-

gativen Folgewirkungen von neuen Technologien (z.B. pornografische Bilder auf Computern und Mobiltelefonen), von an sich sinnvollen Neuordnungen (z.B. Zunahme von Alcopops nach neuer Alkoholbesteuerung) und von Liberalisierungen (z.B. Senkung von Altersschutzzlimiten mit Auswirkungen auf die Verschuldung von Jugendlichen). Dies sind Indizien, dass bei neuen Regulierungen die gesellschaftlichen Auswirkungen zu wenig bedacht worden sind. Das Antizipieren möglicher gesellschaftlicher Probleme muss nicht dazu führen, dass weitere Neuerungen oder weitere Liberalisierungsschritte unterbleiben. Wenn die Risiken und Nebenwirkungen solcher Änderungen aber frühzeitig erkannt werden, ist es möglich, sie durch geeignete Massnahmen, beispielsweise durch Information oder durch einen flankierenden Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu vermindern oder zu eliminieren.

*Werner Bussmann, Dr.oec., Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –methodik,
Bundesamt für Justiz, Bern, E-Mail: werner.bussmann@bj.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Wir bevorzugen den Begriff «Evaluation» gegenüber dem Begriff «Gesetzesfolgenabschätzung» einerseits wegen der semantischen Nähe zu den im Französischen bzw. Italienischen verwendeten Begriffen (évaluation, valutazione) und andererseits aufgrund der Tatsache, dass sich die «Folgenabschätzung» nicht nur auf Gesetze im formellen Sinn beschränken sollte. In der EU wird zwischen zwei Formen der prospektiven Evaluation unterschieden, nämlich der auf die Auswirkungen von Ausgabenprogrammen ausgerichteten «ex ante evaluation» («Ex ante Evaluierung», vgl. http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/guides/ex_ante_guide_2001_de.pdf) und der auf Nachhaltigkeit und auf bessere Regulierung ausgerichteten «impact evaluation» («Folgenschätzung», vgl. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf).
- 2 Veranstaltung vom 26. Februar 2008. Die Folien der Präsentationen sind zugänglich unter: http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netzwerk_evaluation.html.
- 3 Böhret und Konzendorf (2001) verwenden anstelle der hier verwendeten Begriffe «summarische prospektive Evaluation» und «detaillierte prospektive Evaluation» die Begriffe «prospektive Gesetzesfolgenabschätzung» und «begleitende Gesetzesfolgenabschätzung». Wir erachten aber insbesondere den letzteren Begriff als nicht glücklich, weil er gleichzeitig als eine spezielle Form der retrospektiven Evaluation (während der Laufzeit eines Programms oder Projekts) verwendet wird.
- 4 Vgl. Botschaftsleitfaden. A. Allgemeines Botschaftsschema, Ziff. 1.3, untersuchte Lösungsmöglichkeiten (<http://www.admin.ch/ch/d/bk/sprach/internet/bolf>).
- 5 Vgl. Botschaftsleitfaden. A. Allgemeines Botschaftsschema, Ziffer 1.4, Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung, und Ziff. 3, Auswirkungen.
- 6 Vgl. v.a. Böhret und Konzendorf (2001, S. 21–46 u. S. 95–254); neben den von ihnen vorgestellten Techniken gibt es aber auch noch weitere, beispielsweise Einzelfallanalysen (Ermittlung der Auswirkungen verschiedener Sozialhilfemassnahmen anhand exemplarischer Fälle), Rechtsvergleiche und die prospektive Evaluationssynthese (US General Accounting Office 1990). Für summarische Angaben vgl. Referat von Andreas Hauser im Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung vom 26. Februar 2008, Folie 14, Internet-Adresse s. Fussnote 2; weitere Hinweise finden sich zudem in Bussmann 1997.
- 7 Vgl. Böhret und Konzendorf (2001, S. 96 ff. u. 126 ff.) Beispiele dafür sind der KMU-Verträglichkeitstest des SECO (Internetfundstelle: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00490/index.html?lang=de>), die Erprobung der Tauglichkeit des Entwurfs einer Pandemie-Verordnung im Rahmen der Führungsübung 2005 des Bundes zum Thema «Epidemie in der Schweiz» und die Erprobung neuer Budgetinstrumente durch den Berner Grossen Rat (Kettiger 2004, S. 171).

- 8 <http://www.admin.ch/ch/d/bk/sprach/internet/bolf/>
- 9 <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de>
- 10 <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/inex.html?lang=de>, siehe auch die Präsentation von Andreas Hauser unter: http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation.Par.0031.File.dat/20080226-hauser-d.pdf
- 11 <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de>
- 12 <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html>
- 13 Die Berücksichtigung künftiger Generationen wurde durch eine Änderung von Art. 141 Abs. 2 Bst. g im Parlamentsgesetz verankert (AS 2009 730).
- 14 <http://www.are.admin.ch/strategienachhaltig>
- 15 Online zugänglich unter: <http://www.gl.admin.ch>. Das Modul Gesetz (Artikelnummer 402.020.D) kann auch als Printversion beim Bundesamt für Bauten und Logistik bezogen werden.
- 16 Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, Kapitel «Konzeptphase» (www.gl.admin.ch).

Literatur

- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Baden-Baden, Nomos.
- Bundesamt für Justiz, 2008, Gesetzgebungsleitfaden: Modul Gesetz, Bern, Bundesamt für Bauten und Logistik (Internet: <http://www.gl.admin.ch>).
- Bundesamt für Umwelt, 2007, Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen, Leitfaden, Bern, BAFU.
- Buser, Felix, 2007, Neue Strassenverkehrs-Sicherheitspolitik «Via sicura», *LeGes*, H. 2007/1, S. 61–76.
- Bussmann, Werner 1997, Die Methodik der prospektiven Evaluation, *LeGes*, H. 1997/3, S. 109–136.
- Gesetzgebungsleitfaden, 2008, Modul Gesetz, Bundes-

- amt für Justiz, Bern, Bundesamt für Bauten und Logistik (Internet: <http://www.gl.admin.ch>).
- Jeanrenaud, Claude, 2007, L'évaluation économique des interventions de l'État: les méthodes, leur potentiel et leurs limites, *LeGes*, H. 2007/1, S. 27–44.
- Kettiger, Daniel, 2000, *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Kettiger, Daniel, 2004, Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung. Betrachtungen an Hand des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) im Kanton Bern (Schweiz). *LeGes*, H. 2004/2, S. 166–178.
- Mader, Luzius, 2003, Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, in: Karpen, Ulrich/Hof, Hagen (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht IV – Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*, Baden-Baden: Nomos, S. 96–110.
- Mader, Luzius, 2006, Législation et jurisprudence, in: Jean-Loup Chappellet (Hrsg.), *Contributions à l'action publique – Beiträge zum öffentlichen Handeln*. Lausanne/Bern, Haupt, S. 193–204.
- Mastronardi, Philippe, 1996, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, *LeGes*, H. 1996/1, S. 25–38.
- Mastronardi, Philippe, 2008, Art. 170, Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.) *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. 2. Aufl. 2008: Schulthess/Dike, S. 2503–2510.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2005, Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bern, S. 1–2.
- Suter, Stefan/Lieb, Christoph, 2007, Praxisbeispiele von Kosten-Nutzen-Analysen in den Verkehrsbereichen HGV-Anschluss und Berner S-Bahn, *LeGes*, H. 2007/1, S. 87–101.
- US General Accounting Office, 1990, *Prospective Evaluation Methods, The Prospective Evaluation Synthesis*. Transfer Paper 10.1.10. Washington D.C.: GAO (<http://www.gao.gov/special.pubs/pe10110.pdf>).

Résumé

L'évaluation prospective, ou évaluation ex ante, ou encore, dans le cas de textes législatifs, l'étude d'impact législative, est une évaluation aussi réaliste que possible des effets de mesures prises (p. ex. actes législatifs, programmes, mesures non législatives telles que les campagnes d'information). Les autorités appelées à décider, soit les chefs d'office ou de département, le Conseil fédéral, ou même les électrices et électeurs dans le cas d'un référendum disposent ainsi d'informations étayées sur l'impact d'un acte législatif. Elles sont dès lors en mesure de fonder le plus solidement possible leur approbation ou leur rejet de l'acte législatif en question ou des variantes qui leur ont été proposées. Différentes procédures d'évaluation prospective sont actuellement en usage ou à l'étude aux niveaux fédéral et, pour certains, cantonal: analyse d'impact de la réglementation (AIR), évaluation de la durabilité des projets, évaluation de l'impact énergétique, l'évaluation d'impact sur la santé (EIS) etc. Quels sont les critères auxquels l'évaluation prospective doit répondre au niveau fédéral? Comment harmoniser entre elles ces différentes procédures? L'ensemble des conséquences d'un acte législatif pour la société, l'économie et l'environnement peuvent-elles véritablement être comprises dans la projection? Dans le sillage d'une manifestation organisée par le réseau « évaluation » dans l'administration, les procédures qui ont actuellement cours au niveau fédéral sont décrites et leurs points faibles éclairés. L'attention est portée en priorité sur la préparation d'actes législatifs et sur les procédures à appliquer dans l'évaluation prospective. C'est l'occasion d'éclairer également certaines procédures envisagées pour l'évaluation de plans, de projets ou de programmes.