

Regulierungsprüfstellen – ausländische Beispiele und Erfahrungen

Christian Rüfli | *Verschiedene Kreise schlagen vor, beim Bund eine unabhängige Regulierungsprüfstelle zu schaffen. Diese Massnahme soll unter anderem die Qualität und Verbindlichkeit von Regulierungsfolgenabschätzungen erhöhen und mehr Transparenz über zu erwartenden (Kosten-)Folgen von Rechtsetzungsvorhaben schaffen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Funktionsweise und Tätigkeit ausgewählter Prüfstellen in anderen Staaten und diskutiert deren Wirkungspotenzial, auch mit Blick auf die aktuellen Diskussionen in der Schweiz.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Was sind Regulierungsprüfstellen?
 - 2.1 Funktionen von Regulierungsprüfstellen
 - 2.2 Verbreitung und Charakterisierung von Regulierungsprüfstellen
- 3 Ausgewählte Beispiele
 - 3.1 Auftrag und Aufgaben
 - 3.2 Gegenstände, Tragweite und Kriterien der Prüftätigkeit
 - 3.3 Form und Verbindlichkeit der Stellungnahmen
- 4 Wirkungspotenzial von Regulierungsprüfstellen
 - 4.1 Ausländische Erfahrungen
 - 4.2 Folgerungen für eine allfällige Prüfstelle beim Bund

1 Einleitung

In jüngerer Zeit fordern verschiedene, mehrheitlich wirtschaftsnahe Kreise¹ und parlamentarische Vorstösse² auf Bundesebene die Schaffung einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Hintergrund dieser Forderungen und Vorstösse ist meistens die Argumentation, die Menge und Dichte von Regulierungen³ nehme ungebremst zu, was entsprechend wachsende administrative Belastungen und Kosten für die Regulierungsadressaten – namentlich Unternehmen – zur Folge habe und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beeinträchtige. Eine unabhängige Regulierungsprüfstelle soll namentlich die Verbindlichkeit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) stärken und deren methodische Qualität und die Zuverlässigkeit der Berechnung von Kostenfolgen erhöhen.

Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) formulierte in einer Evaluation der Qualität von Regulierungsfolgenabschätzungen eine ähnliche Empfehlung. Sie «empfiehlt dem Bundesrat, die Bundeskanzlei mit einer effektiven Qualitätskontrolle bei Gesetzesentwürfen zu beauftragen. Es geht darum zu kontrollieren,

dass die prospektiven Folgenabschätzungen der einzelnen Ämter den Qualitätsanforderungen genügen und die formellen Kriterien erfüllt sind» (EFK 2017, 75).

Die verschiedenen Forderungen und Vorstöße sind inspiriert von ausländischen Vorbildern. In zahlreichen Staaten und supranationalen Körperschaften wie der EU bestehen seit längerem verschiedenartige Regulierungsprüfstellen, sogenannte «regulatory oversight bodies» (OECD 2015, 34). Bei diesen Stellen handelt es sich um eines von verschiedenen Elementen der Regulierungspolitik⁴ eines Staats. Ihre grundsätzliche Funktion ist es, dessen Regulierungsaktivitäten zu überwachen, zu koordinieren und zu unterstützen (OECD 2015, 34). Von diesen Gemeinsamkeiten abgesehen unterscheiden sich die institutionelle Stellung und die Funktionen solcher Prüfstellen sowie ihre konkreten Aufgaben und Arbeitsweisen teilweise stark. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einige ausgewählte Beispiele solcher Regulierungsprüfstellen vorzustellen und deren Funktionen und Tätigkeiten etwas näher zu beleuchten.

2 Was sind Regulierungsprüfstellen?

2.1 Funktionen von Regulierungsprüfstellen

Seit Ende der 1990er-Jahre propagiert die OECD die Bedeutung von Regulierungsaufsichtsorganen (Renda 2015, 64), um «die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Regulierungsqualität zu fördern» (OECD 2012, 13). Ein solches Organ kann – je nach Rolle und konkretem Auftrag – verschiedene Funktionen einnehmen (Renda 2015, 69 f.):

Einsatz zugunsten von regulatorischen Reformen

- Politikbereiche mit Potenzial für regulatorische Reformen identifizieren
- Empfehlungen
- Vorschläge für sanftere Regulierungsformen bzw. Politikinstrumente
- Einschätzungen von Betroffenen zu Regulierungskosten und administrativer Belastung einholen und an zuständige Behörden weiterleiten

Beratung

- Fachliche/methodische Unterstützung von Fachämtern in frühen Phasen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)
- Kommentare und Verbesserungsvorschläge zu RFA-Entwürfen
- Unterstützung von Parlamenten bei der Abschätzung der Auswirkungen von Anpassungen einer Vorlage durch Kommissionen

Orientierungshilfe

- Herausgabe von Richtlinien zu konzeptionellen und methodischen Fragen zu Regulierungsfolgenabschätzung, Regulierungskostenmessung, Ex-post-Evaluation etc.

- Zusammenarbeit mit Fachämtern zur Identifikation von bereichsspezifischen Beurteilungsmethoden

Begutachtung (von RFA zu Regulierungsvorhaben)

- Kompetenz, Regulierungsvorhaben, zu denen keine genügende RFA durchgeführt wurde, zurückzuweisen oder zu beanstanden
- Kompetenz, eine vertiefte RFA zu veranlassen, wenn nur eine einfache RFA durchgeführt wurde
- Kompetenz, zusätzliche Abklärungen zu veranlassen (z.B. zu Regulierungskosten, Verhältnismässigkeit, Auswirkungen auf Wettbewerb etc.)
- Kompetenz, Berechnung des Netto-Nutzens zu beauftragen

Koordination

- Koordination mit anderen Regulierungsaufsichtsstellen
- Koordination mit bestehenden informellen Stakeholdergruppen
- Koordination mit subnationalen Regulierungsprüfstellen (bei föderalen bzw. Mehrebenen-Regierungssystemen)

Schulung

- Ausbildungsangebote für Verwaltungspersonal und für RFA-Verantwortliche

Berichterstattung

- Jahresbericht über Kosten und Nutzen von Regulierungen
- Publikation der Ergebnisse der Prüftätigkeit
- Berichterstattung über Prioritäten der Regulierungsvereinfachung und der durchgeführten RFA

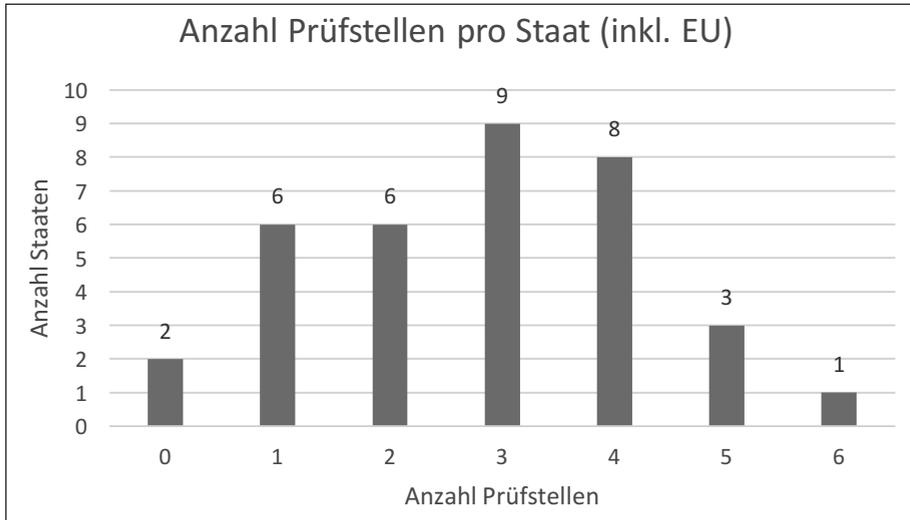
Institutionelle Zusammenarbeit

- Berichterstattung ans Parlament über die Prüftätigkeit
- Zusammenarbeit mit anderen Prüfstellen auf internationaler Ebene⁵

Aus dieser Übersicht wird klar, dass die Tätigkeit von Regulierungsaufsichtsorganen bzw. -prüfstellen auf zwei Ebenen ansetzt. Zum einen beteiligen sie sich an der Ausarbeitung konkreter Regulierungs- bzw. Rechtsetzungsvorhaben: Prüfstellen unterstützen Fachämter bei der Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) und begutachten diese als «Sparringpartner» im Vorfeld formeller Entscheidungen. Zum anderen befassen sie sich strategisch und konzeptionell mit Regulierungsfragen und leisten Beratung zu Praxis und Methoden der Regulierungsfolgenabschätzung und der Reduktion von Regulierungskosten und administrativen Belastungen.

2.2 Verbreitung und Charakterisierung von Regulierungsprüfstellen

Gemäss einer Erhebung der OECD (2015: 34 f.) verfügen 33 der untersuchten 35 Staaten (inkl. die Europäische Union EU) über regulatorische Aufsichtsorgane im Sinne der OECD. In der grossen Mehrheit der Staaten finden sich mehrere solcher Stellen (Abbildung 1).



Organisatorisch sind die meisten der erfassten Regulierungsprüfstellen innerhalb der Verwaltung angesiedelt. In 26 Staaten (inkl. EU) besteht eine solche Stelle im «Regierungszentrum», d. h. im Departement des Premierministers, in der Stabsstelle der Regierung, der Bundeskanzlei etc. 13 Staaten verfügen über solche Stellen im Finanz- oder Wirtschaftsministerium und 8 im Justizministerium. In 10 Staaten bestehen Stellen auch in anderen Ministerien oder weiteren Regierungseinheiten (OECD 2015, 35). Die Zahl von Aufsichtsorganen ausserhalb von Regierung und Verwaltung ist tiefer: In 9 Staaten bestehen unabhängige Stellen, in 2 Staaten finden sich parlamentarische Aufsichtsorgane und in je einem nimmt ein Beratungsgremium oder die oberste Staatsanwaltschaft regulatorische Aufsichtsfunktionen ein.

Dieselbe Erhebung zeigt auf, mit welchen der von der OECD betrachteten Themenbereichen der Regulatoraufsicht sich die verschiedenen Prüfstellen befassen (Tabelle 1). In 16 Staaten werden alle Bereiche von einer oder mehreren Stellen abgedeckt.

Tabelle 1: Zuständigkeitsbereiche von Regulierungsaufsichtsorganen in den OECD-Staaten

Zuständigkeitsbereiche von Regulierungsaufsichtsorganen	Anzahl
Abbau von Bürokratie oder von bürokratischen Belastungen	30
Einbezug oder Konsultation von betroffenen Interessengruppen	29
Regulierungsfolgenabschätzung	27
Ex-post-Analysen	27
Qualität der Gesetzgebung	26
Andere	17

Quelle: OECD (2015, 36)

Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Bereiche der Regulierungsaufsicht sind tendenziell fragmentiert. 35 der 94 erfassten Aufsichtsorgane sind für lediglich einen der in Tabelle 1 aufgeführten Bereiche zuständig (meistens für die Qualität der Gesetzgebung), 19 für 2 Bereiche, 16 für 3. Es gibt aber auch Aufsichtsorgane mit umfassenden Zuständigkeiten: 20 Stellen befassen sich mit 4 Themenbereichen und 4 Organe gar mit 5 Bereichen (OECD 2015, 36).

3 Ausgewählte Beispiele

Nach dieser Übersicht über die Verbreitung und die allgemeinen Funktionen von Regulierungsaufsichtsorganen werden nun die Tätigkeiten und die prozedurale Einbettung in den Gesetzgebungsprozess einzelner ausgewählter Regulierungsprüfstellen näher betrachtet. Die Beispiele sind einer Studie über die konzeptionellen Grundlagen einer möglichen Prüfstelle beim Bund entnommen (Rüefli 2016). Als Anschauungsmodelle wurden in dieser Studie folgende Einrichtungen beschrieben:

- Adviescollege toetsing regeldruk (Actal), Niederlande
- Nationaler Normenkontrollrat, Deutschland
- Office of Best Practice Regulation, Australien (OBPR)
- Regelrådet, Schweden
- Regulatory Policy Committee, Vereinigtes Königreich
- Regulatory Scrutiny Board, Europäische Union

Die Informationserhebung erfolgte mittels gezielter Literatur- und Internetrecherchen, gestützt auf ein systematisches Analyseraster.

Hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Funktion, institutionellen Stellung und internen Organisation⁶ weisen die betrachteten Prüfstellen viele Gemeinsamkeiten auf. Sie unterscheiden sich jedoch in Bezug auf ihren konkreten Auftrag und ihre Aufgaben, die Gegenstände, Tragweite und Kriterien ihrer Prüftätigkeit,

die Arbeitsweise und die Form und Verbindlichkeit ihrer Stellungnahmen. Diese Aspekte werden nachfolgend kurz ausgeführt.⁷

3.1 Auftrag und Aufgaben

Alle betrachteten Prüfstellen begutachten hauptsächlich die Durchführung und Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu Rechtsetzungsvorhaben, bevor diese Vorhaben der Regierung zur Verabschiedung vorgelegt werden. Zusätzlich leisten sie strategische Beratung von Regierung und Verwaltung hinsichtlich der Praxis und Methoden zur Verringerung der administrativen Belastung. Einzelne Stellen haben darüber hinaus zusätzliche Aufgaben: Der schwedische Regelrådet und das australische Office of Best Practice Regulation (OBPR) beispielsweise beraten und unterstützen die zuständigen Fachämter bei der Durchführung der RFA, das OBPR bietet auch Schulung an.

3.2 Gegenstände, Tragweite und Kriterien der Prüftätigkeit

Tabelle 2 zeigt, auf welche Aspekte eines Regulierungsvorhabens sich die Prüftätigkeit der betrachteten Prüfstellen bezieht. In erster Linie überprüfen diese die von den zuständigen Fachämtern erstellten Ex-ante-Abschätzungen der wirtschaftlichen und finanziellen Folgen von Erlassentwürfen (volkswirtschaftliche Auswirkungen, Regulierungs- bzw. Erfüllungskosten, administrative Belastung).⁸ Welche Aspekte dabei begutachtet werden, ist abhängig von der je nach Staat unterschiedlichen Ausprägung der RFA und den Anforderungen daran.

Tabelle 2: Prüfgegenstände und Fragen

Prüfgegenstand und -fragen	Actal (NL)	Normenkontrollrat (D)	Office of Best Practice Regulation (AUS)	Regelrådet (S)	Regulatory Policy Committee (UK)	Regulatory Scrutinity Board (EU)
Qualität der RFA allgemein	X		X	X	X	X
Berechnung der Regulierungskosten	X	X	X		X	
Berechnung der administrativen Belastung für Unternehmen		X	X	X		
Konformität mit Verfahrensvorgaben			X	X		X
Problemanalyse vorgenommen?			X			X
Notwendigkeit/Bedarf für Regulierung begründet?	(x)	X	X			
Alternative Optionen geprüft?	X	X	X			X
Stellungnahmen von Stakeholdern berücksichtigt?			X			
Andere		X	X			X

Quellen: Websites der Organe, Institutionenporträts und Jahresberichte

Die meisten Stellen betrachten die Qualität der RFA und der Abschätzung der Regulierungskosten oder der administrativen Belastung für Unternehmen. Einzelne Stellen befassen sich zudem mit formalen und prozeduralen Aspekten, d. h. ob Vorgaben zum RFA-Verfahren eingehalten wurden, ob dem Regulierungsvorhaben eine Problemanalyse zugrunde liegt, ob das Fachamt Alternativen zur vorgeschlagenen Regelung geprüft hat oder ob Stellungnahmen von Stakeholdern eingeholt und berücksichtigt wurden.

Der Normenkontrollrat, das OBPR und das Regulatory Scrutinity Board überprüfen auch weitere Fragen, z.B. ob die Ziele und die Begründung für ein Rechtsetzungsvorhaben verständlich dargestellt werden, ob Überlegungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und zur Ex-post-Evaluation angestellt wurden.

3.3 Form und Verbindlichkeit der Stellungnahmen

In der Regel erstellen die Prüfstellen ein Gutachten zu den in Tabelle 2 aufgeführten Prüfpunkten. Einzelne (Actal, OBPR, Regelrådet, Regulatory Scrutinity Board) haben auch die Kompetenz, die Überarbeitung der RFA zu verlangen bzw.

Empfehlungen zur Anpassung einer Vorlage zu machen, damit diese den Vorgaben der jeweiligen Regulierungspolitik entspricht. Das britische Regulatory Policy Committee verwendet für seine Beurteilung ein Ampelsystem (grün: geeignet; gelb: geeignet, mit Einschränkungen, die behoben werden sollten; rot: ungeeignet), das australische OBPR taxiert die RFA-Berichte als «compliant» oder «non-compliant».

Die meisten Organe haben lediglich begleitenden und empfehlenden Einfluss auf konkrete Regulierungsvorhaben, da ihre Stellungnahmen für die Adressaten nicht verbindlich sind. Die Verwendung der Prüfergebnisse liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (Australien, Deutschland, Schweden, Niederlande). Demgegenüber finden sich in der EU und im Vereinigten Königreich verbindliche Verfahrenshürden. Hier können Regulierungsprojekte nur weiterverfolgt werden, wenn die Regulierungsprüfstelle die Qualität der RFA positiv beurteilt. In Australien muss bei fehlender oder qualitativ ungenügender RFA («non-compliant») innerhalb von ein bis zwei Jahren eine Ex-post-Evaluation der betreffenden Regulierung erfolgen.

Die Stellungnahmen der Prüfstellen werden in der Regel publiziert. Zeitpunkt und Form der Publikation variieren. In den betrachteten Staaten bzw. der EU präsentiert sich die Situation wie folgt (zu Schweden liegen die entsprechenden Informationen nicht vor):

- *Niederlande*: Das Gutachten von Actal zum untersuchten Erlassentwurf geht gemeinsam mit dem Entwurf an den Ministerrat. Nach der Verabschiedung der Vorlage durch diesen werden der Erlassentwurf und das Actal-Gutachten ans Parlament überwiesen. Sobald der Rechtserlass publiziert wird, veröffentlicht Actal seine Stellungnahme auf seiner Website.
- *Deutschland*: Zu jedem Regelungsvorhaben erstellt der Normenkontrollrat eine Beschlussvorlage. Diese ist nicht öffentlich, sondern richtet sich an das federführende Ministerium. Dem Bundeskabinett wird der Gesetzes- oder Verordnungsentwurf mit der Stellungnahme des NKR – gegebenenfalls mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung – zur Beratung vorgelegt. Nach Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Parlaments bilden die Stellungnahmen des NKR und der Bundesregierung dazu Bestandteile der Drucksachen für die parlamentarischen Beratungen und sind ab dann öffentlich zugänglich.
- *Australien*: Die Informationen über Regulierungsentscheidungen sowie die RFA-Berichte werden veröffentlicht, ebenso wie das Gutachten des OBPR zur RFA. Bei Entscheidungen oder Ankündigung von Vorlagen, deren RFA fehlt oder qualitativ ungenügend ausfällt, wird die zuständige Behörde im Internet (sowohl auf der Seite des OBPR als auch auf derjenigen der Behörde) und im Jahresbericht des OBPR als «non-compliant» beurteilt.

- *Vereinigtes Königreich*: Eine Erlassvorlage geht zusammen mit dem Prüfbericht des Regulatory Policy Committee an das Reducing Regulation Cabinet Subcommittee (RRC). Dabei handelt es sich um einen mit Ministern besetzten Unterausschuss der Regierung. Dieser beurteilt, ob eine vorgeschlagene Regulierung ausreichend begründet und abgestützt ist, und entscheidet über dessen Annahme oder Ablehnung. Das RRC kann auch Vorlagen zur Überarbeitung zurückweisen und z.B. die Überprüfung anderer Optionen bzw. anderer Instrumente verlangen. Die Prüfberichte des RPC und die RFA werden nur veröffentlicht, wenn das RRC eine Vorlage trotz negativer Beurteilung durch das RPC freigibt.
- *Europäische Union*: Die Stellungnahme des Regulatory Scrutiny Board (RSB) begleitet den Erlassentwurf inklusive RFA durch den ganzen politischen Entscheidungsfindungsprozess. Sobald die EU-Kommission eine Vorlage angenommen hat, werden die RFA und die RSB-Stellungnahme dazu veröffentlicht.

4 Wirkungspotenzial von Regulierungsprüfstellen

4.1 Ausländische Erfahrungen

Politiken und Massnahmen zur Reform der Regulierungsmechanismen – u. a. die Schaffung von Aufsichtsorganen – verfolgen verschiedene Ziele (Renda 2015, 29 f.):

- Effizienz: Minimierung der Kosten und der unerwünschten Auswirkungen von Regulierungen
- Transparenz und Legitimation öffentlicher Politik
- Wirksamkeit und Kohärenz öffentlicher Politik
- Qualität und Kohärenz von Gesetzestexten

Mit Blick auf die vorgestellten ausländischen Beispiele liegt die Frage nach den Erfahrungen mit Regulierungsprüfstellen nahe. Welchen Nutzen haben solche Organe? Vermögen sie die erwarteten Wirkungen auszulösen? Soweit ersichtlich ist, wurden diese Fragen bisher noch nicht im Rahmen systematischer empirischer Studien untersucht. So liefern bisher vor allem Erfahrungsberichte und Selbstdarstellungen einzelner Organe (z. B. Regelrådet, 2014; Jahresberichte und Internetseiten der betrachteten Stellen) Anhaltspunkte für eine entsprechende Beurteilung. Gemäss diesen Quellen sind die Kostenwirkungen – die Höhe vermiedener oder reduzierter Regulierungskosten – vor allem aus methodischen Gründen schwierig zu quantifizieren und zu messen. Hingegen scheint die Prüfung durch eine unabhängige Stelle, ob die mit Regulierungsvorhaben verbundenen Kosten nachvollziehbar veranschlagt und ausgewiesen werden, für mehr Transparenz über diese Kosten zu sorgen.

Andere postulierte Wirkungen von Prüfstellen sind systemischer Natur: Verwaltungsstellen sind stärker gefordert, sich mit der Wirkungsweise und den mutmasslichen Folgen der von ihnen erarbeiteten Vorlagen und Massnahmenvorschläge auseinanderzusetzen, sie zu begründen und zu rechtfertigen. Die greifbaren ausländischen Erfahrungsberichte hierzu fallen ambivalent aus: Während sich in Australien die Konformität mit den Anforderungen, die Erlassentwürfe zu erfüllen haben, im Laufe der Zeit verbessert hat (Office of Best Practice Regulation, 2016), stellt der schwedische Regelrådet (2014) keine entsprechende Entwicklung fest.

Die Einsetzung von Regulierungsprüfstellen ist unter anderem von der Vorstellung motiviert, dadurch einen gewissen Wandel der «Regulierungskultur» bzw. der Rechtsetzungsmethodik öffentlicher Verwaltungen zu fördern. Bei der Ausarbeitung von Rechtserlassen und regulatorischen Massnahmen soll analytischen und empirisch fundierten Überlegungen zur Identifikation der – je nach Zielsetzung – sachlich «besten» Lösung von Politikproblemen oder der Regelungsoption mit den tiefsten Kosten und administrativen Belastungen (Delley et al. 2009; Wegrich 2011) grössere Bedeutung zukommen als bisher. Die ausländischen Erfahrungen deuten darauf hin, dass ein solcher Kulturwandel möglich ist, jedoch zum einen Zeit und Ausdauer braucht, zum anderen einen systematischen Ansatz, der den ganzen Gesetzgebungsprozess durchdringt und von der politischen Führung getragen wird (stellvertretend: Regelrådet 2014, 5). Mit der Einrichtung einer Prüfstelle allein ist es somit nicht getan – in den betrachteten Staaten stellt diese nur eines von mehreren Elementen einer umfassenden Regulierungspolitik dar. Diese Politiken wurden von der jeweiligen Regierung ausdrücklich beschlossen und unterstützt. Sie verfolgen konkrete Ziele «besserer Regulierung», zumeist die Reduktion von Regulierungskosten für Unternehmen und Private, und definieren Vorgaben prozeduraler, quantitativer und qualitativer Art, an denen sich die Fachämter bei ihrer gesetzgeberischen Arbeit zu orientieren haben. In den von Rüefli (2016) betrachteten ausländischen Staaten kommt in der Regel eine Kombination von drei Mechanismen zum Tragen:

- Klare, z. T. gesetzliche Vorgaben an die regulierenden Behörden, eine Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen, einschliesslich Vorgaben zum Prozessablauf und den zu erfüllenden Prüfpunkten bzw. Formulierung von Prüffragen (Australien, UK, Deutschland, EU).
- Begutachtung der Qualität und Plausibilität der RFA durch eine unabhängige Prüfstelle, meistens mit empfehlendem Charakter, vereinzelt mit weichen Sanktionsmöglichkeiten (Transparenz: Publikation der Stellungnahme,

- Bericht über Einhaltung der Vorgaben: Australien) oder Veto-Möglichkeiten (Vereinigtes Königreich, EU).
- Unterstützung der Fachämter durch Handbücher und Checklisten, Begleitung und Beratung bei der Durchführung der RFA (durch «Better Regulation Units» in jedem Departement [UK] oder durch die externe Prüfstelle [Australien, Niederlande, Schweden]), und Schulungsangebote (Schweden).

Sowohl die Durchführung der RFA als auch die Tätigkeit der Prüfstellen sind überall per Gesetz oder Dekret formal institutionalisiert und verbindlich in den Gesetzgebungsprozess eingebettet.

4.2 Folgerungen für eine allfällige Prüfstelle beim Bund

Mit Blick auf die eingangs erwähnten Forderungen und Vorschläge zur Schaffung einer Regulierungsprüfstelle beim Bund lässt sich somit festhalten, dass in der Schweiz im Vergleich mit den hier präsentierten ausländischen Beispielen die Voraussetzungen für eine wirksame Tätigkeit einer solchen Stelle aktuell noch nicht vollumfänglich gegeben sind.

Im Konkordanzsystem des Bundes existiert keine explizite und verbindliche Regulierungspolitik. Dem Departementalprinzip folgend ist die Rechtsetzung dezentral organisiert (Bundesrat 2010: 2204) und gibt es in der Bundesverwaltung keine zentrale, für die Organisation und Steuerung von Rechtsetzungsprozessen zuständige Stelle im Sinne eines «Regierungszentrums» (OECD, 2006 und 2012). Die zentralen Instrumente zur verwaltungsinternen Koordination und damit auch zur Qualitätssicherung bei der Rechtsetzung bilden die Ämterkonsultationen und das Mitberichtsverfahren (Mader 2013: 257). Eine Regulierungsprüfstelle liesse sich prinzipiell ohne Weiteres in diese bestehende Gesetzgebungsmechanik integrieren, z. B. als zusätzliche Stimme im Kanon der Ämterkonsultation, analog zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder zum Preisüberwacher. Ähnlich wie diese beiden Stellen könnte sie auch Kompetenzen zur öffentlichen Stellungnahme erhalten und sich so z. B. zur Güte und Verlässlichkeit von Regulierungsfolgenabschätzungen äussern.

Im Bundesrecht finden sich abgesehen von den Vorschriften zur Vernehmlassung⁹ kaum rechtliche Vorgaben zum Ablauf von Rechtsetzungsprozessen und zur methodischen Arbeitsweise der Konzeption von Erlassen (Sägesser 2007: 111 f.). Die RFA ist zwar seit 1999 Teil des Gesetzgebungsprozesses, ihre rechtlichen Grundlagen (Art. 141 Abs. 2 ParlG¹⁰ und Richtlinien des Bundesrates vom 15. Sept. 1999 für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes) lassen den zuständigen Ämtern jedoch viel Ermessensspielraum und gewährleisten keine konsequente und rigide Umsetzung dieses Instruments (EFK

2017; Rüefli 2016, 12 ff. mit weiteren Literaturhinweisen). Die Tätigkeit einer Regulierungsprüfstelle und die von ihr zu überprüfenden Vorgaben an die Fachämter wären somit zu definieren und verbindlich festzulegen.

Als wichtige Ergänzung zur Kontrollfunktion einer Regulierungsprüfstelle wären zudem in den Fachämtern die fachlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit sie in der Lage sind, den (zu definierenden) Vorgaben an Erlassentwürfe und RFA gerecht zu werden. Dies bedingt zum einen die entsprechende Qualifizierung von Mitarbeitenden und deren Unterstützung durch Hilfsmittel (z. B. Handbücher, Leitfäden etc.) oder fachliche Beratung durch Fachpersonen, zum anderen ausreichende zeitliche und personelle Ressourcen für die notwendigen Abklärungen und Begutachtungen im Rahmen von RFA.

Christian Rüefli, lic. rer. soc., Büro Vatter, Politikforschung & -beratung
E-Mail: ruefli@buerovatter.ch

Literaturverzeichnis

- Bundesrat, 2010, Stärkung der präventiven Rechtskontrolle. Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2187.
- Buomberger, Peter, 2014, Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier, Zürich, Avenir Suisse.
- Buomberger, Peter und Schlegel, Tobias, 2016, Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen, Zürich, Avenir Suisse.
- Delley, Jean-Daniel; Jochum, Margit und Ledermann, Simone, 2009, La conception des lois. La démarche législative entre théorie et pratique. Travaux CETEL, no 56. Genève: Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL).
- Economiesuisse, 2017, «Mit Disziplin und Kontrolle aus dem Regulierungssumpf», Dossierpolitik #3/2017, <http://www.economiesuisse.ch> > Aktuell > Dossierpolitik
- EFK – Eidgenössische Finanzkontrolle, 2017, Prognosen in den Botschaften des Bundesrates. Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen, Bern, Eidgenössische Finanzkontrolle.
- Mader Luzius, 2004, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legislatischer Sicht, in ZSR 2004 II, S. 1–156.
- Mader, Luzius, 2013, Die Rechtsetzung, in Ladner, Andreas et al. (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 249–268.
- OECD, 2006, Regulatory Reform in Switzerland. Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris, OECD.
- OECD, 2012, Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance, Paris, OECD.
- OECD, 2015, Regulatory Policy Outlook 2015, Paris, OECD Publishing.
- Office of Best Practice Regulation, 2016, Best Practice Regulation Report 2014–15, Canberra, Department of the Prime Minister and Cabinet.
- Regelrådet, 2014, Final Report 2009–2014 / Annual Report 2014, Stockholm, Regelrådet.
- Renda, Andrea, 2015, Regulatory impact assessment and regulatory policy, in OECD (Hrsg.), Regulatory policy in perspective. A reader's companion to the OECD regulatory policy outlook 2015, Paris, OECD Publishing, S. 35–114.
- Rüefli, Christian, 2016, Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Bericht im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bern, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.
- Sägesser, Thomas, 2007, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG). Stämpflis Handkommentar, Bern, Stämpfli Verlag.
- Schweizerische Bankiervereinigung, 2016, Konzept für eine gute Regulierungspolitik, www.swissbanking.ch > Themen > Regulierung > Zukunft der Regulierung
- Schweizerischer Gewerbeverband, 2016, Positionspapier «Regulierungsbremse», 20.1.2016, www.sgv-usam.ch > Politische Schwerpunkte > Regulierungskosten > Positionen
- Wegrich, Kai, 2011, Das Leitbild «Better Regulation». Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Berlin, edition sigma.

Anmerkungen

- 1 Avenir Suisse: Buomberger (2014) und Buomberger/Schlegel (2016); Schweizerische Bankiervereinigung (2016); Schweizerischer Gewerbeverband (2016); Economiesuisse (2017)
- 2 Parlamentarische Vorstösse: Motion Vogler (15.3400): Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalyse und Regulierungsfolgenabschätzungen (angenommen). Motion FDP-Liberale Fraktion (15.3445): Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken (angenommen). Dringliche Interpellation Fraktion CVP-EVP (15.3819): Abbau und Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Massnahmen.
- 3 Der Begriff «Regulierung» wird hier breit verstanden, im Sinne des staatlichen Einwirkens auf das Handeln von Individuen und Organisationen mittels verschiedener Instrumente (Mader 2004, 16, Wegrich 2011, 21). Regulierung beschränkt sich nicht allein auf gesetzgeberisches Handeln, setzt solches jedoch in der Regel als Grundlage staatlicher Aktivitäten voraus (Mader 2004, 35). Für eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Konzepten und Begriffsauffassung der Regulierung vgl. Wegrich (2011, 21).
- 4 Die Regulierungspolitik umfasst die Regeln, Instrumente und Massnahmen zur Steuerung der Rechtsetzungs- bzw. Regulierungsaktivitäten eines Staats (OECD, 2012; Wegrich 2011, 45).
- 5 Sieben unabhängige nationale Regulierungsprüfstellen aus Deutschland, Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, Tschechien und dem Vereinigten Königreich haben sich zum Netzwerk RegWatchEurope zusammengeschlossen und koordinieren ihre Tätigkeit in Zusammenhang mit der Smart Regulation Agenda der EU untereinander (www.actal.nl/english/regwatcheurope/).
- 6 Die betrachteten Prüfstellen sind nach demselben Prinzip organisiert: Sie verfügen über ein Fachgremium (in unterschiedlicher Grösse und Zusammensetzung) und über einen unterstützenden wissenschaftlichen Stab bzw. ein Sekretariat.
- 7 Ausführlichere Institutionenporträts finden sich bei Rüefli (2016) und bei Buomberger/Schlegel (2016).
- 8 Zumindest in Australien und der EU werden die Ergebnisse der RFA in einem eigenständigen Bericht festgehalten.
- 9 Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005, (VIG; SR 172.061) und Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV; SR 172.061.1)
- 10 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, (ParlG; SR 171.10)