

Ansätze und Instrumente besserer Regulierung – eine Auslegeordnung

Christian Rüefli | *Die Frage, wie die Qualität von Regulierungen hergestellt, beurteilt und verbessert werden kann und soll, ist seit gewisser Zeit Gegenstand politischer und fachlicher Diskussionen in verschiedenen Kontexten. Zahlreiche Ansätze, Vorschläge und Forderungen stehen im Raum. Diese beziehen sich teilweise auf verschiedene Aspekte von Regulierung und sind auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet. Der vorliegende Beitrag bezweckt, einen ordnenden Überblick zu geben und die Diskussionen über gute bzw. bessere Regulierung und über entsprechende Massnahmen etwas zu strukturieren.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ziel und Aufbau des Beitrags
- 2 Die Suche nach «guter» oder «besserer» Regulierung
- 3 Was ist «gute» oder «bessere» Regulierung und wie kommt man dazu?
 - 3.1 Regulierung und Regulierungspolitik
 - 3.2 Qualität von Regulierung
 - 3.3 Wege zu guter Regulierung
 - 3.4 Das Better-Regulation-Konzept
- 4 Ansätze und Instrumente «besserer Regulierung» – Versuch einer Auslegeordnung
 - 4.1 Grundkonzepte
 - 4.2 Konkrete Instrumente
 - 4.3 Regulierungspolitik und Regulierungskultur
- 5 Fazit und Ausblick

1 Ziel und Aufbau des Beitrags

Was können die Rechtsetzungslehre und die Evaluation zu «guter Regulierung» bzw. zur Qualität der Gesetzgebung beitragen? Mit dieser Leitfrage befasste sich der Jahreskongress, den die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL) am 7. September 2017 gemeinsam durchführten. Der vorliegende Beitrag nimmt sich dieser Frage an und präsentiert eine Auslegeordnung verschiedener Ansätze und Instrumente, die in verschiedenen Konzepten «guter» bzw. «besserer» Regulierung, in der Fachliteratur sowie von Experten, Verbänden und in politischen Vorstössen vorgeschlagen und diskutiert werden. Diese Auslegeordnung erfolgt unter Ziffer 4. Sie versucht aufzuzeigen, auf welche Gegenstände und Kriterien «guter Regulierung» sich die verschiedenen Lösungsvorschläge beziehen, und soll es ermöglichen, die Diskussion über das Thema etwas zu strukturieren. Zuvor werden die aktuelle Diskussion über die Qualität von Regulierung kurz zusammengefasst (Ziffer 2) und zentrale Begriffe und Konzepte erläutert (Ziffer 3).

2 Die Suche nach «guter» oder «besserer» Regulierung

Die Qualität von Regulierungen (vgl. Begriffsklärung unter Ziffer 3) ist seit gewisser Zeit Gegenstand politischer und fachlicher Diskussionen in verschiedenen Kontexten (Müller/Uhlmann 2013, 51).¹ Zahlreiche Ansätze, Vorschläge und Forderungen zu diesem Thema stehen im Raum (Rüefli 2016).

Auf internationaler Ebene befasst sich die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) seit Mitte der 1990er-Jahre mit Fragen der Regulierungspolitik (*regulatory policy*). Sie hat in diesem Zusammenhang u. a. 2012 Empfehlungen herausgegeben (OECD 2012) und 2015 einen Statusbericht publiziert (OECD 2015). Die Europäische Union verfolgt seit 2000 eine Better-Regulation-Agenda, die sie 2012 mit dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) erweiterte (Peraldi Leneuf 2017).² Dieses enthält u. a. ein Instrumentarium für bessere Rechtsetzung.³ Auch zahlreiche Staaten setzen unterschiedlich ausgestaltete *Better-Regulation-Policies* und -Massnahmen um (OECD 2015).

In der Schweiz finden sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die folgenden Diskussionsstränge zum Themenkomplex der Qualität von Regulierung:

Eine Fachdiskussion über die Qualität der Gesetzgebung⁴ fand gewissen medialen Niederschlag und war auch Gegenstand der Jubiläumsveranstaltung und Sondernummer zum 25. Geburtstag von LeGes (Heft 2015/1). In einem Sammelband zum Thema (Griffel et al. 2014) finden sich zahlreiche Anregungen von Staatsrechtsexperten: Der Bund solle das Tempo und die Dichte der Gesetzgebungstätigkeit bremsen. Die für Rechtsetzungsvorhaben zuständigen Stellen und Personen sollten die Notwendigkeit neuer Gesetze konsequenter hinterfragen, «mehr Denken beim Lenken» (Müller 2014), bei der Konzeption von Regulierungen mehr Sorgfalt walten lassen, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf systematisch analysieren sowie die Wirksamkeit und Vollzugstauglichkeit von Erlassen vorgängig gründlich beurteilen.

Verschiedene Universitätsinstitute befassen sich mit Fragen zur Qualität von Gesetzgebung (Forschungsarbeiten des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich) oder zur Komplexität bzw. Vereinfachung des Rechts (Tagung des Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives [CETEL] der Universität Genf, vgl. die Beiträge dazu in LeGes 2017/2).

Wissenschaftliche Studien, Gutachten und Expertenberichte (Allio 2011; OECD 2006, 2015; Rissi/Sager 2013; Sager/Rissi 2011; Schlegel 2015) stellten gewisse Schwächen der Prozesse, Mechanismen und Instrumente der Regulierungspolitik des Bundes fest, insbesondere in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und die Aufsicht über die Regulierung und die Qualitätskontrolle (Ex-post-Evaluation).

Zahlreiche Verbände und Nichtregierungsorganisationen⁵ beklagen eine zu hohe Regulierungsdichte und eine zu hohe administrative Belastung von Unternehmen und regen verschiedene Massnahmen zur Eindämmung von Regulierungen bzw. zu zielführender Regulierung an. Eine Umfrage im Auftrag der Stiftung StrategieDialog21 zur Einstellung der Bevölkerung zu staatlicher Regulierung (Höglinger/Widmer 2016) führte zu differenzierten Ergebnissen.

Auf Bundes- und Kantonsebene wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse mit verschiedenen Forderungen und Vorschlägen zum Abbau, zur Vereinfachung oder Vermeidung von Regulierungen und der damit verbundenen finanziellen und administrativen Belastungen eingereicht (Rossat-Favre 2017). Zwei überwiesene Vorstösse⁶ veranlassten den Bundesrat dazu, die Regulierungspolitik des Bundes zu analysieren, Verbesserungspotenzial zu identifizieren und Möglichkeiten zur standardisierten Schätzung der Regulierungskosten und zu deren einheitlicher Darstellung in den Botschaften zu prüfen. Bis 2019 sollen ein entsprechendes Konzept erarbeitet und gegebenenfalls neue Massnahmen verabschiedet werden (Bundesrat 2016, 32).

Verschiedene Stellen und Gremien des Bundes befassten sich mit Fragen und Elementen der Regulierungspolitik. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist unter anderem zuständig für die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für Fragen der administrativen Entlastung bzw. der Regulierungskosten. Es legt regelmässig Berichte und Evaluationen zu diesen Themen vor (Allio 2011; Schlegel 2015; Bundesrat 2013, 2015, 2017; GfK Switzerland AG 2014). Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie gab in ihrem Bericht Empfehlungen für Anpassungen am allgemeinen Regulierungsprozess ab (Expertengruppe Finanzmarktstrategie 2014). Das KMU-Forum schlug kürzlich die Schaffung einer Regulierungsbremse und eines unabhängigen Kontrollorgans vor.⁷ Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) stellten in Evaluationsberichten jeweils Optimierungsbedarf bei der Darstellung von Regulierungsfolgenabschätzungen in Botschaften des Bundesrats fest (EFK 2017; PVK 2017).

All diese Diskussionen, Anregungen und Vorschläge beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte von Regulierung: Die einen betrachten den Prozess und die Mechanismen der Gesetzgebung, die anderen deren Ergebnis – die beschlossenen Erlasse, Regelungen und Massnahmen –, nochmals weitere deren Konsequenzen und Auswirkungen. Sie weisen aber eine Gemeinsamkeit auf: Im Kern geht es dabei um die Frage, wie die Qualität der Regulierung hergestellt, gesichert und beurteilt werden kann und soll.

3 Was ist «gute» oder «bessere» Regulierung und wie kommt man dazu?

Zur Vorbereitung einer systematischen Auslegeordnung der verschiedenen Ansätze und Instrumente «guter Regulierung» erfolgt zunächst eine Klärung der hier verwendeten Begriffe und Konzepte. Was ist mit «Regulierung» genau gemeint? Wann ist Regulierung «gut», wann «besser»? Wie kommt es zu «guter» Regulierung und wo kann man bei der Ausarbeitung ansetzen, um sie gegebenenfalls zu verbessern?

3.1 Regulierung und Regulierungspolitik

Der Begriff *Regulierung* wird je nach Kontext, Fachdisziplin und Anwendungsbereich unterschiedlich verstanden und verwendet (Döhler/Wegrich 2010). Der vorliegende Beitrag versteht darunter in Anlehnung an Mader (2004, 36 f.) und Wegrich (2011) das gezielte staatliche Einwirken auf das Handeln von Individuen und Organisationen mittels verschiedener Instrumente, die in der Regel in rechtlichen Erlassen festgelegt oder auf solche abgestützt sind. Regulierung wird hier somit im Sinne staatlicher Steuerung aufgefasst. Dies schliesst Regulierung im engen Sinn – die Definition von Regeln in Form von Geboten und Verboten – ein, umfasst aber auch die Regelung des Einsatzes weiterer Instrumente staatlichen Handelns wie Verfahrensregeln, finanzielle Anreize, Sach- und Dienstleistungen, Ausbildung, Information und Überzeugung. Regulierung in diesem weiteren Sinn hat nicht nur die Wirtschaft zum Gegenstand, sondern allgemein das Handeln wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder staatlicher Akteure. Das Begriffsverständnis bezieht sich sowohl auf die Aktivität (Ausarbeitung von Erlassen: Rechtsetzung) als auch auf deren Ergebnis (Rechtserlasse, Regeln, Steuerungsinstrumente und -kompetenzen). Der Begriff der Regulierung geht inhaltlich über denjenigen der Rechtsetzung oder der Gesetzgebung hinaus, weil er sich nicht nur auf die Konzeption und Verabschiedung von Rechtserlassen bezieht, sondern auch deren Umsetzung und Evaluation einschliesst.

Staatliche Regulierung bedingt selbst einen normativen und institutionellen Rahmen mit entsprechenden Zuständigkeiten, Abläufen und Instrumenten zur Ausarbeitung, Beurteilung und Überarbeitung von Regulierungen, der von den dafür zuständigen staatlichen Organen festgelegt wird. Dieser Rahmen wird hier als *Regulierungspolitik* bezeichnet (vgl. OECD 2012).⁸ Es handelt sich dabei sozusagen um Meta-Regulierung, d.h. die Regulierung der Regulierungsaktivität (Lodge/Wegrich 2012, 195).

3.2 Qualität von Regulierung

Dass Regulierung möglichst «gut» ausfallen soll, ist wohl weitgehend unbestritten. «Nur 'gute' Rechtsetzung kann ihre Funktionen optimal erfüllen.» (Mader 2013,

264). Die Frage, was unter «guter Regulierung» zu verstehen ist, dürfte hingegen umstrittener sein und ist schon seit längerer Zeit und immer wieder Gegenstand fachlicher und politischer Debatten (Müller/Uhlmann 2013, 49 ff.). Die Antwort darauf hängt u. a. davon ab, wie Qualität definiert wird (Dimensionen, Merkmale, Kriterien), aus welcher Optik (juristisch, ökonomisch, gesellschaftlich, politisch) und von welcher Seite (regulierende Akteure, Betroffene, neutrale Beobachter) Regulierung betrachtet wird und auf welche empirischen Grundlagen sich die Beurteilung stützt. Die Qualität kann sich zudem auf verschiedene Aspekte von Regulierung beziehen: auf den Entstehungsprozess, auf die Inhalte, auf den Vollzug sowie auf die ausgelösten Wirkungen.

Die wissenschaftliche Diskussion über die Qualität von Gesetzgebung lässt sich anhand der folgenden Kriterien zusammenfassen (vgl. ausführlich Bundesrat 2007; Mader 2013, 265 f.; Müller/Uhlmann 2013, 49 ff.):

- *Rechtmässigkeit*: Die Regulierung beruht auf rechtlichen Grundlagen, ist im öffentlichen Interesse, verhältnismässig und enthält keine unzulässigen Einschränkungen von Grundrechten. Sie respektiert Aufgaben- und Kompetenzverteilungen zwischen staatlichen Ebenen und ist konform mit höherem Recht.
- *Entstehung in einem geeigneten Verfahren*: Die Regulierung kommt in einem rechtlich korrekten Verfahren zustande, das es ermöglicht, alle relevanten Sachverhalte und Interessen adäquat zu berücksichtigen, und Ergebnisse zeitgerecht hervorbringt.
- *Materielle Qualität*: Die Regulierung trägt gesellschaftlichen Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung und trägt zur Lösung von Problemen bzw. zur Realisierung gesellschaftlicher Ziele bei (Problemadäquanz, Wirksamkeit⁹). Sie ist in sich und mit der übrigen Rechtsordnung kohärent.
- *Formelle und sprachliche Qualität*: Die Regulierung ist formal kohärent, logisch strukturiert, verständlich formuliert und öffentlich zugänglich.
- *Beschränkung auf das Notwendige*: Es wird nur reguliert, wenn es nötig ist, und nur so viel, wie nötig ist (Regulierungsdichte).
- *Stabilität und Wandelbarkeit*: Regulierungen gewährleisten eine gewisse Dauerhaftigkeit und Erwartungssicherheit, können aber angepasst werden.

Diese Kriterien beziehen sich auf zwei Dimensionen von Gesetzgebung: auf den *Prozess* und dessen *Ergebnisse* (Erlasse und deren Inhalte). Zugleich sprechen sie implizit zwei Ebenen an: zum einen diejenige *konkreter einzelner Regulierungen*, zum anderen eine *allgemeine Ebene*, d. h. die Rahmenbedingungen, unter denen Erlasse erarbeitet werden, bzw. die Gesamtheit der Rechtserlasse (Regulierungsbestand). Es ergeben sich somit vier Bezugspunkte bzw. Gegenstände, über welche die von Mader

präsentierten Kriterien «guter Gesetzgebung» Aussagen machen. Tabelle 1 illustriert diese und zeigt, welche Kriterien für welchen Gegenstand relevant sind.

Tabelle 1: Bezugspunkte der Qualität von Gesetzgebung

Ebene	Prozessdimension	Ergebnisdimension (Erlass und Inhalt)
Allgemein	<p><i>Gegenstand:</i> Rahmenbedingungen, Verfahrensvorgaben zum Ablauf von Regulierungsprozessen</p> <p><i>Kriterien:</i> – Rechtmässigkeit – Entstehung in einem geeigneten Verfahren</p>	<p><i>Gegenstand:</i> Gesamtheit der Erlasse, Rechtsordnung</p> <p><i>Kriterien:</i> – Beschränkung auf das Notwendige – Stabilität und Wandelbarkeit</p>
Konkrete Erlasse	<p><i>Gegenstand:</i> Erarbeitung konkreter Rechtsetzungsprojekte</p> <p><i>Kriterien:</i> – Rechtmässigkeit – Entstehung in einem geeigneten Verfahren</p>	<p><i>Gegenstand:</i> Konkrete Regulierungsprojekte / Rechtserlasse</p> <p><i>Kriterien:</i> – Rechtmässigkeit – Materielle Qualität – Formelle und sprachliche Qualität – Beschränkung auf das Notwendige – Stabilität und Wandelbarkeit</p>

Eigene Darstellung

Im Zentrum der unter Ziffer 1.2 zusammengefassten Diskussionen und Forderungen stehen die Kriterien der *materiellen Qualität* und der *Beschränkung auf das Notwendige*. Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren deshalb auf diese beiden Aspekte.¹⁰

3.3 Wege zu guter Regulierung

Die Qualität einer Regulierung wird zumeist retrospektiv beurteilt, indem eine gewisse Zeit nach ihrem Erlass überprüft wird, inwiefern sie bestimmten Kriterien entspricht, z. B. ob sie die angestrebten Wirkungen ausgelöst hat, ob sie sich in der Umsetzung als praktikabel und effizient erweist usw. Die Evaluation als Fachdisziplin stellt entsprechende Konzepte und Methoden zur Verfügung (Bussmann et al. 1997; IDEKOWI 2004; Sager et al. 2017).

Doch wie wird Regulierung «gut»? Was können regulierende Akteure präventiv tun, damit die von ihnen erarbeiteten Regulierungen den voranstehend diskutierten Qualitätskriterien so weit wie möglich entsprechen? Diese Frage be-

trifft in erster Linie die vorparlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses und die konkrete Praxis von Regierungen und Verwaltungsstellen bei der Konzeption von Regulierungen.

Zu Beginn eines Regulierungs- bzw. Rechtsetzungsprozesses stellen sich diesbezüglich im Wesentlichen die folgenden Ausgangsfragen:

1. Soll überhaupt reguliert werden?
2. Wie soll reguliert werden? Mit welcher Strategie (Grundansatz), mit welchen Instrumenten, in welcher (Rechts-)Form, auf welcher Ebene und in welcher Intensität (vgl. Mader 2004, 45 ff.)?
3. Wie sollen Regeln, Instrumente und Massnahmen konkret ausgestaltet werden?

Die ersten beiden Fragen betreffen vor allem das Kriterium «Beschränkung auf das Notwendige», die beiden letzten Fragen die materielle Qualität (Problemadäquanz, Kohärenz, Wirksamkeit). Die Antworten sind ausschlaggebend dafür, ob ein Rechtsetzungsprozess überhaupt ausgelöst wird und, wenn ja, wie dessen Ergebnis – die resultierenden Erlasse – ausgestaltet ist.

3.4 Das *Better-Regulation*-Konzept

Mit den oben aufgeworfenen Fragen setzt sich u. a. die *Better-Regulation*-Bewegung auseinander. *Better Regulation* kann als reformpolitisches Leitbild aufgefasst werden, das Regierungen und Verwaltungen Konzepte und Instrumente zur Schaffung von qualitativ hochwertigen Regulierungen zur Verfügung stellt (Wegrich 2011, 7). Die *Better-Regulation*-Agenda wird seit Mitte der 1990er-Jahre vor allem von der OECD geprägt. Sie befasst sich mit der Steuerung des Rechtsetzungs- bzw. Regulierungsprozesses und beinhaltet zum einen die Formulierung, Durchsetzung und Evaluation von Standards guter Regulierung, zum anderen den – idealerweise institutionalisierten – Einsatz von *Better-Regulation*-Instrumenten (Baldwin, 2010; Lodge/Wegrich, 2012, 192 ff.; Wegrich 2011, 45). Es handelt sich um einen systemischen Ansatz im Sinne einer Querschnittpolitik, die sich nicht auf spezifische Regulierungsinhalte bezieht, sondern auf die Regulierungsaktivität (Wegrich 2011, 11).

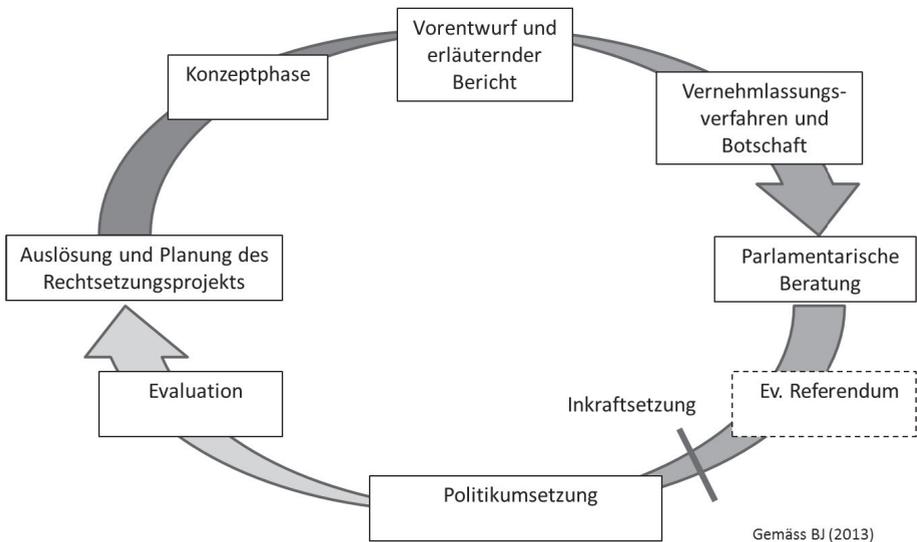
Better Regulation verfolgt verschiedene, sich überlappende und teilweise auch konfligierende Ziele (vgl. auch den Beitrag von Lodge in diesem Heft). Welche davon konkret priorisiert und verfolgt werden, hängt von der zugrunde liegenden Diagnose der (postulierten) Schwächen der bestehenden Regulierung ab (Wegrich 2011, 45 ff.):

- unpolitische, sachliche/technische, analytisch-rationale Aufsicht und Kontrolle

- Institutionalisierung offener, transparenter und fairer Entscheidungsverfahren
- Minimierung regulatoriver Intervention in Markt und Gesellschaft
- Minimierung der Nebenwirkungen von Regulierung; Stärkung der Flexibilität von Regulierungssystemen, auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.

Eine wichtige Prämisse des *Better-Regulation*-Konzepts ist, dass es Regulierung als Zyklus auffasst, der neben der Konzeption von Rechtserlassen auch deren Umsetzung und Evaluation und allfällige Revision umfasst (OECD 2012). Dieses zyklische Konzept ist in Abbildung 1 anhand der generischen Phasen von Gesetzgebungsprozessen gemäss dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundes (BJ 2007, 2013) veranschaulicht.

Abbildung 1: Regulierung als Zyklus



Eine zweite wichtige Feststellung ist, dass *Better Regulation* sich nicht primär auf die Ebene konkreter Regulierungsvorhaben bzw. Rechtsetzungsprojekte bezieht, sondern auf den institutionellen Rahmen zur Steuerung der Regulierungsaktivitäten, d. h. der Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation von Regulierungen – die Regulierungspolitik (vgl. Abschnitt 3.1). Diese lässt sich ihrerseits in drei Ebenen differenzieren: Auf einer ersten Ebene finden sich die rechtlichen und normativen Grundlagen der Regulierungspolitik (Prinzipien, Organisations- und Verfahrensvorgaben usw.). Eine zweite Ebene betrifft die organisatorischen Ressourcen für Regulierung (Zuständigkeiten, [Fach-]Organe, personelle Kapazität, fachliche Qualifikation usw.) des Regierungs- und Verwaltungssystems, und die dritte

Ebene bildet die konkrete Ausgestaltung des Regulierungsprozesses (Verfahrensabläufe, Methodik, eingesetzte Instrumente).

4 Ansätze und Instrumente «besserer Regulierung» –

Versuch einer Auslegeordnung

Im Folgenden werden verschiedene Ansätze und Instrumente «besserer Regulierung» kurz vorgestellt und charakterisiert. Es handelt sich zum einen um Instrumente, die in *Better-Regulation*-Konzepten der OECD (2012, 2015) und der EU enthalten sind oder in wissenschaftlicher Fachliteratur sowie von Verbänden, Think Tanks und in der politischen Diskussion diskutiert und vorgeschlagen werden (vgl. Ziff. 1.2 und Rossat-Favre 2017). Zum anderen werden auch Ansätze und Instrumente aus der Gesetzgebungslehre und der Evaluation vorgestellt, die ebenfalls zu einer hohen Qualität von Regulierung beitragen können.

Die Zusammenstellung verfolgt zwei Ziele: Zum einen geht es darum, eine gewisse Orientierungshilfe anzubieten und die Diskussion über verschiedene Ansätze und Instrumente zur Sicherstellung oder Förderung der Qualität von Regulierung zu strukturieren. Diese reagieren teilweise auf unterschiedliche Aspekte oder Probleme und beziehen sich auf verschiedene Ebenen und Ansatzpunkte. Zum anderen stellt die Übersicht Personen und Behörden, die für konkrete Regulierungsvorhaben oder für die Ausgestaltung der Regulierungspolitik zuständig sind, einen «Werkzeugkasten» mit Qualitätssicherungsinstrumenten zur Verfügung. Eine vertiefte Diskussion der verschiedenen Ansätze und Instrumente kann aus Platzgründen nicht erfolgen.

Die Zusammenstellung erfolgte auf der Basis von Fachliteratur zu Regulierung, Gesetzgebung und Evaluation und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Gruppierung entstand induktiv: Der Autor erstellte zunächst eine Liste der verschiedenen Ansätze und Instrumente und fasste diese anschliessend nach inhaltlichen Gesichtspunkten (Auf welcher Ebene von Regulierung bzw. Regulierungspolitik setzen sie an? Auf welche Weise sollen sie gute bzw. bessere Regulierung schaffen? Auf welche Dimension von Regulierungsqualität beziehen sie sich?) zu acht Gruppen zusammen. Diese lassen sich wiederum zu drei Hauptgruppen bündeln: Eine erste umfasst Grundkonzepte der Gestaltung von Regulierung und Regulierungsprozessen, eine zweite konkrete Instrumente, die im Rahmen von Regulierungsprozessen eingesetzt werden können, und die Ansätze der dritten Hauptgruppe beziehen sich auf die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens von Regulierung. Die Gruppierung dient hauptsächlich der Orientierung; sie ist nicht als Typologie im wissenschaftlichen Sinn zu verstehen. Die Ansätze und Instrumente sind zudem teilweise miteinander verwandt und lassen sich nicht immer trennscharf auseinanderhalten.

4.1 Grundkonzepte

Die hier als «Grundkonzepte» bezeichnete Hauptgruppe von Ansätzen und Instrumenten besserer Regulierung fasst allgemeine Grundprinzipien der Regulierung, verschiedene Ansätze und Formen von Regulierung sowie Ansätze zur Deregulierung und Vereinfachung zusammen.

4.1.1 Grundprinzipien der Regulierung

In einer ersten Gruppe finden sich verschiedene Grundprinzipien, die sich vor allem auf die allgemeine Ausgestaltung von Regulierungsprozessen und die Ausarbeitung von Regulierungen beziehen. Sie zielen hauptsächlich auf eine analytisch-rationale Regulierungstätigkeit ab und sollen sicherstellen, dass Regulierungen möglichst problemadäquat, zweckmässig und wirksam ausfallen.

Evidenzbasierte Politikformulierung

Das Konzept der evidenzbasierten Politik hat seinen Ursprung in Grossbritannien. Es postuliert eine rationale, empirisch-analytisch fundierte Politikformulierung bzw. Rechtsetzung, die auf wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns abgestützt ist (Frey 2012, Frey/Ledermann 2017).

Methodische Rechtsetzung

Mit der methodischen Rechtsetzung (*démarche légistique*; *légistique matérielle*) ist eine systematische Vorgehensweise zur Konzeption von Rechtserlassen gemeint (Delley/Flückiger 2005; Morand 1990; Müller/Uhlmann 2013). Diese postuliert einen iterativen Zyklus, bei dem ausgehend von einer Problemanalyse die Ziele einer Regulierung abgeleitet werden, verschiedene Alternativen zu deren Erreichung entwickelt und bewertet werden und schliesslich die optimalen Massnahmen zur Problemlösung gewählt, umgesetzt und evaluiert werden. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes (BJ 2007) und das Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung (WBF 2013) orientieren sich an diesem Konzept.

Konsultation, Beteiligung von Betroffenen

Der Einbezug von betroffenen Interessengruppen an der Konzeption, Umsetzung und Evaluation von Regulierungen ist einer der zentralen Pfeiler im OECD-Konzept guter Regulierungspolitik (OECD 2012, 2015). Es geht dabei zum einen darum, durch die Berücksichtigung praxisnaher Perspektiven und Erfahrungen die Umsetzbarkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit von Regulierungen zu fördern und die Regulierung möglichst an den öffentlichen Interessen und den Bedürf-

nissen der Betroffenen auszurichten. Zum anderen soll die Teilhabe der Betroffenen am Regulierungsprozess die Akzeptanz der Ergebnisse und deren Legitimation stärken. Im System der schweizerischen Konkordanzdemokratie hat der Einbezug verwaltungsexterner Akteure in politische Entscheidungsprozesse seit je einen hohen Stellenwert und ist namentlich in Form des Vernehmlassungsverfahrens institutionalisiert (Flückiger 2011), wird aber auch anderweitig breit praktiziert.

Transparenz

Die OECD (2012) fasst Transparenz als Grundsatz der offenen Regierung auf. Sie bezieht sich zum einen auf den Regulierungsprozess insgesamt: Die allgemeinen Verfahren sollen bekannt sein, und die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation konkreter Regulierungen sollen transparent gestaltet sein, sodass direkt Betroffene und die Öffentlichkeit sich darüber informieren und sich gegebenenfalls daran beteiligen können. In diesem Zusammenhang können Zugangsrechte wie das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung relevant sein. Zum anderen bezieht sich Transparenz auf die Ergebnisse von Regulierungen. Diese sollen klar und verständlich abgefasst sowie publiziert und öffentlich zugänglich sein.

4.1.2 Grundansatz, Form der Regulierung

In einer zweiten Gruppe sind Ansätze und Regulierungsformen zusammengefasst, die in der Fachliteratur und vereinzelt auch in politischen Vorstössen als Alternativen zur «klassischen» Regulierung im Sinne der Definition und Durchsetzung von Regeln sowie der Sanktionierung von Verstössen (*Command-and-Control*-Regulierung; Lodge/Wegrich 2012, 96) diskutiert werden. Sie zielen im Wesentlichen darauf ab, das Ausmass staatlicher Regulierung grundsätzlich möglichst gering zu halten, sowie darauf, mehr Flexibilität und mehr Effizienz bei der Regulierung zu ermöglichen.

Risikobasierte Regulierung und Aufsicht

Risikobasierte Regulierung betrifft vor allem den Vollzug und die Aufsicht. Dieser Ansatz bezweckt eine möglichst effiziente und zielgerichtete Durchsetzung von Regulierungen, indem Kontroll- und Aufsichtsaktivitäten nicht flächendeckend erfolgen, sondern gestützt auf Risikoanalysen und -abwägungen. Die Priorität liegt bei Regulierungsbereichen oder adressaten, bei denen das Risiko von Regelverstössen besonders gross ist oder bei denen Regelverstösse die grössten Risiken mit sich bringen (Lodge/Wegrich 2012, 85 ff.; Wegrich 2011, 62 f.).

«Responsive Regulierung»

Der Ansatz der «responsiven» Regulierung (*responsive regulation*) beruht auf einer stetigen Interaktion zwischen Regulierenden und Regulierten und einem abgestuften responsiven Einsatz von Durchsetzungsinstrumenten (Lodge/Wegrich 2012, 81 ff.). Die angestrebten Wirkungen sollen zunächst über Regulierungen und Instrumente mit schwacher Intensität erzielt werden. Stärker sanktionierende Regulierungen oder Instrumente mit höherer Intensität kommen dann zum Tragen, wenn sich die Ziele nicht wie erwünscht einstellen.

Selbstregulierung

Selbstregulierung ist gegeben, wenn der Staat Regulierungen nicht selbst ausarbeitet und umsetzt, sondern die Verantwortung zur Verwirklichung öffentlicher Interessen nichtstaatlichen Akteuren belässt oder überträgt (Lodge/Wegrich 2012, 102 ff.; Müller/Uhlmann 2013, 307 ff.). Mader (2004, 43 f.) unterscheidet drei Formen: die Auslagerung von Staatsaufgaben an Private, die staatliche Förderung privater Selbstregulierung und die Übernahme privater Normen durch den Staat.

Opting in, opting out

Es ist möglich, Regulierungen flexibel zu gestalten, sodass die davon Betroffenen selbst entscheiden können, ob sie sich ihnen unterstellen wollen (*opting in*), bzw. sodass sie sich unter bestimmten Voraussetzungen von Auflagen befreien können (*opting out*). Solche Regulierungen erlauben eine differenzierte Umsetzung (Buomberger/Schlegel 2016, 35).

Zeitliche Befristung («sunset legislation»)

Es gibt verschiedene Varianten, die Geltungsdauer von Regulierungen zu befristen. Diese kann einfach grundsätzlich begrenzt sein. Die Erneuerung bzw. unbefristete Inkraftsetzung einer befristeten Regulierung kann jedoch z. B. auch von den Ergebnissen einer Evaluation abhängig gemacht werden oder einen expliziten Bestätigungsentscheid voraussetzen (Lodge/Wegrich 2012, 208 ff.; Wegrich 2011, 59 f.). Befristungsklauseln zielen darauf ab, die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit von Regulierungen regelmässig zu überprüfen und die Aufrechterhaltung unwirksamer oder unnötiger Regulierungen zu vermeiden. Zu rascher Wandel kann allerdings die Planungssicherheit und die Stabilität der Rechtsordnung beeinträchtigen (Buomberger/Schlegel 2016, 33).

Experimentelle Rechtsetzung, Versuchsregelungen

Experimentelle Rechtsetzung ist verwandt mit der zeitlichen Befristung (Müller/Uhlmann 2013, 177ff.). Sogenannte Versuchsregelungen ermöglichen es, in be-

schränktem Rahmen, z.B. mittels Pilotprojekten, Erfahrungen mit spezifischen Regulierungsinstrumenten oder alternativen Regelungen zu sammeln und so Entscheidungsgrundlagen für spätere definitive Lösungen zu sammeln (BJ 2007, 168). Sie enthalten deshalb oft auch Evaluationsklauseln oder werden durch Evaluationen begleitet (Mader 2015, 74 f.).

4.1.3 *Deregulierung, Vereinfachung*

Eine dritte Gruppe fasst Ansätze zur Deregulierung (vgl. Mader 2004, 41 ff.) und Vereinfachung von Regulierung zusammen. Diese zielen darauf ab, bestehende Regeln abzubauen, die Normendichte gering zu halten, (neue) Regulierung auf das Notwendige zu beschränken, die Umsetzung von Regulierung möglichst einfach und effizient zu gestalten und die aus Regulierung resultierenden administrativen Belastungen und Erfüllungskosten zu reduzieren bzw. gering zu halten.

Aufgabenverzicht, Aufhebung von Regulierungen

Die konsequentesten Formen von Deregulierung bilden der Verzicht auf staatliches Handeln und die ersatzlose Aufhebung bestehender Regulierungen (Mader 2004, 41 f.).

Materielle Rechtsbereinigung

Die materielle Rechtsbereinigung bezieht sich auf bestehende Regulierungen und zielt darauf ab, diese zu verwesentlichen, zu vereinfachen und zu flexibilisieren (Müller/Uhlmann 2013, 69 ff.). Sie kann mit der Aufhebung von Regulierungen einhergehen, aber auch in Form von Konsolidierung und Kodifizierung, d.h. der Zusammenführung verschiedener Erlasse umgesetzt werden (Wegrich 2012, 49).

«One in, one out»

Das sogenannte «One in, one out»-Prinzip wird vor allem in England eingesetzt, war aber auch in der Schweiz schon Gegenstand parlamentarischer Vorstösse (Rossat-Favre 2017). Es besteht darin, entweder für jede neu geschaffene Regulierung eine bestehende aufzuheben¹¹ oder die durch neu geschaffene Regulierungen entstandenen Kosten in derselben Höhe anderswo zu kompensieren (Lodge/Wegrich 2012, 210). Es gibt auch Varianten, in denen mehr als eine Regulierung (bzw. Kosteneinheit) aufgehoben werden soll (z.B. «one in, two out»; Buomberger/Schlegel 2016, 34 f.).

Minimierung der Regulierungsintensität

Das Anliegen, die Regulierungsintensität¹² zu reduzieren bzw. gering zu halten wird häufig von Verbänden und in politischen Vorstössen vorgebracht. Es geht

dabei darum, bei der Konzeption von Erlassen nicht zu viele oder zu dichte Normen zu schaffen, Steuerungsinstrumente mit geringer Interventionsstärke zu wählen oder nicht zu eng bestimmte Ziele zu setzen (Mader 2004, 42).

Administrative Vereinfachung

Der Wunsch nach administrativer Vereinfachung betrifft vor allem die Ausgestaltung und die Umsetzung von Regulierungen, insbesondere in Bezug auf die Interaktion zwischen den Adressaten der Regulierungen und staatlichen Behörden. Als konkrete Massnahmen werden z.B. der Einsatz von E-Government-Lösungen, die Schaffung von *one stop shops* (eine einzige Anlaufstelle für alle Anliegen zu einem Thema) oder die Reduktion von Informationspflichten gegenüber Behörden angeregt (Wegrich 2011, 48 f.).

4.2 Konkrete Instrumente

In einer zweiten Hauptgruppe finden sich Instrumente, die bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation von Regulierungen zum Einsatz kommen können, um deren materielle Qualität (Problemadäquanz, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit usw.) zu fördern und nachträglich zu beurteilen.

4.2.1 Prospektive Folgenabschätzung

Ein u. a. in den von der OECD und der EU vertretenen Regulierungskonzepten zentrales und entsprechend weit verbreitetes Instrument ist die prospektive Folgenabschätzung von Regulierungen (*regulatory impact assessment*). Diese kann zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden (Baldwin, 2010): Zum einen bildet sie eine Grundlage zur sachlich-empirisch fundierten Prüfung und Abwägung von Alternativen bei der Entscheidung über die Form der Regulierung und über konkrete Massnahmen sowie zur Optimierung einer Regulierung bezüglich Zweckmässigkeit, Effizienz und Wirksamkeit. Zum anderen schafft sie Transparenz über die anzugehenden Probleme, die angestrebten Ziele, die verfügbaren Handlungsoptionen, die vorgeschlagenen Massnahmen und die vermuteten Auswirkungen sowie über die zu erwartenden Kosten.

Prospektive Abschätzung der Auswirkungen von Regulierungen

Beim Bund und in einzelnen Kantonen sind Analyseverfahren zur prospektiven Folgeabschätzung schon seit einiger Zeit als Element des Gesetzgebungsprozesses etabliert.¹³ Zu prüfen sind die Auswirkungen von Erlassen auf Personal und Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden, auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt, künftige Generationen und auf die Gleichstellung von Frau und Mann. Neben der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA; WBF 2013)¹⁴ und dem

KMU-Verträglichkeitstest sind beim Bund auch die volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltwirkungen und die Nachhaltigkeitsbeurteilung weitgehend institutionalisiert (Bussmann 2009).

Kosten-Nutzen-Analyse

Kosten-Nutzen-Analysen stellen eine spezifische Form prospektiver Folgeabschätzungen dar. Sie fokussieren relativ eng auf die Ermittlung der mutmasslichen Kostenfolgen von Regulierungsvorhaben und stellen diese dem zu erwartenden Nutzen gegenüber (Tiessen et al. 2013).

4.2.2 *Begleitende und Ex-post-Evaluation*

Evaluation dient der empirisch fundierten Beurteilung der Konzeption, des Vollzugs und der Wirksamkeit von Regulierungen (Sager et al. 2017). Sie liefert wichtiges Steuerungswissen, Evidenzgrundlagen für Situationsanalysen und konkrete Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten. Evaluation kann somit dabei helfen, Regulierungsvorhaben wirkungsorientiert zu konzipieren, aber auch die Grundsatzfrage zu behandeln, ob reguliert werden soll oder nicht und – wenn ja – wie intensiv. Evaluation kann auf der Ebene konkreter Regulierungen zu guter bzw. besserer Regulierung beitragen, aber auch als (institutionalisiertes) Verfahrenselement oder auf der Ebene der Organisation und Ressourcen (Widmer 2015, vgl. Ziffer 4.3.1).

Monitoring von Umsetzung, Wirkungen, Regulierungskosten usw.

Monitoring ist die routinemässige, permanente und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten und dient der laufenden Beobachtung der Entwicklung von Steuerungsgrössen (Indikatoren; IDEKOWI 2004, 48 f.). Bei diesen kann es sich um unterschiedlichste Grössen handeln, auch um die Regulierungs- oder Bürokratiekosten. Monitoring allein stellt noch keine Evaluation dar, weil das Element der Bewertung fehlt. Es kann aber wichtige Informationsgrundlagen für Evaluationen zur Verfügung stellen.

Evaluation von Umsetzung und Wirkungen

Die Untersuchung der Umsetzung und der Wirksamkeit von Regulierungen und Massnahmen und deren Bewertung auf Kriterien wie Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ermöglicht die Analyse der Konzeption, Interventions- und Wirkungsmechanismen von Regulierungen und die Ermittlung wirksamer oder unwirksamer Massnahmen. Indem Evaluation Transparenz über die Wirksamkeit von Regulierungen schafft, dient sie auch der Legitimation staatlichen Handelns (Sager et al. 2017). Im EU-System werden Evaluationen auch im

Sinne von «Fitness-Checks» eingesetzt, um zu überprüfen, ob Regulierungen *fit for purpose* sind.

4.2.3 *Konzeptionelle und analytische Hilfsinstrumente*

Verschiedene konkrete Hilfsinstrumente können die Konzeption und Evaluation von Regulierungen unterstützen und so zu deren materieller Qualität beitragen. Die hier vorgestellten Instrumente fokussieren auf die Stärkung der Analysekapazität der regulierenden Instanzen.

Normkonzept

Das Normkonzept ist ein Instrument der methodischen Rechtsetzung (vgl. Ziff. 4.2.1). Es skizziert die Grundkonzeption eines Erlasses bzw. einer Regulierung, d. h., es hält fest, über welche Regelungsform und mittels welcher Massnahmen und Instrumente die angestrebten Ziele erreicht werden sollen. Dies soll unter Berücksichtigung des Ist-Zustands und des grösseren Kontexts erfolgen. Das Normkonzept kann auch verschiedene Regulierungsvarianten aufzeigen, deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden können (Müller/Uhlmann 2013, 82 ff.; BJ 2007, 276 f.).

Wirkungsmodelle

Wirkungsmodelle dienen dazu, die verschiedenen Elemente (Konzept, Umsetzung und Wirkungen) eines Gesetzes, eines Programms oder einer Massnahme und die Zusammenhänge zwischen diesen Elementen darzustellen bzw. zu visualisieren (Balthasar/Fässler 2017). Sie kommen vor allem im Rahmen von Monitoring und Evaluation als wichtige analytische Grundlage für eine empirische Überprüfung der Wirkungsannahmen zum Einsatz, können aber auch bei der Konzeption von Erlassen und Massnahmen und als Grundlage für entsprechende Politikentscheidungen gute Dienste leisten.

Analysetechniken und Hilfsmittel

Neben Wirkungsmodellen stehen verschiedene weitere Analysetechniken und Entscheidungshilfen zur Verfügung, die die systematisch-methodische Konzeption von Regulierungen, z. B. im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen oder bei der Abwägung verschiedener Regelungsoptionen unterstützen können. In diesem Zusammenhang werden häufig das sogenannte Standardkostenmodell oder die Methode der Multikriterienanalyse erwähnt.

4.3 Regulierungspolitik und Regulierungskultur

Die in der dritten Hauptgruppe zusammengefassten Ansätze und Instrumente guter Regulierung beziehen sich auf die Rahmenbedingungen, unter denen Regulierung erfolgt und gestaltet wird – auf die (formale) Regulierungspolitik, verstanden als normativer und institutioneller Rahmen mit entsprechenden Zuständigkeiten, Abläufen und Instrumenten, und auf die Regulierungskultur, d. h. die gelebte Regulierungspraxis.

4.3.1 Steuerung und Controlling der Regulierungsaktivitäten

Regulierungspolitik soll darauf hinwirken, dass Regulierungen Wirtschaft und Gesellschaft positiv beeinflussen und die ihnen zugrunde liegenden Politikziele erreichen (OECD 2006, 10 und OECD 2012, 21). Diverse Ansätze und Instrumente zur Steuerung und zum Controlling von Regulierungsaktivitäten können die Erreichung dieser Qualitätsziele unterstützen.

Explizite Regierungspolitik für Regulierungsqualität mit Zielvorgaben und Vollzugsregeln

Die OECD (2012) fasst Regulierungspolitik als eine explizite, dynamische, kontinuierliche und konsistente Regierungsaktivität auf, die den Zyklus der Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Regulierungen umfasst. Indem sie den institutionellen Rahmen und die konzeptionellen Grundlagen von Regulierung definiert, schafft sie zum einen verbindliche Vorgaben und Referenzen für die regulierenden Akteure und stärkt zum anderen die gelebte Regulierungskultur. Zahlreiche Staaten und die EU haben solche Politiken und Ziele für ihre Regulierungsaktivität beschlossen (Rüefli 2016).

Richtlinien, Vorgaben zum Regulierungsprozess

In verschiedenen Staaten (z. B. Grossbritannien, Australien) bestehen konkrete Richtlinien und prozedurale, quantitative und/oder qualitative Vorgaben zum Regulierungsprozess insgesamt oder zu einzelnen Etappen davon, an denen sich die regulierenden Verwaltungsstellen zu orientieren haben (Buomberger/Schlegel 2016; Rüefli 2016) und die teilweise von spezifischen Organen (s. u.) überprüft werden.

Prüfinstrumente und -schritte

In verschiedenen Phasen von Regulierungsprozessen können Instrumente und Verfahren zum Tragen kommen, welche spezifische Aspekte der Qualität von Regulierungen überprüfen (z. B. präventive Rechtskontrolle, redaktionelle Prüfungen (Bundesrat 2010), aber auch Ex-post-Wirkungsanalysen). Auf kantonaler Ebene finden sich u. a. Beispiele für Notwendigkeitsprüfungen (Graubünden, Aar-

gau), die als verbindliche Zwischenschritte des Prozesses vorzunehmen sind. Verschiedene Verbände fordern eine höhere Verbindlichkeit solcher Instrumente oder zusätzliche Prüfschritte im Sinne einer «Regulierungsbremse».

Controlling, Aufsicht

Wie andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung kann auch die Regulierungstätigkeit Gegenstand von Controlling oder Aufsicht sein (Kettiger 2010; OECD 2012). Es geht dabei zum einen darum, die Qualität konkreter Regulierungsvorhaben zu überprüfen, zum anderen, zu kontrollieren, wie gut Verwaltungsstellen Instrumente der Regulierungspolitik anwenden oder Ziele und Vorgaben zur Regulierungstätigkeit erfüllen. Controlling oder Aufsicht – *regulatory oversight* in der Terminologie der OECD (2012, 2015) – dient entsprechend der Qualitätsbeurteilung und Steuerung. Zahlreiche Staaten haben zu diesem Zweck spezifische Organe eingesetzt (OECD 2015). Dabei handelt es sich in vielen Fällen um unabhängige Prüfstellen. Eine solche wird auch in der Schweiz verschiedentlich gefordert (Rüefli 2017).

Evaluationsklauseln in Rechtserlassen

Evaluationsklauseln in Rechtserlassen sind ein Instrument, um die Durchführung von Evaluationen zu stimulieren (Bussmann, 2005; Mader 2015; Wirths et al. 2017). Es lässt sich zwischen generellen (Querschnitts-)Klauseln, institutionenorientierten und sachbereichsorientierten Evaluationsklauseln unterscheiden. Erstere formulieren allgemeine Evaluationsaufträge, die zweite Kategorie umschreibt Aufträge oder Kompetenzen von Behörden, Letztere beziehen sich zumeist auf die Überprüfung konkreter Erlasse oder spezifischer Massnahmen.

Schaffung von Evaluationsfachstellen

Evaluation ist eine Teilfunktion politischer Steuerung und ein Element einer umfassenden Regulierungspolitik. Ihr Einsatz kann durch die Schaffung spezialisierter Fachstellen gefördert und institutionalisiert werden (AGEVAL 1991).

Institutionalisierung von Evaluation in der Verwaltungspraxis

Evaluation kann auch ohne die Schaffung von spezialisierten Organen als Element politischer Steuerung institutionalisiert werden, indem sie als Routineaktivität der Verwaltungspraxis betrachtet und entsprechend regelmässig und zielgerichtet eingesetzt wird (AGEVAL 1991).

4.3.2 Stärkung der politik- und regulierungsanalytischen Kapazität

Diverse Instrumente und Massnahmen zielen darauf ab, die sogenannte politik- und regulierungsanalytische Kapazität (*political analytical capacity*) zu stärken.

Damit sind die organisatorischen Voraussetzungen, Fähigkeiten und Möglichkeiten von Regierung und Verwaltung gemeint, Regulierungen und Politiken analytisch zu durchdringen, zu erfassen und zu bewerten sowie Evaluationen und politikrelevante Forschung zu produzieren, zu sammeln und für die Entscheidungsfindung aufzubereiten (vgl. Frey 2010, 68). Diese Kapazität ist ein Merkmal der Regulierungs- und Evaluationskultur.

Aus- und Weiterbildung von für Regulierungsprojekte zuständigem Verwaltungspersonal

Die fachliche Qualifikation des Verwaltungspersonals, das mit Regulierungsfragen betraut ist, hat eine grosse Bedeutung für die Qualität von Regulierungen. Dasselbe gilt für die Sensibilisierung dieser Personen für Fragen der Rechtssetzungslehre sowie für Vollzugs-, Evaluations- und Wirkungsfragen. Aus- und Weiterbildung zu diesen Themen können beides fördern (Müller/Uhlmann 2013, 68 f.; Widmer 2015).

Beratung/Unterstützung durch Fachstellen für Regulierungsfragen

In verschiedenen anderen Staaten bestehen Fachstellen für Regulierungsfragen, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen können (Renda 2016; Rüefli 2016). Dies kann auch die Beratung und fachliche Unterstützung von Verwaltungsstellen bei einzelnen Schritten des Regulierungsprozesses sein. Beim Bund berät z.B. das SECO andere Stellen bei der Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen. Zur Förderung der Evaluationskapazität hatte bereits 1991 eine Arbeitsgruppe des EJPD die Schaffung einer Evaluationskonferenz vorgeschlagen (AGEVAL 1991).

Erfahrungsaustausch, internationale Kontakte

Eine weitere Massnahme zur Stärkung der Regulierungs- und Evaluationskapazität besteht im Pflegen von Erfahrungsaustausch und von internationalen Kontakten. Beispiele für Ersteres beim Bund sind das Forum für Rechtsetzung und das Netzwerk Evaluation der Bundesverwaltung. Letzteres ist u. a. eine Aktivität verschiedener Regulierungsfachstellen anderer Staaten (Rüefli 2017).

Forschung über Regulierungsfragen

Die systematische Untersuchung von Fragen zu Rahmenbedingungen, Verfahren, Ansätzen und Instrumenten in Zusammenhang mit Regulierung, die Auswertung von praktischen Erfahrungen sowie Wirkungsanalysen ermöglichen empirisch fundierte Aussagen beispielsweise darüber, unter welchen Bedingungen gute Regulierung zustande kommt oder wie gut bestimmte *Better-Regu-*

lation-Instrumente die in sie gesetzten Hoffnungen einzulösen vermögen. Derartige Erkenntnisse dienen der Stärkung und Weiterentwicklung der Regulierungskapazität von Regierungen und Verwaltungen.

5 Fazit und Ausblick

Ausgehend von der Frage, was die Rechtssetzungslehre und die Evaluation zu guter Regulierung beitragen können, versucht der vorliegende Beitrag, die entsprechende Diskussion etwas zu strukturieren und präsentiert zahlreiche entsprechende Vorschläge, Ansätze und Instrumente. Diese beziehen sich teilweise auf verschiedene Aspekte und verfolgen mitunter unterschiedliche Stossrichtungen. Die Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, und die vorgenommene Gruppierung gründet nicht auf eine stringente wissenschaftliche Klassifikation, sondern ist der Versuch einer ersten analytischen Auslegeordnung. Die Ansätze und Instrumente werden ausserdem lediglich kurz beschrieben. Ihre Stärken und Schwächen oder die potenziellen Zielkonflikte zwischen verschiedenen Instrumenten werden hier nicht diskutiert (vgl. hierzu z.B. Lodge/Wegrich 2012 und Wegrich 2011). Aussagen über ihre Verbreitung in der konkreten Regulierungspraxis von Bund und Kantonen oder gar über ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Qualität von Regulierungen fehlen hier nicht nur aus Platzgründen, sondern auch, weil hierzu noch kaum Wissen vorliegt

Diese Sachverhalte sind auch Ausdruck davon, dass Regulierungsanalyse ein multidisziplinäres Feld ist (Döhler/Wegrich 2010, Lodge/Wegrich 2012) und dass ein einheitliches Terminologiegerüst sowie ein systematischer theoretischer Rahmen als konzeptionelle Grundlagen zur umfassenden Analyse solcher Fragen bisher weitgehend fehlen. Dasselbe gilt für empirisch fundierte Forschung über die Anwendung und Wirksamkeit von Instrumenten der Regulierungspolitik, zumindest in der Schweiz. Die Funktion von Evaluation im politischen System wurde jüngst im Rahmen eines umfassenden Forschungsprojekts untersucht (Sager et al. 2017). Darüber hinaus gibt es bisher kaum empirisch fundierte Forschung zur Regulierungspolitik von Bund und Kantonen, d.h. über die Rahmenbedingungen, unter denen Regulierungen ausgearbeitet, umgesetzt und evaluiert werden, welche Instrumente dabei zum Einsatz kommen und wie sich diese bewähren. Insbesondere die vorparlamentarische Phase der Gesetzgebung ist ein in dieser Hinsicht noch wenig ausgeleuchtetes Feld. Es besteht somit grosses Potenzial für weiterführende Forschungsarbeiten, welche auch dazu beitragen könnten, die hier vorgelegte vorläufige und explorative Auslegeordnung weiterzuentwickeln und zu konsolidieren.

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

Literaturverzeichnis

- AGEVAL - Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation», 1991, Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Bern.
- Allio, Lorenzo, 2011, Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, Bern, SECO.
- Baldwin, Robert, 2010, Better regulation: The search and the struggle, in Baldwin, Robert / Cave, Martin / Lodge, Martin (Hrsg.), The Oxford Handbook of Regulation, Oxford University Press, S.259–278.
- Balthasar, Andreas / Fässler, Sarah, 2017, Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2017/2, S.301–325.
- BJ – Bundesamt für Justiz, 2007, Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. nachgeführte Auflage, Bern, BJ.
- BJ – Bundesamt für Justiz, 2013, Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative, www.gl.admin.ch
- Bundesrat, 2007, Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, BBl 2007 6121.
- Bundesrat, 2010, Stärkung der präventiven Rechtskontrolle. Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, BBl 2010 2187.
- Bundesrat, 2013, Bericht über die Regulierungskosten. Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592) vom 13. Dezember 2013.
- Bundesrat, 2015, Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019.
- Bundesrat, 2016, Neue Wachstumspolitik 2016–2019. Bericht des Bundesrates vom 22.06.2016.
- Bundesrat, 2017, Stand der Umsetzung der Massnahmen zur administrativen Entlastung. Zwischenbericht, September 2017.
- Buomberger, Peter, 2014, Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Diskussionspapier, Zürich, Avenir Suisse.
- Buomberger, Peter / Schlegel, Tobias, 2016, Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen, Zürich, Avenir Suisse.
- Bussmann, Werner, 2005, Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2005/1, S.97–102.
- Bussmann, Werner, 2009, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2009/2, S.175–189.
- Bussmann, Werner / Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter (Hrsg.), 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Delley, Jean-Daniel / Flückiger, Alexandre, 2005, La légistique: une élaboration méthodique de la législation, in Confection de la loi, Paris, Presses Universitaires de France, S.83–96.
- Döhler, Marian / Wegrich, Kai, 2010, Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 1/2010, S.31–52.
- 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.
- Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (2014). Schlussbericht. Anhang 1: Regulierungsprozess und Regulierungsumsetzung.
- Flückiger, Alexandre, 2011, Consulter pour mieux légiférer: Utilité des procédures de consultation pré-parlementaires, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2011/2, S.185–190.
- Frey, Kathrin, 2012, Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich, Baden-Baden, Nomos.
- Frey, Kathrin / Ledermann, Simone, 2017, Nutzung von Evaluationen in Regierung und Verwaltung, in Sager, Fritz et al. (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkung, Zürich, NZZ Libro, S.211–242.
- GfK Switzerland AG, 2014, Bürokratiemonitor 2014, Bern, SECO.
- Griffel, Alain, Hrsg., 2014, Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern, Stämpfli.
- Höglinger, Dominic / Widmer, Thomas, 2016, Die Einstellungen der Bevölkerung zu staatlicher Regulierung, Studie im Auftrag der Stiftung StrategieDialog21, Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 17, Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- IDEKOWI - Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», 2004, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, Bundesamt für Justiz.
- Kettiger, Daniel, 2000, Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern, Haupt.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai, 2012, Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy, Basingstoke, Palgrave.
- Mader Luzius, 2004, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, 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.
- Mader, Luzius, 2015, Le rôle des clauses d'évaluation dans le processus législatif fédéral, in Horber-Papazian, Katia, Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, S. 67–78.
- Mader, Luzius / Matthey-Doret, Luc, 1990, Normenflut und Regelungsichte - ein demoskopischer Nachklang, in LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 1990/2, S. 51–66.
- Morand, Charles-Albert, 1990, La méthode législative ou la rationalisation de l'action finalisée de l'Etat, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 1990/1, S. 35–42.
- Müller, Georg, 2014, «Mehr Denken beim Lenken», in Griffel, Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern, Stämpfli; S. 63–73.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich, Schulthess Verlag.
- OECD, 2006, Regulatory Reform in Switzerland. Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris.
- OECD, 2012, Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance, Paris.
- OECD, 2015, Regulatory Policy Outlook 2015, Paris, OECD Publishing.
- Peraldi Leneuf, Fabienne, 2017, Remarques sur la simplification du droit dans l'UE: le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2017/2, S. 255–263.
- PVK – Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2017, Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2017.
- 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.
- Rissi, Christof / Sager, Fritz, 2013, Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking, Regulation & Governance; Volume 7, Issue 3; S. 348–364.
- Rosat-Favre, Colette, 2017, La simplification législative: expériences fédérales et cantonales, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2017/2, S. 211–222.
- Rüefli, Christian, 2016, Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Bericht im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung, Bern, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.
- Rüefli, Christian, 2017, Regulierungsprüfstellen – ausländische Beispiele und Erfahrungen, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation, 2017/2, S. 265–277.
- Sager, Fritz / Rissi, Christof, 2011, The limited scope of policy appraisal in the context of referendum democracy – the case of regulatory impact assessment in Switzerland, Evaluation, 17(2); S. 151–163.
- Sager, Fritz / Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas, 2017, Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkung, Zürich, NZZ Libro.
- Schlegel, Tobias, 2015, Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Evaluation 2014, Bern, SECO.
- 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
- Tiessen, Jan et al., 2013, Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich, Berlin, Prognos.
- WBF - Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 2013, Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch, Bern, WBF.
- Wegrich, Kai, 2011, Das Leitbild «Better Regulation». Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Berlin, edition sigma.
- Widmer, Thomas, 2015, Der Beitrag der Evaluation zu einer guten Gesetzgebung, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation, 2015/1, S. 15–19.
- Wirths, Damien / Rosser, Christian / Horber-Papazian, Katia / Mader, Luzius, 2017, Über die gesetzliche Verankerung von Evaluation: die Verteilung von Evaluationsklauseln und deren Auswirkungen auf kantonaler Ebene, in Sager, Fritz et al. (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz. Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkung, Zürich, NZZ Libro, S. 155–188.

Anmerkungen

- 1 Ein Blick ins LeGes-Archiv zeigt, dass diese Diskussionen in der Schweiz keineswegs neu sind. Einen kurzen Überblick über die in den 1980er-Jahren geführte wissenschaftliche und politische Diskussion rund um Normenflut und Regelungsdichte bieten Mader und Matthey-Doret (1990).
- 2 Das Programm soll gewährleisten, «dass die EU-Rechtsvorschriften ihre Ziele für die Bürgerinnen und Bürger wirksam, effizient und kostengünstig erreichen. REFIT soll die EU-Rechtsvorschriften einfach halten, unnötigen Verwaltungsaufwand abbauen und bestehende Rechtsvorschriften ohne Beeinträchtigung ihrer Ziele entsprechend anpassen.» https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de [10.11.2017]
- 3 https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_de [10.11.2017]
- 4 Alain Griffel, Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug, Neue Zürcher Zeitung, 8. Februar 2013.
- 5 Avenir Suisse: Buomberger (2014) und Buomberger/Schlegel (2016); Schweizerische Bankiervereinigung (2016); Schweizerischer Gewerbeverband (2016); Economiesuisse (2017).
- 6 Motion 15.3400 (Vogler): Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen; Motion 15.3445 (FDP-Liberale Fraktion): Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken.
- 7 «Administrative Entlastung: KMU-Forum sieht zusätzlichen Handlungsbedarf», Medienmitteilung vom 28.1.2016 und «Schaffung eines unabhängigen Kontrollorgans zur Sicherstellung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA)», Stellungnahme vom 27.7.2017.
- 8 Die Grundzüge der Regulierungspolitik des Bundes sind in Rüefli (2016) beschrieben.
- 9 Vgl. für eine ausführliche Diskussion des Kriteriums der Wirksamkeit den Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI, 2004). Ein Teilaspekt der Wirksamkeit sind die durch Regulierung ausgelösten Kosten und Belastungen für die Regulierungsadressaten (Uhlmann/Müller 2013, 52 ff.).
- 10 Für eine allgemeine Auslegeordnung der präventiven Rechtskontrolle mit spezifischem Fokus auf die Rechtmässigkeit und die formelle und sprachliche Qualität vgl. Bundesrat (2010) sowie Müller/Uhlmann (2013, 55–58).
- 11 Hierbei stellen sich u. a. die offensichtlichen Fragen, wie die aufzuhebende Einheit, z. B. «eine Regulierung», konkret definiert werden soll und wer auf welcher Grundlage darüber entscheidet, welche Regulierung aufzuheben sei.
- 12 Eine Diskussion der verschiedenen Dimensionen der Regulierungsintensität findet sich bei Mader (2004, 66–85).
- 13 Beim Bund verpflichtet Art. 141 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes den Bundesrat dazu, die verschiedenen Auswirkungen seiner Gesetzgebungsvorhaben in seiner Botschaft ans Parlament darzulegen.
- 14 Gemäss den geltenden Richtlinien sind im Rahmen der RFA die folgenden fünf Punkte zu prüfen: Notwendigkeit und Möglichkeit des staatlichen Handelns; Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen; Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft; Alternative Regelungen; Zweckmässigkeit im Vollzug.

Résumé

Comment évaluer et améliorer la qualité des réglementations? Cela fait un certain temps que cette question fait l'objet de discussions politiques et entre spécialistes dans différents contextes. Les approches, les propositions et les exigences divergent. Concernant des aspects différents de la réglementation, elles poursuivent des buts divers. La présente contribution entend non seulement donner une vue d'ensemble, mais aussi structurer les discussions sur une bonne ou une meilleure réglementation et sur les mesures à prendre dans ce domaine.