

Annetta Holl

Der Quick-Check: das fehlende Puzzleteil für eine wirksame RFA?

Vor gut eineinhalb Jahren sind die neuen Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes in Kraft getreten und das Instrument des «Quick-Checks» wurde eingeführt. Der Quick-Check soll dazu beitragen, dass sich die federführenden Verwaltungseinheiten bereits früh mit den Auswirkungen einer Vorlage auseinandersetzen. Gleichzeitig soll er ermöglichen, besonders wichtige Vorlagen zu identifizieren, um bereits früh eine entsprechende RFA-Analyse aufzugleisen. Die ersten Erfahrungen sind im Allgemeinen positiv, zeigen aber auch, dass bezüglich Anwendung und Wirkung noch einige Herausforderungen bestehen.

Beitragsart: Werkstattberichte

Zitiervorschlag: Annetta Holl, Der Quick-Check: das fehlende Puzzleteil für eine wirksame RFA?, in: LeGes 32 (2021) 3

Inhaltsübersicht

1. Die Regulierungsfolgenabschätzung: Wo sind wir heute?
2. Herausforderungen im RFA-System
3. Revision der RFA-Richtlinien und Einführung des Quick-Checks
4. Erste Erfahrungen mit dem Quick-Check
5. RFA – Quo vadis?

1. Die Regulierungsfolgenabschätzung: Wo sind wir heute?

[1] Die Regulierungsfolgenabschätzung (kurz RFA) wurde in der Schweiz auf Bundesebene 1999 eingeführt¹ und ist heute ein etabliertes Instrument zur ex-ante-Evaluation von Rechtssetzungsvorhaben und wird auch in allen OECD-Ländern angewandt (OECD 2021).

[2] Bei deren Einführung lag der Fokus der RFA primär auf der Offenlegung und Reduktion von unnötigen administrativen Belastungen für Unternehmen, besonders für KMU. Sowohl international als auch in der Schweiz hat sich die RFA in den Jahren laufend weiterentwickelt. Insbesondere hat sich ihr Fokus ausgeweitet hin zu einer breiteren und ganzheitlicheren Betrachtung von Regulierung. Dies mit dem übergeordneten Ziel, staatliche Interventionen möglichst effizient im Sinne eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses auszugestalten.

[3] Im Rahmen einer RFA werden heute nicht nur die Auswirkungen auf Unternehmen und die Wirtschaft untersucht,² sondern auch Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft.³ Dabei nimmt sie eine ökonomische Perspektive ein. Die RFA kann als Konkretisierung von Artikel 170 der Bundesverfassung (BV, SR 101), Artikel 141 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) sowie Artikel 6a des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, SR 172.061) verstanden werden. Die Bundesverfassung (Art. 170) legt fest, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden müssen. Darunter sind nicht nur retrospektive, sondern auch prospektive, also vorausschauende Analysen zu verstehen (vgl. dazu MADER 2005). Darauf gestützt legen Artikel 141 ParlG, Artikel 6a VIG sowie die Vernehmlassungsverordnung (VIV, SR 172.061.1) in Artikel 8 fest, welche Arten von Auswirkungen der Bundesrat in seinen erläuternden Berichten bzw. Botschaften ans Parlament insbesondere zu erläutern hat. Die RFA präzisiert in diesem Sinne gewisse Vorgaben hinsichtlich der prospektiven Wirkungsüberprüfung von staatlichen Massnahmen einerseits sowie auch zu deren Darstellung in Berichten und Botschaften andererseits.

[4] Verantwortlich für die RFA ist die federführende Verwaltungseinheit. Diese kann die Analyse entweder selbst intern durchführen, die Analyse durch einen externen Auftragnehmer durchfüh-

¹ Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15. September 1999.

² Im Rahmen einer RFA werden fünf Prüfpunkte untersucht:

- Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt 2: (Alternative) Handlungsoptionen
- Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug.

³ Vgl. Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien), BBl 2019 8519, Abschnitt 1.3, Absatz 1.

ren lassen oder eine vertiefte⁴ RFA gemeinsam mit dem SECO in Auftrag geben. Das SECO ist zuständig für die Bereitstellung entsprechender methodischer Hilfsmittel (u. a. RFA-Handbuch, Checkliste). Zudem berät und unterstützt es die Fachämter auf Anfrage zur RFA respektive zum Quick-Check.

[5] Die RFA wird heute weniger als ein einmaliger Bericht verstanden, sondern vielmehr als Prozess der Analyse und Darstellung, welcher den Rechtssetzungsprozess begleitet und mit diesem zusammenspielt. Die RFA soll einerseits laufend Erkenntnisse über die Notwendigkeit, mögliche Alternativen, die Auswirkungen und den Vollzug eines Erlasses liefern und den mit der Rechtssetzung betrauten Personen ermöglichen, die Vorlage noch während der Erarbeitung zu optimieren. Gleichzeitig soll die RFA auch transparente und objektive Grundlagen für die jeweiligen Entscheidungsträger wie den Bundesrat und das Parlament liefern.

[6] Damit die Erkenntnisse aus den Analysen auch bei der Erlassredaktion berücksichtigt sowie in die erläuternden Dokumente integriert werden können, müssen diese rechtzeitig zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass die RFA idealerweise vor der Vernehmlassung durchgeführt wird und deren Resultate in den erläuternden Bericht einfließen. Dadurch erhalten auch die Vernehmlassungsteilnehmenden die Möglichkeit, sich zur Darstellung der Auswirkungen im erläuternden Bericht zu äussern. Nach der Vernehmlassung wird die RFA gegebenenfalls im Hinblick auf die Botschaft aktualisiert oder in bestimmtem Bereichen vertieft.

2. Herausforderungen im RFA-System

[7] Eine der Hauptherausforderungen bei der Durchführung einer RFA ist die Tatsache, dass die federführenden Ämter stets einen Anreiz haben, ihr Projekt möglichst positiv darzustellen, was in der Konsequenz eine objektive Analyse erschweren kann. Ebenso erfordert eine qualitativ gute RFA eine gewisse Zeit und entsprechende personelle und bei einer externen Analyse auch finanzielle Ressourcen. Dies kann gerade bei eng getakteten Rechtssetzungsprozessen eine zusätzliche Hürde darstellen.

[8] Gleichzeitig steht die RFA auch heute noch im Spannungsfeld der unterschiedlichen Zielsetzungen und der damit verbundenen Ansprüche. Sie soll auf der einen Seite ein objektives Instrument zur Analyse und transparenten Darlegung der Auswirkungen sein. Gleichzeitig wird insbesondere aus Teilen von Politik und Wirtschaft erwartet, dass sie Regulierungskosten senken und Belastungen für Unternehmen abbauen kann. Nicht zuletzt auch aufgrund dieses Spannungsfelds stand die RFA in den letzten Jahren wiederholt und von verschiedenen Seiten in der Kritik. Diverse politische Vorstösse bemängelten u. a. die geringe Anzahl durchgeführter RFA, deren mangelnde Qualität und Objektivität und die fehlende Wirkung zur Entlastung der Unternehmen.⁵ Mehrere Evaluationen hatten zudem unter anderem die qualitativ schlechte oder

⁴ Eine vertiefte RFA ist gemäss den RFA-Richtlinien bei Vorhaben mit mittleren bis starken Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft oder auf einzelne gesellschaftliche Gruppen angezeigt. Für eine vertiefte RFA sind die federführende Verwaltungseinheit und das SECO gemeinsam verantwortlich.

⁵ Siehe Motion Vogler 15.3400 «Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen», Motion FDP-Liberale Fraktion 15.3445 «Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken», Pa. Iv. 19.402 «Unabhängige Regulierungsfolgenabschätzung» sowie Pa. Iv. 16.500 «Verbindliche Qualitätschecks von Regulierungen bereits im Vernehmlassungsbericht».

zu späte Durchführung der RFA sowie deren fehlende Unabhängigkeit beanstandet (ALLIO 2011; SCHLEGEL 2015; EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE 2016).

3. Revision der RFA-Richtlinien und Einführung des Quick-Checks

[9] Ende 2019 beschloss der Bundesrat, die RFA durch eine Verbesserung der bestehenden Prozesse zu stärken. Auf die vom Parlament geforderte Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Prüfung der RFA wollte er hingegen verzichten.⁶ In der Folge wurde eine Totalrevision der RFA-Richtlinien umgesetzt.⁷ Dabei wurde die Pflicht zur Durchführung einer RFA präzisiert und mit dem Quick-Check und verbindlichen Kostenschätzungen zwei neue Instrumente verankert.

[10] Die federführenden Verwaltungseinheiten müssen neu bei sämtlichen Rechtssetzungsvorhaben auf allen Stufen einen sogenannten «Quick-Check» durchführen. Der Quick-Check ist eine verbindliche Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte und dient gleichzeitig als Relevanzanalyse. Mit dem RFA-Quick-Check werden Handlungsbedarf, mögliche Alternativen sowie Auswirkungen einer Vorlage bzw. Massnahme zu einem frühen Zeitpunkt grob abgeschätzt. Der Quick-Check soll dazu dienen, den Bedarf und den Umfang weitergehender RFA-Analysen zu bestimmen. Der Quick-Check wurde in Form eines Excel-Formulars umgesetzt. Das Formular verlangt eine Charakterisierung der Vorlage (Art, Stadium), eine Kurzabschätzung der RFA-Prüfpunkte (v.a. Problem, Ziele, potentielle Auswirkungen) sowie Angaben über das weitere Vorgehen (interne, externe oder vertiefte RFA, keine weitergehenden Analysen).

[11] Der Quick-Check soll so früh wie möglich im Gesetzgebungsprozess durchgeführt werden – idealerweise in der Konzeptphase, also bevor ein konkreter Regelungsentwurf vorliegt und noch mehrere Handlungsoptionen möglich sind. Dies kann z. B. bei der Erstellung eines Normkonzepts, der Projektskizze oder bei der Definition der Stossrichtungen im Rahmen eines Aussprachepapiers sein. Auf Basis der Ergebnisse des Quick-Checks wird bestimmt, ob weitergehende RFA-Analysen notwendig sind und in welchen Bereichen deren Fokus liegen soll. Im Idealfall sollte der Quick-Check nur zu begrenztem Mehraufwand führen, da die Überlegungen und Erkenntnisse des Quick-Checks für die weiteren Arbeiten genutzt werden können. Spätestens bei der Eröffnung der ersten Ämterkonsultation zum Vorhaben muss der Quick-Check vorliegen und als Beilage zum Bundesratsantrag der Ämterkonsultation angefügt werden. Damit haben die in der Ämterkonsultation begrüßten Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, sich zum Quick-Check und zu den geplanten Analysen zu äussern und nehmen damit eine gewisse Kontrollfunktion wahr. Das SECO stellt das Quick-Check-Formular auf seiner Internetseite zur Verfügung⁸ und berät die Ämter bei Fragen dazu. Es kann ebenso wie die anderen Ämter den Quick-Check im Rahmen der Ämterkonsultation prüfen und dazu Stellung nehmen, hat aber darüber hinaus keine zusätzliche Kontrollfunktion.

[12] Ziel des Quick-Checks ist es, wichtige Vorlagen früh zu identifizieren, um gegebenenfalls frühzeitig entsprechende Analysen an die Hand nehmen zu können. Gleichzeitig soll damit eine

⁶ Medienmitteilung des Bundesrates vom 19.12.2018, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html>.

⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 6.12.2019, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77411.html>.

⁸ www.seco.admin.ch/rfa.

verhältnismässige Anwendung der RFA ermöglicht werden. Damit ist gemeint, dass Ressourcen für zusätzliche Analysen v.a. bei besonders relevanten Vorlagen eingesetzt werden. Insbesondere bei kleineren, volkswirtschaftlich weniger bedeutenden Vorlagen können Abklärungen im Rahmen des Quick-Checks bereits als RFA ausreichen und auf aufwändige zusätzliche Analysen soll verzichtet werden können. Die frühe Identifikation der relevanten Vorlagen soll dazu beitragen, dass mehr und frühzeitigere (vertiefte) RFA-Analysen durchgeführt werden. Diese sollen nicht zuletzt auch einen Beitrag leisten zur Optimierung der Regulierung und zur Vermeidung von unnötigen Belastungen. Die frühzeitige Abschätzung der RFA-Prüfpunkte im Rahmen des Quick-Checks soll die rechtssetzenden Stellen zudem für die Auswirkungen, insbesondere für mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen der geplanten Vorlage sensibilisieren, damit sie diese bei der Erarbeitung der Vorlage mitberücksichtigen können.

4. Erste Erfahrungen mit dem Quick-Check

[13] Die neuen RFA-Richtlinien sind seit Februar 2020 in Kraft. Damit ist die Durchführung eines Quick-Checks für alle rechtssetzenden Vorhaben des Bundes obligatorisch. Allerdings gilt es zu beachten, dass für Vorlagen, welche sich vor Inkrafttreten der neuen RFA-Richtlinien bereits in einem fortgeschrittenen Stadium des Rechtssetzungsprozesses befanden bzw. bereits ein erstes Mal im Bundesrat behandelt worden waren, aufgrund des frühen Ansatzpunktes kein Quick-Check notwendig ist. Das bedeutet, dass die (jährliche) Anzahl grösserer bzw. bedeutenderer Vorlagen, zu welchen ein Quick-Check durchgeführt wird, vermutlich noch zunehmen wird.

[14] Erste Erfahrungen des SECO bei der Begleitung und Beobachtung von Quick-Checks zeigen, dass der Quick-Check (nach einer Übergangsphase) bei den meisten ausgewerteten Vorlagen durchgeführt und beigelegt wird. Die Qualität und Tiefe der inhaltlichen Ausführungen variiert hingegen stark. Die Kurzabschätzung der Auswirkungen ist meist transparent und nachvollziehbar, wobei deren Umfang sehr unterschiedlich ausfällt. Hingegen werden die Fragen hinsichtlich Problematik, Zielen, Gründen für staatliches Handeln sowie bezüglich alternativer Handlungsoptionen teilweise falsch verstanden oder nur ungenügend beantwortet. So wird beispielsweise bei Frage 4 (Problematik, Ziel und Notwendigkeit staatlichen Handelns) oftmals nicht die zugrundeliegende gesellschaftliche Problematik, sondern vielmehr der politische Auftrag (z. B. die Erfüllung einer Motion) beschrieben. Das Vorliegen eines politischen Auftrags darf jedoch die Verwaltung keineswegs davon entbinden, eine objektive Analyse der Problematik, potentieller Auswirkungen der geplanten Massnahme und möglicher Alternativen durchzuführen. Auch wenn ein klarer politischer Auftrag besteht, ist es wichtig, dass Bundesrat, Parlament und nicht zuletzt das Volk die Möglichkeit haben, aufgrund fundierter Informationen eine Entscheidung über die Notwendigkeit einer Massnahme oder möglicher Alternativen zu treffen.

[15] Für eine erste interne Auswertung wurden im Sommer 2021 eine Auswahl an RFA-Kontaktpersonen in verschiedenen Fachämtern befragt. Die befragten Personen stufen den Quick-Check mehrheitlich als nützlich ein, sofern eine frühzeitige Auseinandersetzung damit stattfindet. Positiv erwähnt wurde insbesondere, dass die generierten Informationen die Erstellung von späteren Dokumenten, wie bspw. dem erläuternden Bericht, erleichtern. Bemängelt wurde hingegen, dass die Durchführung des Quick-Checks in einigen Fällen zu einer pro-forma-Übung verkommen kann. Dies z. B. bei Erlassen, welche in regelmässigen Abständen revidiert werden oder wenn der Quick-Check erst relativ spät durchgeführt wird, wenn bereits sämtliche Informationen vorliegen bzw. nachdem bereits eine RFA durchgeführt wurde.

[16] Viele Fragen haben sich allgemein beim Anwendungsbereich und -zeitpunkt des Quick-Checks ergeben: Der Quick-Check ist primär auf den Standard-Rechtsetzungsprozess von Bundesgesetzen und Verordnungen ausgerichtet und die RFA-Richtlinien enthalten dazu auch detaillierte Anwendungsregelungen (z.B. «das Quick-Check-Formular ist den Unterlagen zur ersten Ämterkonsultation beizulegen»). Bei Vorlagen, welche nicht diesem Standardprozess folgen, stellt sich die Frage, inwiefern und zu welchem Zeitpunkt eine Durchführung des Quick-Checks zweckmässig ist. Das kann u. a. bei Departements- und Amtsverordnungen, völkerrechtlichen Verträgen, Volksinitiativen und deren Gegenvorschlägen sowie Weisungen und Richtlinien des Bundesrates der Fall sein. Auch bei kleinen, regelmässig durchzuführenden Verordnungsanpassungen stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Quick-Checks.

[17] Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Quick-Check bei regulären Vorlagen insgesamt relativ gut angewandt und akzeptiert wird. Inwieweit seine Einführung tatsächlich zu einer Sensibilisierung der federführenden Personen führt und zu mehr (vertieften) RFA beiträgt, lässt sich hingegen aus heutiger Sicht nicht beurteilen.

[18] Inwieweit der Quick-Check seine Ziele erreicht hat, dürfte frühestens in einigen Jahren vollumfänglich beurteilt werden können. Einerseits dürften bei einer wiederholten Durchführung des Quick-Checks auch Lerneffekte eintreten, die einen Einfluss auf dessen Anwendung und Wirkung haben. Weil die Ausarbeitung einer Vorlage, insbesondere eines Gesetzes, teilweise mehrere Jahre dauern kann, dürften sich andererseits gewisse Effekte gerade bei den volkswirtschaftlich und politisch besonders relevanten Vorlagen erst in einigen Jahren zeigen.

[19] Es gilt zudem nicht zu vergessen, dass es im Kontext der Covid-Pandemie kurz nach Inkrafttreten der neuen RFA-Richtlinien beziehungsweise nach Einführung des Quick-Checks zu einer grossen Menge an Erlassänderungen gekommen ist, die grösstenteils mittels dringlichen Rechts ausserhalb der ordentlichen Verfahren verabschiedet wurden.

5. RFA – Quo vadis?

[20] Die Reformen im RFA-System und die Einführung des Quick-Checks wurden seitens OECD (2021) als positiv eingestuft. Die Schweiz darf sich aber nicht auf diesen Lorbeeren ausruhen. Neben der Covid-Krise stehen dem Bundesrat und dem Parlament weitere regulatorische Herausforderungen wie beispielsweise die Plattformregulierung, der Bereich der künstlichen Intelligenz sowie vielfältige und teils komplexe Problemstellungen im Umwelt- und Energiebereich bevor. Um diese Probleme anzugehen, werden möglicherweise auch neue regulatorische Ansätze erforderlich sein (OECD 2021). Dies bedeutet, dass auch die RFA und die Regulierungspolitik sich laufend weiterentwickeln müssen.

[21] In den nächsten Jahren gilt es zunächst, bezüglich Anwendung, Inhalt und Prozess des Quick-Checks eine möglichst einheitliche und zweckmässige Praxis in der Verwaltung zu etablieren. Dabei können auch die methodischen Grundlagen (RFA-Handbuch, RFA-Checkliste), die aktuell überarbeitet werden, als Unterstützung dienen.

[22] Die RFA-Richtlinie (und der Quick-Check) sollen gemäss Bundesratsentscheid nach vier Jahren evaluiert werden. Danach wird sich zeigen, inwieweit der Quick-Check zu einem stärkeren Bewusstsein für die Regulierungsfolgen sowie zu mehr und besseren RFA-Analysen führen kann und ob weitere Optimierungen des RFA-Systems notwendig sind.

ANNETTA HOLL, Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Resort Regulierungsanalyse und -politik).

Literaturverzeichnis

ALLIO, LORENZO (2011): Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009, Bern.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2016): Prognosen in den Botschaften des Bundesrates – Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen, Bern, EFK.

MADER, LUZIUS (2005): Artikel 170 der Bundesverfassung, in: LeGes 16 (2005) 1, S. 29–37.

OECD (2021): OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris.

SCHLEGEL, TOBIAS (2015): Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, abrufbar unter www.seco.admin.ch.