

avenir debate

Auswege aus dem Regulierungsdickicht II

Lernen von ausländischen Erfahrungen

Peter Buomberger und Tobias Schlegel

Dank

Die Autoren bedanken sich bei Prof. Dr. Silvio Borner und Dr. Jean-Pierre Roth, Mitglieder der Programmkommission von Avenir Suisse, für wertvolle Hinweise. Ein herzlicher Dank gilt auch Dr. Eric Scheidegger, Dr. Nicolas Wallart und Dr. Uschi Anthamatten vom Seco für das hilfreiche Gespräch und die konstruktive Kritik. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den beiden Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse.

Autoren	Peter Buomberger, www.avenir-suisse.ch/35784/peter-buomberger/ Tobias Schlegel, www.avenir-suisse.ch/41350/tobias-schlegel-2/
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, Patrik Schellenbauer, Urs Steiner
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Druck	Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© März 2016 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen	assistent@avenir-suisse.ch , Tel. 044 445 90 00
Download	http://www.avenir-suisse.ch/?p=55975

1 _ Enormer Regulierungseifer ohne Ende – eine Einleitung	_5
2 _ Die Treiber der anhaltenden Regulierungswelle	_7
2.1 _ Zunehmende internationale Regulierung und deren unreflektierte Übernahme	9
2.2 _ Zunehmender Aktivismus der Administration und der unabhängigen Regulierungsbehörden	12
2.3 _ Ausgeprägter Föderalismus	14
2.4 _ Zunehmende Vernetzung und Digitalisierung	16
2.5 _ Zunehmender Lobbyismus der Unternehmen	16
2.6 _ Zunehmende Ansprüche der Gesellschaft an den Staat	18
2.7 _ Wie aus einzelnen Regulierungen ein Dickicht wird – das Gulliver-Syndrom	19
3 _ Ausländische Erfahrungen bei der Bekämpfung des Regulierungsdickichts	_21
3.1 _ Steiniger Weg zu griffigen Massnahmen	21
3.2 _ Wie ist der überproportionale ausländische Einfluss zu bremsen?	24
3.3 _ Standardisierung notwendig, aber nicht hinreichend	26
3.4 _ Einfache Rezepte mit potenziell grosser Wirkung	32
3.5 _ Good Governance als zentraler Erfolgsfaktor	38
4 _ Ein Programm für weniger und bessere Regulierungen mit drei Stossrichtungen	_44
4.1 _ Stossrichtung 1: Subsidiarität und Souveränität bei internationalen Regulierungen	45
4.2 _ Stossrichtung 2: Klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess	49
4.3 _ Stossrichtung 3: Verbindliche Regulierungsbremsen einführen	54
5 _ Priorisierung der Massnahmen – ein Schlusswort	_57
Anhang	60
Abkürzungsverzeichnis	67
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	68
Literatur	69

1_ Enormer Regulierungseifer ohne Ende – eine Einleitung

Ein Blick auf die vergangene 49. Legislaturperiode des Schweizer Parlaments zeigt, dass der Glaube an die Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme mittels zusätzlicher Vorschriften, Gebote oder Merkblätter ungebrochen ist, ja im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise noch weiter zunimmt; Immer mehr und immer grössere Regulierungspakete werden geschnürt. Bereits stehen die Revision des Aktienrechtes, des Umweltschutzgesetzes und des Lebensmittelgesetzes, umfangreiche Initiativen im Finanzbereich oder die Energiestrategie 2050 zur Bearbeitung und Verabschiedung im neuen Parlament bereit.

Hinter so manchen dieser Regulierungsprojekte stehen vermutlich hehre Absichten. Permanent steigen mit ihnen aber die Einschränkungen für Wirtschaft und Gesellschaft; die höchsten Schätzungen kommen allein auf Bürokratiekosten von gegen 10 % des Bruttoinlandproduktes (BIP) (SGV 2010). Wie internationale Rankings zeigen, wird das regulatorische Dickicht langsam aber sicher zu einer Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der Schweiz. Eine (allerdings schon etwas ältere) Weltbankstudie über den Zusammenhang zwischen Regulierung und Wachstum zeigt anhand der Daten von 135 Ländern, dass weniger und verbesserte Regulierungen das Wirtschaftswachstum jährlich um bis zu 2,3 Prozentpunkte erhöhen können (Djankov, McLiesh und Rita 2006). Und wohl jeder hat sich in seinem beruflichen oder privaten Umfeld schon über zu komplizierte, zu detaillierte und zu einengende Vorschriften gewundert oder geärgert – je nach Temperament. Der Kampf gegen die Regulierungswut sollte daher zu einer prioritären wirtschaftspolitischen Aufgabe gemacht werden.

Dabei ist Avenir Suisse durchaus bewusst, dass es verschiedene Arten der Regulierung gibt. Es gibt Papiertiger, die zwar grosse unmittelbare Bürokratiekosten verursachen, aber wenigstens das Spiel von Angebot und Nachfrage nicht zu sehr stören, und es gibt schlanke Regulierungen, die einen ganzen Markt zerstören können. Letzteren gilt unser besonderes Augenmerk. Es gibt gute und weniger gute Regulierungen, nötige und weniger nötige, solche die einen enormen Administrationsaufwand produzieren und solche, die kaum merklich sind. Es ist die Summe all dieser verschiedenen Regulierungen, die nach Gegenwehr ruft. Und wegen der vielen Unterschiede muss diese Gegenwehr vielfältig sein und darf nicht zu simpel gestrickt werden. Deswegen überwiegen bei unseren Vorschlägen institutionelle Lösungen, auch wenn ihnen ihrerseits etwas der Geruch der Bürokratie anhaftet. Aber zu fundamentalistische Ansätze würden weder der Problemlage gerecht, noch hätten sie wenigstens die Chance auf einen breiteren politischen Konsens, der die zwingende Voraussetzung für Erfolge in der Ausholzung des Regulierungsdschungels ist.

Das regulatorische Dickicht wird zu einer Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft.

Nicht zuletzt seit der Aufhebung des Mindestkurses von Fr. 1.20 pro Euro im Januar 2015 mehren sich die warnenden Stimmen, die darauf hinweisen, dass die doppelte Belastung durch einen ungünstigen Wechselkurs und hohe Regulierungskosten zu schwer werden könnte. Sie fordern mit grosser Deutlichkeit eine Eindämmung der Bürokratie und ein Einbremsen der Regulierungsmaschinerie. Leider scheint beides bisher kaum zu stoppen zu sein. Immerhin hat das neue Parlament Teilaspekte der Problematik aufgegriffen und mit grosser Mehrheit im Herbst 2015 in einer Motion den Bundesrat aufgefordert, unnötige Verwaltungskosten rasch zu reduzieren.

Diese Publikation ist eine Fortsetzung der Avenir Suisse-Studie «Auswege aus dem Regulierungsdickicht I» (Buomberger 2014). Darin wurde gezeigt, wie sich das Regulierungsdickicht in der Schweiz in den letzten Jahren stetig vergrössert und wie der Wirtschaftsstandort dadurch gegenüber anderen an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Ausserdem wurde ein Programm mit 7 Eckpunkten für weniger und bessere Regulierung, darunter die Forderung nach einem Quality-Check, präsentiert.

Das vorliegende «avenir debatte» sucht nun nach weiteren geeigneten und umfassenden Massnahmen, um die Regulierungswut in der Schweiz in Schranken zu halten. Dazu haben Peter Buomberger und Tobias Schlegel ihren Blick vor allem ins Ausland gerichtet. Was wird vor allem in Deutschland, Grossbritannien und den Niederlanden, aber auch in der EU als Ganzes unternommen, um der wachsenden Regulierung Herr zu werden? Die Ergebnisse sind wenig überraschend. Wenn Regierungen – fast unabhängig von der politischen Zusammensetzung – ein Problem identifizieren und einer Lösung zuführen, sind die Ansätze immer ungefähr ähnlich: es werden Regeln aufgestellt (und nicht immer eingehalten), es werden Kommissionen und Behörden ins Leben gerufen, es wird um Prozeduren und Institutionen gerungen. Manches davon hat sich bewährt, anderes erweist sich als Rohrkrepiierer oder Fehlkonstruktion. Die Autoren versuchen im vierten Kapitel einige Vorschläge zu machen, die sich nach ihrer Ansicht aus dem Arsenal der ausländischen Instrumente mit mehr oder weniger Anpassungen sinnvoll auf die Schweiz übertragen liessen.

Manches hat sich bewährt, anderes erweist sich als Rohrkrepiierer oder Fehlkonstruktion.

Regulierung und Deregulierung sind ein Schwerpunktthema von Avenir Suisse und stossen, wie sowohl die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen als auch die Reaktionen auf das erste «avenir debatte» zur Regulierung zeigen, auf grosses Interesse. Deshalb ist geplant, diesem Papier weitere folgen zu lassen, die mit Fallbeispielen, Konkretisierungen der bisherigen Vorschläge oder branchenmässigen Vertiefungen weitere Schlaglichter auf den schleichenden Prozess der Einengung der Freiräume und den damit einhergehenden Wohlfahrtsverlust werfen sollen.

Gerhard Schwarz

Direktor von Avenir Suisse

2_ Die Treiber der anhaltenden Regulierungswelle

Die aktuellen Statistiken zeigen in aller Deutlichkeit, dass das Regulierungsdickicht und die damit verbundenen Kosten für die Wirtschaft und Gesellschaft weiterhin deutlich zunehmen. Der Gesamtumfang der geltenden Rechtstexte des Bundes (systematische Rechtssammlung) erreichte 2015 beachtliche 69 000 Seiten – Tendenz seit Jahren steigend. Allein das Staatsvertragsrecht (internationale Übereinkünfte und Verträge) wuchs in den letzten zehn Jahren im Mittel mit 2,5% (Bundeskanzlei 2015). Und zahlreiche Grossprojekte befinden sich noch in der Pipeline, wie Tabelle 1 zeigt. Zu diesen Gesetzestexten auf Bundesebene kommen diejenigen auf Kantonsebene. Diese werden seit 2013 auf konsolidierter Basis im Auftrag der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz durch das Internetportal LexFind erhoben und belaufen sich derzeit auf 16 619 kantonale Vorschriften.

Tabelle 1

Grossprojekte in der Regulierungs-Pipeline

<i>Grossprojekt</i>	<i>Stand der Arbeiten</i>
Revision des Lebensmittelgesetzes und der Lebensmittelverordnungen	– Tritt im ersten Halbjahr 2016 in Kraft
Swissness-Vorlage (vgl. Box 1)	– Tritt am 1. Januar 2017 in Kraft
Masseneinwanderungsinitiative	– Ausarbeitung der Botschaft bis März 2016, Umsetzung ab 2017
Energiestrategie 2050	
1. Massnahmenpaket	– Differenzbereinigung zwischen den Räten, danach noch einmal Abstimmung über die gesamte Vorlage
2. Massnahmenpaket	– Botschaft in Ausarbeitung, Umsetzung geplant ab 2021
Finanzinstitutsgesetz	– Botschaft vom Bundesrat an das Parlament überwiesen – In den Räten noch nicht behandelt
Finanzdienstleistungsgesetz	– Botschaft vom Bundesrat an das Parlament überwiesen – In den Räten noch nicht behandelt
Revision des Aktienrechts (Umsetzung Abzockerinitiative; Einführung einer Frauenquote)	– Ausarbeitung der Botschaft bis Ende 2016

Quelle: Eigene Darstellung

In den obigen Angaben fehlen die Daten zu den in den letzten Jahren besonders aktiven aufsichtsrechtlichen Institutionen. Konsolidierte Zahlen zu den neuen Normtexten sind leider nicht verfügbar. Überdurchschnittlich stark zugenommen haben die Vorhaben zur Regulierung des Finanzmarktes. Das jährliche Personalwachstum bei der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) von 8% seit deren Gründung im Jahr 2009 spricht eine deutliche Sprache (Finma 2015a). Zudem zeigen die stark steigenden Gebühreneinnahmen (19% pro Jahr) und die wachsenden Auf-

sichtsabgaben (7% pro Jahr), dass die Bürokratie für den Finanzsektor deutlich zugenommen hat (Finma 2015b).

Die Zunahme von Gesetzestexten und Aktivitäten von Regulatoren sagen per se noch wenig aus über die volkswirtschaftlichen Kosten. Dass diese aber kontinuierlich steigen, beweist eine Vielzahl von Untersuchungen. Eine alljährlich durchgeführte Umfrage des World Economic Forum (WEF) zeigt, dass die Schweizer Wirtschaftsführer wegen der Regulierungsdichte immer besorgter sind. 2015 nahm sie gar die erste Stelle im Sorgenbarometer ein (WEF 2015). Dies gilt besonders für Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die ineffiziente Bürokratie oder die Kurzlebigkeit von Gesetzen. Ebenso eindeutig sind die Resultate des vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) berechneten Bürokratiemonitors. Bei der im Jahr 2014 durchgeführten Befragung beurteilen 54,2% der Unternehmungen die administrative Belastung als hoch oder eher hoch. Als besonders kostspielig werden die Regulierungen im Lebensmittelbereich, bei den Bauvorhaben und der Berufsbildung, im Rechnungswesen und bei der Mehrwertsteuer betrachtet (Seco 2014b).

Für eine offene Volkswirtschaft ist der ständige Vergleich mit dem Ausland wichtig. Beim Weltbank-Indikator¹, dem «Ease of Doing Business»-Index, ist die Schweiz von Platz 11 im Jahr 2007 auf Platz 26 im Jahr 2016 zurückgefallen (Weltbank 2016). Nach wie vor besonders schlecht schneidet die Schweiz bei den Teilindikatoren «Unternehmensgründung», «Baubewilligungsverfahren» und «Konkursverfahren» ab.

Box 1

Wann ist ein Lebensmittel ein Schweizer Lebensmittel?

Mit der sogenannten Swissness-Vorlage soll der Missbrauch von Schweizer Marken eingedämmt und damit vordergründig der Konsument, vor allem aber die Landwirtschaft, geschützt werden. Dazu wurden im neuen Gesetz und den überarbeiteten Verordnungen, die per 01. Januar 2017 in Kraft treten, neue Kriterien festgelegt, die bestimmen, wie viel Schweiz in einem Produkt drin sein muss, damit «Schweiz» draufstehen darf. Was einfach klingt, wird in der Detailumsetzung rasch sehr komplex und ist für die Firmen mit viel Aufwand verbunden. So müssen für ein Schweizer Lebensmittel mindestens 80% des Gewichts der Rohstoffe, aus denen sich dieses zusammensetzt, aus der Schweiz stammen (bei Milchprodukten sind es 100%). Ob und wie stark die Rohstoffe in diese Berechnung einfließen, hängt mit deren Verfügbarkeit in der Schweiz zusammen. Beträgt der Selbstversorgungsgrad 50 Prozent, werden die Rohstoffe vollständig angerechnet. Bei einem Selbstversorgungsgrad von 20 bis 49,9 Prozent geschieht dies noch zur Hälfte. Nicht verfügbare Rohstoffe wie Kokosnüsse, Bananen oder Wassermelonen müssen gar nicht berücksichtigt werden. Der «Tages-Anzeiger» (2015) hat zu Illustrationszwecken errechnet, dass ein Biskuit mit Schokolade somit einen Mindestanteil von 66,9% an Schweizer Rohstoffen enthalten muss, um als Schweizer Biskuit zu gelten. Ab 2017 muss die Lebensmittelindustrie für jedes Schweizer Produkt solche Berechnungen anstellen.

1 Der Weltbank-Indikator gilt als besonders aussagekräftig, da er nicht nur auf Umfragewerten beruht wie die Indizes des WEF oder des IMD, sondern auf detaillierten analytischen Untersuchungen.

2.1_ Zunehmende internationale Regulierung und deren unreflektierte Übernahme

Experten schätzen, dass mehr als die Hälfte der jährlichen Rechtssetzung beim Bund auf das internationale Vertragsrecht entfällt und ein zunehmender Anteil der Anpassungen beim Landesrecht auf internationale Ursachen zurückgeht (NZZ 2015b). Für die Entwicklung von Massnahmen zur Bekämpfung der Regulierungsdichte in der *Schweiz* ist es daher notwendig, sich detaillierter mit den Hintergründen dieser Entwicklung auseinanderzusetzen.

Internationale Regeln haben eine lange Tradition. Aber vor allem die Globalisierung der Märkte hat dazu geführt, dass immer mehr Regulierungen auf die supranationale Ebene delegiert oder von supranationalen Institutionen initiiert werden. Die G-20, die OECD, die EU aber auch die USA spielen dabei eine Schlüsselrolle. Ein Beispiel solcher supranationaler Initiativen ist das von der G-20 im April 2009 ins Leben gerufene Financial Stability Board (FSB). Dieses hat beispielsweise den Auftrag gegeben, einen weltweiten Kapitalstandard für Versicherungen zu entwickeln, und es hat die Anstrengungen zu globalen Regulierungen für den Bankensektor vorangetrieben. Dass internationale Regulierungen nicht immer von Staaten ausgehen müssen, sondern in Einzelfällen auch vom privaten Sektor initiiert werden, zeigt die Internationale Organisation für Normung, die seit 1947 die ISO-Normen erlässt.

Immer mehr Regulierungen werden auf die supranationale Ebene delegiert oder von supranationalen Institutionen initiiert.

Aus ökonomischer Sicht gibt es nebst dem Abbau von Handelshemmnissen zwei wesentliche Argumente für die internationale Harmonisierung von Regeln. Erstens sollen dadurch länderüberschreitende (positive oder negative) externe Effekte behoben werden. Beispiele dafür finden sich beim Umweltschutz (Kyoto-Protokoll) oder im Gesundheitswesen (Epidemien). Zweitens verspricht man sich gleiche Rahmenbedingungen («level playing field») und eine höhere internationale Vergleichbarkeit. Insgesamt soll dadurch der Wettbewerb gestärkt und das globale Geschäft vereinfacht werden. Auch wenn diese Argumente auf den ersten Blick plausibel tönen, besonders aus Sicht global tätiger Unternehmen, sind signifikante Vorbehalte angebracht:

01_ Nicht erst seit Kane (1991) weiss man, dass häufig politische Absichten hinter Harmonisierungsbemühungen stehen, und die Initianten ihre eigenen Vorstellungen anderen Staaten aufzwingen wollen. Ausdruck davon sind die dominierende Rolle der USA in der G-20 oder deren zunehmenden extraterritorialen Ansprüche. Man spricht auch von «regulatorischen Kartellen». Wenn die Harmonisierungsinitiative von den Regulatoren selbst ausgeht, ist das Ziel meist, die heimischen Märkte der involvierten Staaten von der internationalen Konkurrenz abzuschotten.

02_ Internationale Harmonisierung birgt systemische Gefahren, weil sie zu einem regulatorischen Klumpenrisiko führen kann. So kann eine fehlgeleitete Regulierung, international angewandt, Probleme ver-

grössern. Ein Beispiel dafür ist die weltweite Gleichschaltung der Bankenregulierung im Rahmen des Basler Ausschusses. Mit einer weltweiten Banken-Monokultur nehmen die systemischen Risiken eher zu als ab.

03_ Bei der Harmonisierung von Regulierungen besteht immer die Gefahr eines «race to the top», das heisst, dass man sich im politischen Einigungsprozess auf das Niveau des am stärksten regulierenden Mitgliedes einigt (Baltensperger, Buomberger, Iuppa, Keller und Wicki 2008). Bei einigen EU-Regulierungen kommt dies deutlich zum Ausdruck, beispielsweise im Bereich des Konsumenten- oder des Anlegerschutzes. Es besteht eine eindeutige Tendenz, sich vom ökonomisch optimalen Regulierungsniveau wegzubewegen.

Box 2

Ungenügende Interessenvertretung in internationalen Gremien

Die Mitwirkung bei der Regelerstellung sowie Verhandlungsgeschick und Verhandlungsmacht haben einen substanziellen Einfluss auf die Kompatibilität internationaler Regulierungen mit nationalen Gegebenheiten. Die Schweiz hat diese Mitwirkung in der Vergangenheit nicht überall ausreichend praktiziert. Ein aktuelles Beispiel für mangelnde Interessenvertretung findet man im Steuerbereich. Unter dem Titel «Base Erosionen and Profit Shifting» (BEPS) hat die OECD Anfang Oktober 2015 neue Steuerstandards verabschiedet, die verhindern sollen, dass Konzerne ihre Gewinne in Tiefsteuerländer verschieben. Dies wird die Schweiz zu massiven Anpassungen im Steuerrecht zwingen, denn der internationale Austausch von Steuerdaten multinationaler Unternehmen wird substanziell ausgeweitet. Die Schweiz hätte als Mitglied der OECD ein Vetorecht in den entsprechenden Gremien gehabt (Art. 6 Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), dieses aber auf Anweisung der Finanzministerin nicht ausgeübt (NZZ 2015a). Mit dem Vetoverzicht hat die Schweiz implizit einer Vielzahl neuer multilateraler Abkommen zugestimmt. Wie sich das Parlament dazu stellt, ist noch offen.

Im Fall einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz stellt sich ausserdem die Frage, wie gross der Druck von aussen zur hundertprozentigen Übernahme internationaler Regeln effektiv ist. Als stark vernetzte und erfolgreiche Wirtschaftsnation ist die Schweiz sicher externem Druck ausgesetzt. Bereits das 1988 eingeführte Insiderrecht oder die Geldwäschereigesetzgebung von 1997 und deren Revision (2005) wurden aufgrund amerikanischen Drucks in Kraft gesetzt. Heute ist der Druck intensiver und das zur Umsetzung eingeforderte Tempo höher, wobei von Seiten der G-20, der OECD, den USA und der EU häufig mit schwarzen Listen oder anderen Sanktionen (beispielsweise Verweigerung des nicht-diskriminatorischen Marktzutritts) gedroht wird.

Trotzdem entsteht der Verdacht, dass der ausländische Druck nicht alleinige Ursache ist, sondern vielmehr von inländischen Politikern als willkommenes Argument zur Durchsetzung eigener Anliegen ins Feld geführt wird. So zeigte bereits Kux (1998) in einer extensiven Studie, dass oft völlig unnötig ausländische Regulierungen wortgetreu übernommen werden.

Der ausländische Druck wird von inländischen Politikern als willkommenes Argument zur Durchsetzung eigener Anliegen ins Feld geführt.

Auch Naef (2015) dokumentierte anhand konkreter Beispiele aus dem Dossier der Steueramtshilfe oder des automatischen Informationsaustausches, dass der Druck weniger vom Ausland als vom Bundesrat selbst ausging. So schrieb dieser in der Botschaft zum Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg), dass «international gültige Standards, namentlich deren Umsetzung in der EU [...] soweit sinnvoll und zweckmässig übernommen werden [sollen], ohne jedoch über diese hinauszugehen.» (Bundesrat 2015b). Naef (2015) weist ausserdem auf die wiederholte Vernachlässigung der Konsultationspflicht der parlamentarischen Kommission bei auswärtigen Angelegenheiten durch den Bundesrat hin. Auch dies ist ein Indiz für den teilweise künstlich aufgebauten Druck durch den Bundesrat.

Box 3

Autonomer Nachvollzug von EU-Vorgaben – ein Beispiel aus dem Finanzbereich

Das revidierte schweizerische Anlagefondsgesetz trat 1995 in Kraft. Es löste ein Gesetz aus dem Jahr 1966 ab. 2007 wurde es durch das Kollektivanlagengesetz (KAG) ersetzt. In beiden Reformen ging es darum, durch Anpassungen an EU-Recht den erleichterten Zugang für Schweizer Fondsprodukte in der EU zu erlangen. 2013 wurde das KAG erneut revidiert, und heute steht das umfangreiche Fidleg zur Diskussion (Forstmoser 2014). Der Beweis, dass dieser zügige autonome Nachvollzug von der EU honoriert wird, steht nach wie vor aus.

Aber nicht nur wird leichtfertig kopiert, in einzelnen Fällen geht der Schweizer Regulator mit einem sogenannten «Swiss finish» deutlich über das Notwendige hinaus, und zwar auf unterschiedlichster Regulierungsebene. Dies gilt gemäss der Schweizerischen Bankiervereinigung (2014) beispielsweise für die Eigenkapitalvorschriften der Schweizer Banken im Rahmen der Basel-III-Initiativen oder die im «Swiss Solvency Test» festgelegten Eigenkapital-Vorschriften für die Versicherungen. Jüngstes Beispiel eines «Swiss finish» ist die Vorlage des Bundesrates für das neue Lebensmittelgesetz, wo sogar die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) davor warnt, die EU-Vorschriften nicht zu übertrumpfen (BASS 2015a).

Box 4

Unnötiges «Gold-plating» beim Informationsaustausch

Mit dem Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU soll verhindert werden, dass Steuersubstrat im Ausland vor dem Fiskus versteckt wird. Die Zielsetzung ist klar und politisch legitimiert. Für die Erfüllung dieser Anforderung will der Bundesrat nun aber automatisch eine Vielzahl von Informationen an ausländische Staaten liefern, obwohl die Information über die Existenz von Konten und Depots der Steuerpflichtigen bei Schweizer Banken genügen würden. Einmal mehr will die Schweiz Musterknabe spielen und Anforderungen erfüllen, zu denen andere EU-Länder weder technisch noch organisatorisch bereit sind.

Die Mischung von internationalem Regulierungseifer, mangelndem Verhandlungsmut und übereifriger Umsetzung führt dazu, dass in vielen

Bereichen bewährte Regulierungen an ausländische, häufig weniger marktkonforme Lösungen angepasst werden. Darunter leidet nicht zuletzt auch die Systematik der Schweizer Gesetzgebung, die immer mehr zu einem unüberschaubaren Geflecht von Regeln – eben einem Regulierungsdickicht – wird.

2.2_ Zunehmender Aktivismus der Administration und der unabhängigen Regulierungsbehörden

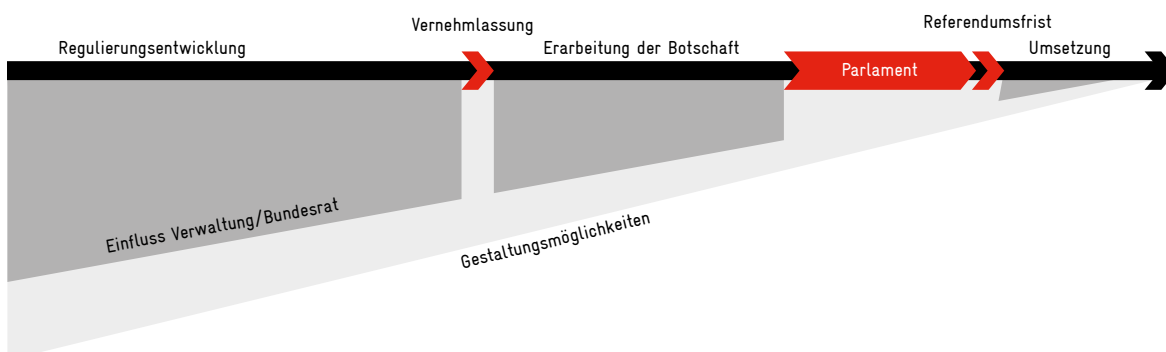
Auch polit-ökonomische Überlegungen helfen, die Entwicklungen zu verstehen: Die Administration kann durch Regulierungen ihre Machtposition stärken, Politiker sichern sich die Aufmerksamkeit der Wähler, und viele Individuen wännen sich in zusätzlicher Sicherheit². Ein Blick auf den konkreten Regulierungsprozess liefert Hinweise dazu.

Üblicherweise wird ein Regulierungsprozess durch den Bundesrat, durch parlamentarische Vorstösse oder von den Kantonen durch das Mittel der Standesinitiative ausgelöst. Danach werden aber schnell, wie *Abbildung 1* zeigt, der Bundesrat und vor allem die ihm unterstellten Departemente zu den wichtigsten Akteuren (Walser 2015). Sie leiten den Gesetzgebungsprozess bis zur parlamentarischen Phase und nehmen auf dessen Tempo Einfluss. Nur bei parlamentarischen Initiativen liegt die Federführung beim Parlament. Die verwaltungsinterne Entstehungsphase, in der die wichtigsten Weichenstellungen gefällt werden, ist formell nicht strukturiert.

Abbildung 1

Schematische Darstellung des Regulierungsprozess und der Gestaltungsmöglichkeiten

Die Verwaltung hat einen sehr grossen Einfluss auf die Ausgestaltung der einzelnen Regulierungen. Bis zur Vernehmlassung werden die wichtigsten Grundsatzentscheide gefällt. Kommt die Botschaft ins Parlament, sind die Gestaltungsmöglichkeiten bereits sehr eingeschränkt. Insgesamt sind die Phasen der Einflussnahme verwaltungsexterner Akteure (rote Bereiche) deutlich kürzer als jene der Verwaltung.



Quelle: Eigene Darstellung

² Vgl. z.B. Borner (2014), Posner (1974) oder Buchanan und Tullock (1965)

Erst nachdem der Bundesrat die Gesetzentwürfe beraten hat, werden interessierte und betroffene Kreise, Kantone, Parteien oder Verbände eingebunden. In der Vernehmlassungsphase und auch in der Phase der parlamentarischen Beratungen ist der Regulierungsprozess ziemlich genau definiert. Aber auch hier: Es sind die zuständigen Departemente, die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassen und Vorlagen überarbeiten. Dabei spielen oft politische und weniger häufig sachliche Argumente eine Rolle; die Vorlagen werden «referendumsfähig» gemacht. Schliesslich entscheidet der Bundesrat, was genau er der Legislative zur Diskussion vorlegen will. Erst nach diesem oft jahrelangen Prozess kommt eine Gesetzesvorlage ins Parlament. Die dort vorgenommenen Änderungen – meist von den entsprechenden Kommissionen ausgearbeitet – sind häufig nur noch marginaler Natur.

Diese kurze Schilderung des Regulierungsprozesses zeigt klar, dass der Grossteil der Regulierungsarbeit in der Verwaltung (in ziemlicher Entfernung von der Legislative) stattfindet. Dieses überproportionale Gewicht der Verwaltung wurde in neuerer Zeit mit Argumenten aus der Verhaltensökonomie noch erhöht (Borner 2014). Diese besagen, dass Individuen – aus unterschiedlichen Gründen und in gewissen Situationen – beschränkt rational handeln und Fehlentscheide treffen. Der Staat müsse deshalb dem Einzelnen helfen, seine nicht erkannten rationalen Ziele zu erreichen. Für diese Art von Regulierungen wurde von Thaler und Sunstein (2003) der Begriff «Libertärer Paternalismus» geprägt. Vor allem im Gesundheitswesen sowie im Konsumenten- und Umweltschutz werden solche Argumente immer beliebter. Es erstaunt daher nicht, dass die Bundesämter für Umwelt, Energie und Gesundheit zu den aktivsten Regulierern gehören. So wird beispielsweise in der RFA zum Tabakproduktegesetz (BASS 2015b) die Notwendigkeit staatlichen Handelns mit der beschränkten Rationalität der Konsumenten begründet und konstatiert, dass: «[...] der dem Tabakproduktegesetz inhärente Paternalismus gerechtfertigt ist [...]» (S. 10).

Vor allem im Gesundheitswesen sowie im Konsumenten- und Umweltschutz wird «Libertärer Paternalismus» immer beliebter.

Noch eine weitere Entwicklung hat in den letzten zwei Jahrzehnten den unkontrollierten Wildwuchs von Regulierungen gefördert: Der Bund hat viele Aufgaben aus der zentralen Bundesverwaltung in selbständige Einheiten ausgelagert (vgl. Tabelle 2). Damit sollten die Aufsichts- und Regulierungsentscheide mit einer gewissen Distanz zum politischen Alltagsgeschäft gefällt werden. Zudem soll die personelle und finanzielle Unabhängigkeit der selbständigen Behörden eine schnelle und selbständige Reaktion in ihrem Regulierungsbereich ermöglichen (Bundesrat 2006b).

Neben dieser Abkoppelung von der Politik war bei der Konzeption dieser Behörden auch deren Unabhängigkeit von Bedeutung (Bundesrat 2006a). Die verselbständigten Einheiten wurden als öffentlichrechtliche Anstalten konzipiert, wie das eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi), Swissmedic und die Finma, oder in Form von ausserparlamentarischen Kommissionen, wie die Wettbewerbskommission (Weko)

oder die Kommunikationskommission (ComCom). Weitere Institutionen mit quasi-regulatorischen Funktionen sind die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), die Oberaufsichtskommission für Pensionskassen, die tripartiten Kommissionen im Arbeitsmarkt und die Railcom (Bahnwesen).

Tabelle 2

Beispiele unabhängiger Regulierungs- und Aufsichtsbehörden in der Schweiz

<i>Sektor</i>	<i>Behörde</i>	<i>Angliederung</i>	<i>Regulierungsmöglichkeit</i>
Finanzmarkt, Kreditinstitute und Versicherungen	Eidg. Finanzmarktaufsicht (Finma)	WBF	Rundschreiben
	Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)	EJPD	Rundschreiben
Energie	Eidg. Elektrizitätskommission (ElCom)	UVEK	Weisungen
	Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)	UVEK	Richtlinien
Wettbewerb	Wettbewerbskommission (WEKO)	WBF	Bekanntmachungen/ Erläuterungen
Kommunikation und Post	Kommunikationskommission (ComCom)	UVEK	Verordnungen
Medikamente	Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)	EDI	Pharmakopöe

Quelle: In Anlehnung an Gilardi, Maggetti und Servalli (2013)

Das Parlament übt über diese Regulatoren die Oberaufsicht aus, die sich auf Administratives beschränkt. Inhaltlich wird grundsätzlich keine Überprüfung durchgeführt. Die Übertragung entscheidender Regulierungsbefugnisse an quasi externe Behörden ist Ausdruck einer ausgeprägten Technokratie- und Expertengläubigkeit und im Grundsatz rechtsstaatlich problematisch, weil diese unabhängigen Institutionen Legislative, Exekutive und Judikative in einem sind. Ihre angestrebte Objektivität und Neutralität ist aufgrund der Anreizstrukturen kaum gewährleistet. Ein Beispiel ist die Finanzmarktregulierungsbehörde Finma, die ihre Aufgabe sehr extensiv interpretiert³ und in grosser Zahl rechtlich zwar nicht direkt, faktisch aber bindende sogenannte Rundschreiben erlassen hat. Damit wird der Rechtsweg bewusst ausgeschaltet. Seit ihrer Gründung im Jahr 2009 hat die Finma 51 Rundschreiben verfasst, die insgesamt über 1000 Seiten umfassen.

2.3_ Ausgeprägter Föderalismus

Der Umfang der kantonalen Gesetzgebung ist erst seit 2013 bekannt. Wie oben erwähnt, werden derzeit 16 619 kantonale Vorschriften ausgewiesen. Dabei sind allerdings die Unterschiede gross (Lüchinger, Roth, Schelker und Uhlmann 2015). Während der Kanton Bern mit 618 Erlassen im Mittelfeld liegt, kommt Appenzell Ausserrhoden mit der Hälfte aus. Der Rekord wird von Neuenburg mit 1118 Vorschriften gehalten. Die Differenzen sind erstaunlich, würde man doch davon ausgehen, dass alle Kantone mehr oder weniger dieselben Aufgaben zu lösen und dieselben Bundesvorgaben haben. Eine Analyse dazu steht noch aus.

³ Siehe dazu Bundesgerichtsurteil vom 28. August 2015 (BGE 141 I 201) betreffend eines autonom verhängten Informationsstopps der Finma

Der Föderalismus ist eine Stärke der *Schweiz*. Einerseits werden dadurch die Entscheide nahe bei der Bevölkerung und den lokalen Unternehmen gefällt, was viele Fehlentwicklungen verhindert (Prinzip der Subsidiarität). Andererseits entsteht ein hilfreicher Wettbewerb unter den Kantonen und Gemeinden, der als «Ideenlabor» fungiert.

Unterschiedliche regulatorische Lösungen desselben Problems in verschiedenen Kantonen, ja sogar Gemeinden, können aber auch hohe Kosten auslösen. Ein besonders eindrückliches Beispiel sind die Bauvorschriften. Die Existenz von 26 unterschiedlichen Gesetzgebungen im Planungs- und Baurecht führt bei den Unternehmen, die in verschiedenen Kantonen bauen, zu grossem zusätzlichem Aufwand. Hinzu kommen Unstimmigkeiten zwischen einzelnen Regulierungen, etwa zwischen den Brandschutzvorschriften und der Verordnung zum Arbeitsgesetz.

Box 5

In jedem Neubau soll Strom erzeugt werden

Mit der Überarbeitung der «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» im Jahr 2014 einigten sich die Kantone, bei Neubauten eine Pflicht zur Eigenstromerzeugung einzuführen. Jedes neu errichtete Gebäude muss also einen Anteil des Stromverbrauchs durch Eigenproduktion im, auf oder am Gebäude decken. Festgelegt ist die notwendige Produktion auf 10 Watt pro Quadratmeter Energiebezugsfläche (Grundfläche, die beheizt oder klimatisiert wird). Ein Gebäude mit 150 m² Energiebezugsfläche müsste demnach beispielsweise eine Photovoltaikanlage mit einer Nennleistung (Leistung unter Standard-Testbedingungen) von 1,5 Kilowatt besitzen. Dafür ist mit Kosten beim Bau von rund 5000 bis 6000 Fr. zu rechnen. Wird auf die Eigenstromproduktion verzichtet, muss eine Ersatzabgabe, die je nach Kanton unterschiedlich hoch ist, entrichtet werden. Empfohlen ist ein Ansatz von 1000 Fr. pro nicht realisierter Nennleistung in Kilowatt, was beim obenstehenden Beispiel 1500 Fr. entspräche. Diese Abgabe verteuert den Bau unnötig, bevorzugt einseitig Technologien und ist ineffizient, da nicht jedes Gebäude gleichermassen zur Stromproduktion geeignet ist.

Quelle: Economiesuisse (2015)

Gleichzeitig funktionieren die unterschiedlichen kantonalen Regelungen als Markteintrittsbarrieren für Anwälte, Architekten, Planer und Unternehmen im Hoch- und Tiefbau. Die Ergebnisse des Bürokratiemonitors des Seco (2014b) zeigen denn auch, dass viele Unternehmen gerade in Bereichen, in denen die Kantone für Regulierung oder Vollzug zuständig sind, auf unnötige Kosten hinweisen.

Die Kantone selbst beurteilen das Potenzial administrativer Entlastung der Wirtschaft auf kantonaler Ebene gemäss einer kürzlich durchgeführten Umfrage unterschiedlich (Seco 2014b): Einzelne schätzen das Potenzial hoch ein (JU, SH, VD, AR, GE oder GL), andere niedrig (SG, FR, LU). Nur in fünf Kantonen existieren gesetzliche Grundlagen für administrative Entlastungen (AG, BL, BS, SO und ZH). Instrumente zur RFA werden kaum verwendet, mit Ausnahme der Kantone Bern und Graubünden und der beiden Basel. Allerdings ist auch in diesen Kantonen der Einfluss der RFA noch relativ gering.

Der Föderalismus ist wohl nicht ein hauptsächlichlicher Treiber des Regulierungsdickichtes in der *Schweiz*. Ein gewisser Grad an Harmonisierung könnte aber, falls sie vorhandene Markteintrittsbarrieren beseitigte und die Initiative von den Kantonen käme, hilfreich sein.

2.4_ Zunehmende Vernetzung und Digitalisierung

Die heutigen Volkswirtschaften werden immer vielfältiger, vielschichtiger und vernetzter. Häufig werden der neuen Komplexität und Globalisierung wegen zusätzliche Regulierungen gefordert. Das Funktionieren der Märkte sei wegen fehlender Transparenz oder wegen des Entstehens neuer Monopole nicht gewährleistet. Solche Argumente und Rechtfertigungen sind kritisch zu hinterfragen und in jedem Einzelfall sorgfältig zu überprüfen.

Besonders hilfreich ist dabei die Durchleuchtung der Motive hinter dem Druck für zusätzliche Regulierung. Handelt es sich möglicherweise lediglich um ein Abschotten eines bisher geschützten Marktes oder eines veralteten Geschäftsmodells? Regulierungen zum Schutz bestehender Märkte behindern aber Innovation und Wachstum.

Eine ganz besondere Herausforderung stellt die rasant fortschreitende Digitalisierung dar. Durch sie werden Informationsasymmetrien abgebaut, Ressourcen (z.B. bei der Sharing Economy wie Uber oder airbnb) besser genutzt und das Angebot erweitert. Natürlich gefährdet dies viele traditionelle Geschäftsmodelle. Aber auch neue Firmen und ganze Industriezweige entstehen – und werden weiter entstehen.

Der Regulator kann nun versuchen, durch eine Vielzahl neuer Regulierungen traditionelle Geschäftsmodelle zu schützen und damit das Potenzial der Digitalisierung zu begrenzen. Oder er kann neue Entwicklungen fördern, indem er alte Regulierungen überprüft bzw. abschafft und versucht, den fairen Wettbewerb für alle Marktteilnehmer zu sichern. Gelänge letzteres, hätte die *Schweiz* als hoch technisiertes und politisch stabiles Land die Chance, zu einem bevorzugten Standort für die digitalisierte Welt zu werden.

Regulierungen zum Schutz bestehender Märkte behindern Innovation und Wachstum.

Box 6

Konsumenten wollen keine weiteren Staatseingriffe

Eine im Sommer 2015 erschienene Studie (Deloitte 2015) kommt aufgrund einer Umfrage zum Schluss, dass die Schweizer Bevölkerung keine raschen staatlichen Eingriffe in neue Business-Modelle will. 36% der Umfrageteilnehmer sprechen sich klar gegen neue Regulierungen aus, nur 21% plädieren für mehr Eingriffe. Die restlichen 40% haben sich noch keine Meinung gebildet.

2.5_ Zunehmender Lobbyismus der Unternehmen

Auch die Wirtschaft trägt ihren Teil zum Regulierungsdickicht bei. Gut organisierte Unternehmungen, ganze Branchen oder Interessenverbände

versuchen regelmässig, sich durch neue Regulierungen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen oder ihren Markt von der Konkurrenz – vor allem jener aus dem Ausland – abzuschotten. Die extensiven flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind das oft zitierte Paradebeispiel. Diese wurden zwar von den Gewerkschaften initiiert, aber vom Gewerbe aktiv unterstützt und mitgetragen. Ein anderes Beispiel: Als man kürzlich den Prüfungsrhythmus für Autos verlängern wollte, lobbyierten die Garagisten erfolgreich dagegen.

Meister der Abschottung sind die Vertreter der Landwirtschaft. Jüngstes Beispiel sind die Swissness-Deklarationen (vgl. Box 1), die auf Betreiben der Landwirtschaft aus rein protektionistischen Gründen durchgesetzt wurden. Weitere Sündenfälle gibt es im Energiebereich, bei den Steuern oder in der Baubranche. Im Rahmen der Energiestrategie 2050 scheint dem Parlament kein Kuhhandel zu offensichtlich, wenn es um die Subventionierung der Wasserkraft, die AKW-Laufzeitbeschränkung, die Erhöhung der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) oder um Ausnahmen für energieintensive Industrien geht. Verlierer ist in diesem Spiel der Endkonsument, nämlich der private Haushalt.

Auch die Ausgestaltung der Mehrwertsteuer dient in erster Linie einer Vielzahl von Partikularinteressen und nicht den Marktteilnehmern oder der Markteffizienz. Obwohl mit der Einführung eines Einheitssatzes bei der Mehrwertsteuer jedes Jahr Millionen von Franken gespart werden könnten (Bundesrat 2013), hat sich das Parlament bis heute nicht zu dieser Massnahme durchringen können.

Box 7

Komplizierte interkommunale und interkantonale Steuerausscheidung

Unter Steuerausscheidung versteht man die Aufteilung von Einkünften und Abzügen auf die verschiedenen Gemeinden und Kantone, in denen ein Unternehmen Zweigniederlassungen hat. Je nach kantonaler Gesetzgebung müssen Unternehmen für alle Gemeinden, in denen sie einen Standort haben, auch eine Steuererklärung ausfüllen. Ist ein Unternehmen in verschiedenen Kantonen tätig, muss es ausserdem die Steuererklärung im Original am Hauptsteuerdomizil einreichen und eine Kopie an alle Spezial- (Ort der Liegenschaft) und Nebensteuerdomizile (Ort der Betriebsstätte) senden. Dem steuerpflichtigen Unternehmen erwächst daraus ein grosser Zusatzaufwand. Erschwerend ist, dass es zwischen den Kantonen zu unterschiedlichen Auffassungen betreffend die Steuerausscheidung auf die einzelnen Kantone kommen kann. Eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14) könnte hier Abhilfe schaffen. So wäre denkbar, dass Unternehmen mit verschiedenen Standorten innerhalb eines Kantons nur noch eine Steuererklärung direkt beim Kanton einreichen. Letzterer würde die Gemeindesteuern berechnen, einziehen und an die einzelnen Standortgemeinden verteilen. Bei Unternehmen mit Niederlassungen in verschiedenen Kantonen käme das gleiche Prinzip zum Einsatz: Das Unternehmen reicht eine Steuererklärung im Kanton des Hauptsteuerdomizils ein, worauf dieser die Steuerausscheidung vornimmt, die Steuern einreibt und die Einnahmen auf die verschiedenen Kantone verteilt.

Quelle: Bundesrat (2015a)

2.6_ Zunehmende Ansprüche der Gesellschaft an den Staat

Mit steigendem Wohlstand sind quasi automatisch die Ansprüche der Öffentlichkeit an den Staat gestiegen. Dies gilt besonders für das Sozialwesen, das Gesundheitswesen, den Umwelt- oder den Konsumentenschutz. Die über lange Zeit beinahe problemlos geflossenen staatlichen Einkommensströme haben Begehrlichkeiten von allen Seiten gefördert und zu neuen, zusätzlichen Regulierungen führt.

Auch gesellschaftliche Veränderungen wie die Individualisierung führen dazu, dass die persönliche Verantwortung für den Risikofall nur allzu gerne an den Staat abgeschoben wird. Es herrscht eine allgemeine Tendenz zur Übertragung von Risiken an den Staat und zur Sozialisierung der damit verbundenen Kosten. «Man empfiehlt nicht mehr, man wünscht nicht mehr, man schlägt nicht mehr vor, man fordert vom Staat!» (Jagmetti 2014).

Ausdruck dieser zunehmenden Forderungen an den Staat ist die massiv gestiegene Anzahl parlamentarischer Vorstösse und Initiativen. In der Periode von 1995 bis 2014 haben sich diese von 901 auf 2174 mehr als verdoppelt (Parlamentsbibliothek 2015b). In der letzten Legislaturperiode wurden 5537 Vorstösse – aufgeteilt in Motionen, Postulate, Interpellationen und parlamentarische Initiativen – eingereicht. Auffallend ist die stark gestiegene Zahl der Interpellationen. Wurden in der 48. Legislatur noch deren 1884 gezählt, waren es in der 49. Legislatur 2571. 2007 errechnete die Bundesverwaltung, dass die Beantwortung eines Vorstosses im Schnitt 6120 Franken kostet (neuere Zahlen existieren nicht). Aufgrund dieser Angaben ergäben sich also Kosten von über 35 Mio. Fr. allein für die Beantwortung der Vorstösse.

Box 8

Juristen zur Qualität der Gesetzgebung

Im Jahr 2014 erschien ein Buch mit dem vielversprechenden Titel «Vom Wert einer guten Gesetzgebung». Darin beklagen 16 führende Juristen in der Schweiz den zunehmenden Qualitätsverlust in der schweizerischen Gesetzgebung. Insbesondere wird die Qualität der in Eigenregie gesetzgebenden Parlamentarier beklagt. Dies würde vor allem die Quantität von Gesetzen fördern und trägt damit zum Regulierungsdickicht bei (Griffel, 2014).

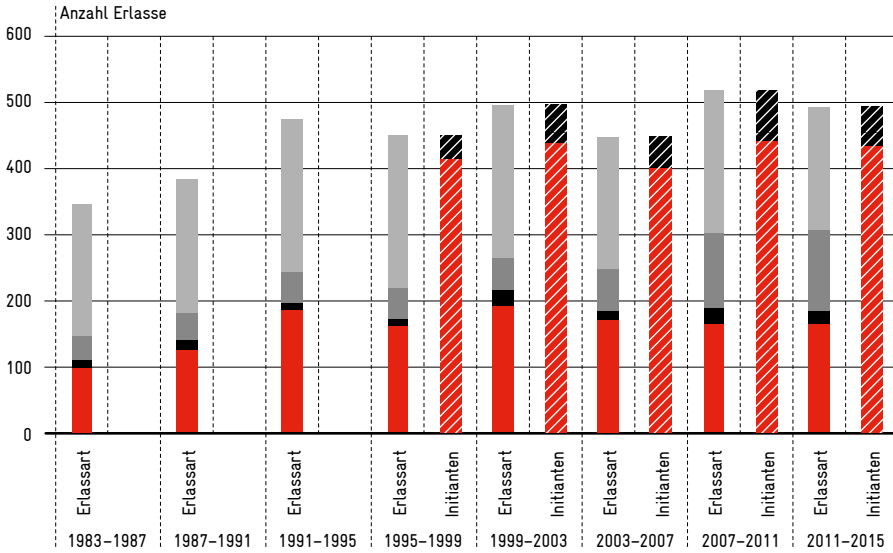
Noch entscheidender als die blossen Zahl der Vorstösse sind die resultierenden Erlasse. Wie *Abbildung 2* zeigt, ist diese Zahl in den letzten gut 30 Jahren um nahezu 45 % gestiegen, nämlich von 345 in der 42. Legislatur (1983–1987) auf 494 in der eben zu Ende gegangenen 49. Legislatur (Parlamentsbibliothek 2015a). Daten für die Urheberschaft der Erlasse liegen erst seit 1995 vor. In diesem Zeitraum ist der Anteil der Gesetzeserlasse, die durch das Parlament initiiert wurden, von 8 % auf 12 % gestiegen (Parlamentsbibliothek 2015b).

Gestiegene Forderungen an den Staat haben nicht nur die Staatsquote – sie beträgt heute unter Berücksichtigung der obligatorischen Gebühren und Abgaben über 40 % – in die Höhe getrieben, sondern auch substantiell zum Regulierungsdickicht beigetragen.

Abbildung 2

Bundeserlasse und deren Initianten (1983–2015)

Die Zahl der Erlasse pro Legislatur ist seit 1983–1987 von 345 auf 494 (2011–2015) gestiegen. Am stärksten haben die verabschiedeten Bundesgesetze (+65) und Bundesbeschlüsse (+90) zugenommen. In den letzten 15 Jahren stagnierte die Zahl der Erlasse auf hohem Niveau. Ein Blick auf die Initianten zeigt, dass das Parlament immer stärker aus eigenem Antrieb neue Gesetze lanciert.



Erlassart:
■ Bundesgesetze
■ Verordnungen der Bundesversammlung
■ Bundesbeschlüsse (1)
■ Einfache Bundesbeschlüsse (2)
Initianten:
▨ Bundesrat
▨ Parlament

- (1) Beschluss der Bundesversammlung ohne rechtsetzende Bestimmungen. Untersteht jedoch aufgrund verfassungsmässiger oder gesetzlicher Bestimmungen einem Referendum.
- (2) Beschluss der Bundesversammlung ohne rechtsetzende Bestimmungen. Untersteht nicht dem Referendum.

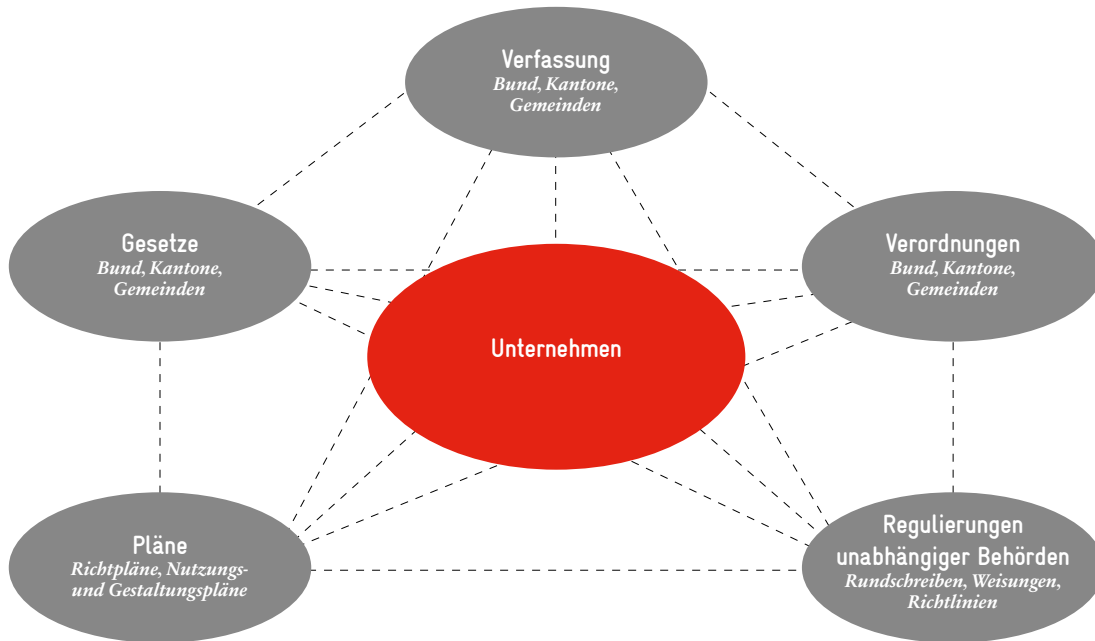
Quelle: Parlamentsbibliothek (2015b)

2.7_ Wie aus einzelnen Regulierungen ein Dickicht wird – das Gulliver-Syndrom

Ein nicht zu unterschätzender Effekt des zunehmenden Regulierungsdickichts ist, dass die Gesamtbelastung durch Regulierung nicht einfach durch Addition der Belastung von einzelnen Regulierungen errechnet werden kann, sondern dass die Gesamtbelastung aufgrund des Zusammenspiels verschiedener Regulierungen überproportional steigt (vgl. Abbildung 3). Zur Umschreibung dieses Zusammenhangs wurde in der Schweiz von verschiedenen Autoren der Begriff Gulliver-Syndrom verwendet (Borner 2014, Schwarz 2015). Dieser Effekt ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass viele Regulierungen schlecht aufeinander abgestimmt sind, sich überschneiden oder gar widersprechen. Ursache ist häufig, dass (zu) viele Regulatoren auf verschiedenen Ebenen das gleiche Subjekt regulieren. Ein Beispiel dafür ist die Bauwirtschaft, wo die Vorschriften aus unterschiedlichen Bereichen (Raumplanung, Denkmalschutz oder Brandschutz) zu einem undurchsichtigen Regulierungssammelsurium wurden (vgl. Box 9).

Abbildung 3

Das Zusammenspiel unterschiedlichster Regulierungen führt zum Regulierungsdickicht



Quelle: Eigene Darstellung

Box 9

Das Gulliver-Syndrom am Beispiel des Baurechts

Je nach Standort und Grösse des Projekts können für ein Bauvorhaben mehr als zehn unterschiedliche Handlungspflichten notwendig sein. Entsprechend viele Fachbereiche von der Stadtbildkommission über den Natur-, Gewässer-, Lärm- und Brandschutz bis hin zu Energiebehörden und Behindertenorganisationen sind jeweils in ein Projekt involviert. Im Rahmen der Regulierungskostenmessung, die ergeben hat, dass die Regulierungen 18% der Kosten bei einem Umbau bzw. 4% bei einem Neubau verursachen, haben Kuster, Plaz und Curschellas (2014) folgende Handlungspflichten identifiziert:

- Baubewilligungsverfahren: Prüfung der Rechtskonformität des geplanten Bauwerks, Einbezug von Anspruchsgruppen und – bei Berechtigung – Gewährung von Rechtsmitteln.
- Brandschutz: Verhindern von Bränden bzw. Schadensbegrenzung im Brandfalle.
- Energetische Massnahmen: Umweltverträgliche, sparsame und effiziente Nutzung von Energie.
- Hindernisfreies Bauen: Sicherstellung des Zugangs zu einer Baute oder Anlage ohne Hindernisse.
- Parkierung: Umsetzung des lokalen Verkehrskonzepts – Bereitstellung und Begrenzung von Parkplätzen.
- Zivilschutz: Bereitstellung von Schutzräumen für die Bevölkerung als Notunterkunft.
- Erdbebensicherheit: Prävention von Schäden an Personen und Sachwerten, hervorgerufen durch Erdbeben.
- Gesundheit / Hygiene: Schutz der Gebäudenutzer und Bereitstellung von Erholungs- und Sanitärräumen.
- Lärmschutz: Schutz der Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm.
- Arbeitssicherheit: Schutz der Mitarbeiter und Nutzer der Gebäude.

3_ Ausländische Erfahrungen bei der Bekämpfung des Regulierungsdickichts

Die in Kapitel 2 durchgeführte Analyse der Gründe zunehmender Regulierung ist zentral, weil erst das Verständnis dafür die Formulierung von Massnahmen zur Bekämpfung der Regulierung ermöglicht. Im folgenden Kapitel werden solche Massnahmen und die im Ausland gemachten Erfahrungen zusammengetragen. Wo die *Schweiz* ähnliche Massnahmen umgesetzt hat, wird auch auf die daraus gewonnene Erkenntnis eingegangen. Dabei spielt nebst der Implementierung von einfachen, aber standardisierten Massnahmen auch die institutionelle Angliederung der für die Umsetzung zuständigen Stellen eine entscheidende Rolle. Tabelle 3 zeigt die *Schweiz* und ausgewählte Länder, auf die die Analyse mehrheitlich fokussiert. Es wird deutlich, dass *Grossbritannien*, *Deutschland* und die *Niederlande* in der Vergangenheit mehr unternommen und erreicht haben, um die regulatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern. Die *Schweiz* könnte also von den ausländischen Erfahrungen profitieren.

Tabelle 3

Massnahmen zur Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen in ausgewählten Ländern

Land	Standardisierte Kostenberechnung (vgl. Kapitel 3.3.1)	Regulierungsfolgen- abschätzung (RFA) (vgl. Kapitel 3.3.2)	Konkretes Reduktionsziel (vgl. Kapitel 3.4.4)	Regulierungs- bremse (vgl. Kapitel 3.4.2)	Unabhängige Prüfstelle zur Kontrolle der Massnahmen (vgl. Kapitel 3.5)
Grossbritannien	✓	✓	✓	✓	✓
Deutschland	✓	✓	✓	✓	✓
Niederlande	✓	✓	✓	x	✓
Schweiz	(✓)	✓	✓	x	x

Quelle: Eigene Darstellung

3.1_ Steiniger Weg zu griffigen Massnahmen

Nicht nur in der *Schweiz* sind überbordende Regulierungen ein politischer Dauerbrenner. Auch im Ausland ist die Problematik seit Jahren Teil der politischen Agenda. Erfolgreiche und weniger erfolgreiche Strategien zur Bekämpfung des Regulierungsdickichts kamen zur Anwendung.

Die *Niederlande* dürfen in diesem Bereich als eine Vorreiterin gesehen werden. Eine korporatistische Staatsphilosophie, d.h. konsensorientiert unter Einbezug von Fachwissen, führte in den 1990er Jahren zu offeneren und marktorientierteren Regulierungsmodellen. Die Kok-Regierung (1994 – 2002) war als Koalitionsregierung der Sozialdemokraten mit zwei liberalen Parteien federführend. Ein Koalitionsvertrag gab den Rahmen für die Politik der jeweils nächsten vier Jahre vor. Dieser Vertrag spielte

für die Bekämpfung der Bürokratiekosten eine wichtige Rolle in der Wirtschaftspolitik. Ziel der Koalitionsregierung war es, den Bürokratieabbau anhand monetärer Reduktionsziele systematisch voranzutreiben. Konkret sollten die Bürokratiekosten um 10 % gesenkt werden. So wurde im Jahr 1993 die Entwicklung eines Verfahrens, das die für die Wirtschaft entstehenden Kosten aufgrund gesetzlicher Pflichten messbar machen soll, durch das niederländische Wirtschaftsministerium angestossen (Meetinstrument Administratieve Lasten, kurz Mistral). Eine 1998 eingesetzte Fachkommission, bestehend aus Vertretern der Wirtschaft, sollte die Möglichkeiten zur systematischen und nachhaltigen Reduktion administrativer Lasten zeigen. Die sogenannte «Slechte Kommission» unterbreitete 1999 folgendes Massnahmenpaket:

- Flächendeckende Bestandsmessung und regelmässiges Monitoring;
- Aufstellung von Massnahmenprogrammen zur Reduktion des Kostenbestandes;
- Ex-Ante-Schätzung der Bürokratiekosten und Einrichtung eines unabhängigen Beratungs- und Kontrollorgans.

Schritt für Schritt wurden diese Vorschläge umgesetzt. Im Jahr 2000 wurde die unabhängige Prüfstelle «Adviescollege toetsing administratieve Lasten» (Actal) gegründet und mit der Überprüfung der Ex-ante-Schätzungen beauftragt. Deutlich länger dauerte die Etablierung des Messverfahrens für die Bürokratiekosten. Erst 2003 wurde, nach zehnjähriger Vorarbeit der sozialdemokratisch-liberalen Kok-Regierung, das Standard-Kostenmodell (SKM) von Jan Peter Balkenendes christdemokratisch-liberaler Regierung flächendeckend und verbindlich eingeführt.

In *Grossbritannien* wurde das Thema Bürokratieabbau bereits Ende der 1980er Jahre, unter der konservativen Premierministerin Thatcher, diskutiert. Als Konsequenz des 1985 veröffentlichten Arbeitspapiers «Lifting the Burden» mussten alle Departemente die «Compliance Costs» aus neuen Regulierungen erfassen (OECD 2010). Die Verabschiedung des «Regulatory Reform Act» im Jahr 2001 erweiterte zudem die Möglichkeiten der Ex-post-Evaluation, da bestehende und für die Wirtschaft schädliche Regulierungen mittels abgekürztem politischem Verfahren abgeändert oder aufgehoben werden konnten. Unter der Labour-Regierung von Tony Blair wurde 2005 eine Bestandsmessung der Bürokratiekosten nach niederländischem Vorbild initiiert und Ende 2006 abgeschlossen. Die konservativ-liberaldemokratische Koalitionsregierung unter Premierminister David Cameron führte weitere Neuerungen ein, die eine Verbesserung der Rechtsetzung bewirken sollen. So müssen alle Verordnungen Evaluationsklauseln enthalten und wo möglich nur temporär ausgestaltet sein («Sunset»-Klauseln).

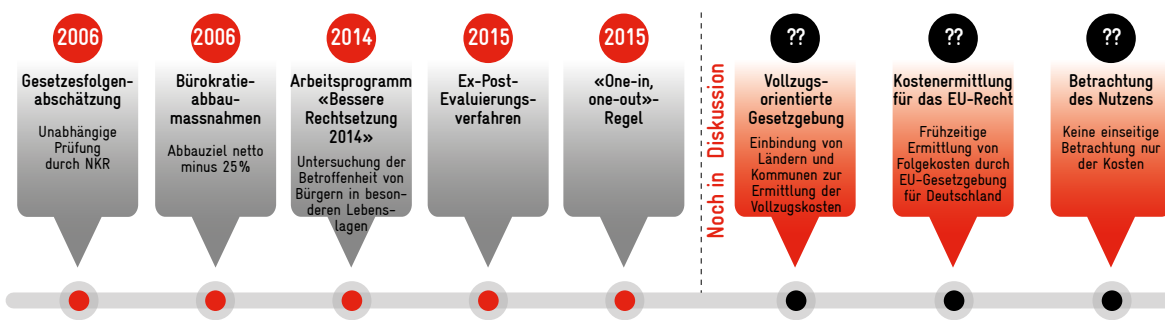
Auch *Deutschland* hat intensive Anstrengungen zur Reduktion der Bürokratiekosten unternommen, damit aber später begonnen als die *Niederlande*. In *Deutschland* verabschiedete die grosse Koalitionsregierung von CDU und SPD während der ersten Legislaturperiode von Angela

In Grossbritannien müssen alle Verordnungen Evaluationsklauseln enthalten und sollten temporär ausgestaltet sein.

Merkel im April 2006 das Regierungsprogramm «Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung» (vgl. Abbildung 4). Einige Monate später – im September 2006 – wurde mit dem Normenkontrollrat (NKR) eine unabhängige Prüfstelle nach holländischem Vorbild (Actal) ins Leben gerufen. Das Arbeitsprogramm «Bessere Rechtssetzung», das die Bundesregierung 2014 verabschiedete, umfasst weitere Vorschläge zur Bekämpfung überbordender Regulierungen. Wie Abbildung 4 zeigt, sind in *Deutschland* derzeit auch relativ strikte Massnahmen wie der «One-in, one-out»-Mechanismus mehrheitsfähig.

Abbildung 4

Realisierte und bevorstehende Schritte für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in Deutschland



Quelle: In Anlehnung an NKR (2014)

Während man sich andernorts – wenn auch nach jahrelangen Diskussion – auf die Einführung von Massnahmen und institutionellen Verbesserungen des Regulierungsprozesses einigen konnte, fehlt es in der *Schweiz* nach wie vor am politischen Willen. Zwar werden die zunehmenden Belastungen durch Regulierungen von der Politik und der Wirtschaft seit Jahren thematisiert, aber es fehlt an wirksamen Massnahmen.

Die wirtschaftlich schwierige Lage zu Beginn der 1990er Jahre führte zu ersten Vorstössen im Parlament, etwa von der FDP-Fraktion (Interpellation 92.3405) oder von Nationalrat Cumberg (Motion 95.3024) mit dem Ziel, die Regulierungsdichte zu senken, und bewirkte auch, dass solche vermehrt politischen Zuspruch fanden. Deutlich zum Ausdruck kamen in vielen Vorstössen zwei Anliegen: Die administrative Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sollte reduziert werden, und neue Regulierungen sollten einer eingehenden Prüfung auf Bürokratiekosten unterzogen werden. Bundesrat und Verwaltung haben reagiert und diverse Instrumente zur Qualitätsverbesserung von Regulierungen und zur Eindämmung der Regulierungsflut eingeführt.

Im Jahr 1998 wurde das KMU-Forum ins Leben gerufen, kurz darauf der KMU-Verträglichkeitstest und im Jahr 2000 das Instrument der RFA. Seit ihrer Einführung vor 15 Jahren sind die RFA ebenfalls oft Gegen-

stand politischer Vorstösse. Die Curia Vista Datenbank verzeichnet rund 50 Geschäfte, die sich mit dem Instrument der RFA befassen (Parlamentsbibliothek 2016)⁴. Dabei werden Forderungen zur qualitativen Weiterentwicklung der RFA erhoben oder die Integration weiterer Analyseebenen wie der Gleichstellung, Generationenverträglichkeit, Nachhaltigkeit oder Lebensqualität in die RFA verlangt.

Die Annahme der Postulate Fournier (10.3429) und Zuppiger (10.3592) im Jahr 2010 verpflichtete den Bundesrat dazu, die Regulierungskosten aller bestehenden Gesetze in der *Schweiz* zu schätzen. In Erfüllung dieser Postulate wurde mit dem Regulierungskostenbericht (Bundesrat 2013) erstmals eine detaillierte Schätzung der Kosten, die staatliche Regulierungen in wichtigen Bereichen für die Unternehmen verursachen, veröffentlicht.

Seit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 haben sich Parteien und Politiker wieder vermehrt gegen das wuchernde Regulierungsgestrüpp ausgesprochen. Die FDP hat einen Vorstoss eingereicht, der die Einführung einer Regulierungsbremse vorschlägt (Motion Caroni 15.3421). Der Bundesrat bekräftigt in der Antwort seine Besorgnis über die zunehmende Regulierungsdichte, zeigt sich bei der geforderten Massnahme jedoch zögerlich.

Mitte September 2015 wurde ein Postulat der SVP (Postulat Föhn 15.3787) zur sofortigen Konkretisierung der Umsetzung der 30 Vorschläge aus dem Regulierungskostenbericht (Bundesrat 2013) vom Ständerat angenommen. Im Rahmen der Diskussion des Nationalrates zur Frankenstärke vom 23. September 2015 wurden gleich sieben Vorstösse der bürgerlichen Parteien CVP, FDP und SVP zur Entlastung der KMU diskutiert. Nebst punktuellen Entlastungen wurde darin eine wirkungsvolle Bedarfsanalyse und eine gesetzliche Grundlage für die RFA (Motion Vogler 15.3400) sowie die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Prüfung der RFA verlangt (Dringliche Interpellation Fraktion CVP-EVP 15.3819, Motion FDP-Liberale Fraktion 15.3445). Beide Motionen wurden vom Nationalrat, entgegen den Anträgen des Bundesrats, angenommen.

Trotz der vielen politischen Vorstösse (vgl. Tabelle 1A) konnten in der *Schweiz* bis heute noch keine griffigen Massnahmen zur Bekämpfung der Regulierungsdichte realisiert werden. Die politischen Verhältnisse erlauben es bis jetzt nicht, einen Konsens zu finden, allerdings könnte sich dies mit dem seit den Wahlen im Herbst 2015 neu zusammengesetzten Parlament ändern.

Trotz der vielen politischen Vorstösse konnten in der Schweiz bis heute noch keine griffigen Massnahmen zur Bekämpfung der Regulierungsdichte realisiert werden.

3.2_ Wie ist der überproportionale ausländische Einfluss zu bremsen?

Die intensive Regulierungstätigkeit auf internationaler Ebene, allen voran in der *EU* und in den *USA*, zwingen den Schweizer Gesetzgeber im-

4 Tabelle 1A in Anhang 1 fasst die politischen Vorstösse und deren Abstimmungsergebnisse zusammen.

mer wieder, die eigenen Gesetze anzupassen (vgl. Kapitel 2.1). Mit diesem Problem steht die *Schweiz* nicht alleine da. In den *Niederlanden* waren umgesetzte EU-Regulierungen bereits 2006 für 50 % der Bürokratiekosten verantwortlich (Müller 2006). Und auch in *Deutschland* – dem wohl einflussreichsten EU-Mitglied – stammt die Hälfte der neu entstandenen «Erfüllungskosten» seit 2011 von europäischen Regulierungsvorhaben (NKR 2015b).

Die *EU* musste sich jedoch auf Druck der Mitgliedsländer mit Fragen der Regulierungsqualität und -kontrolle auseinandersetzen. Im Jahr 2012 hat die Kommission das sogenannte «Regulatory Fitness and Performance Programme» (Refit) lanciert. Damit ging man die Verpflichtung zu einem klaren, einfachen und stabilen Rechtsrahmen für Unternehmen, Arbeitnehmer und Bevölkerung ein. Im Rahmen von Refit soll der gesamte Bestand an EU-Rechtsvorschriften überprüft werden, mit dem Ziel, Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten oder wirkungslose Massnahmen zu reduzieren. Erste Resultate erbrachten allerdings wenig Konkretes (European Commission 2013). Im Mai 2015 beschloss die Kommission die Gründung der Refit-Plattform, die einen regelmässigen Austausch mit den beteiligten Akteuren und den Mitgliedstaaten zu Verbesserungen der EU-Rechtsvorschriften pflegen soll. Dabei werden auch Vertreter der Wirtschaft, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft in den Dialog einbezogen (European Commission 2015). Die erste Sitzung der Refit-Plattform soll Anfang 2016 stattfinden.

Der Regulierungseifer auf europäischem Niveau ist bis anhin jedoch ungebrochen. Daher haben sich im Jahr 2014 die regulatorischen Prüfstellen aus fünf EU-Ländern zur Dachorganisation «RegWatchEurope» zusammengeschlossen. Ziel ist es, den europäischen «Better Regulation»-Anforderungen von Seiten der Mitgliedsländer Nachdruck zu verleihen und so die administrativen Belastung durch europäische Regelungen zu reduzieren (RegWatchEurope 2014). Zusammengeschlossen haben sich Actal (*Niederlande*), der NKR (*Deutschland*), das Regulatory Policy Committee (*Grossbritannien*), die Komise RIA (*Tschechien*) und der schwedische Regelrådet.

Auch auf Ebene der einzelnen Mitgliedsländer wird versucht, sich gegen die wachsende Zahl internationaler Regulierungen zur Wehr zu setzen. Der NKR thematisiert in seinem aktuellen Jahresbericht die Regulierungen der *EU*. Zwar sind die Ministerien seit 2012 verpflichtet, das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Kommission auf Regulierungsvorhaben mit signifikantem Aufwand für Bevölkerung, Unternehmen oder die Verwaltung zu untersuchen und nötigenfalls bei der EU-Kommission eine nachvollziehbare Folgenabschätzung zu verlangen. Aber diese Folgenabschätzungen scheinen gemäss dem NKR wenig Aussagekraft zu haben, denn er kritisiert, dass «[...] Zahlenangaben und Bewertungen der Europäischen Kommission in der Regel lücken- oder fehlerhaft sind oder ganz fehlen» (NKR 2015b, S. 4).

In Deutschland stammt die Hälfte der neu entstandenen «Erfüllungskosten» seit 2011 von europäischen Regulierungsvorhaben.

3.3_ Standardisierung notwendig, aber nicht hinreichend

3.3.1 Schwierige Ex-post-Kostenmessung

Die mit Regulierungen verbundenen Kosten sind vielfältig (vgl. Abbildung 5). Am offensichtlichsten sind beispielsweise Mehrbelastungen in Form von zusätzlichen oder zu hohen Personal- oder Investitionskosten (Brand-schutzvorschriften). Weniger konkret sind die indirekten Kosten für die Unternehmen. Diese können aufgrund entgangener Gewinne (Opportunitätskosten) oder durch die Substitution von Produkten zustande kommen. Regulierungen verursachen aber in den meisten Fällen nicht nur Kosten für Unternehmen, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft. Eingeschränkter Wettbewerb führt zu überhöhten Preisen für die Konsumenten. Diese Kosten zu schätzen, ist sehr anspruchsvoll. Beinahe unmöglich wird es aber, wenn auch die Umwelt- oder Gesellschaftskosten in die Analyse einbezogen werden, weil für diese Bereiche oft keine Preise bestehen, die bei der Kalkulation helfen könnten. Eine wertfreie Beurteilung wird umso schwieriger, weil das Risiko besteht, dass Kostenschätzungen auf Basis ideologischer Überlegungen erstellt und dadurch zugunsten der Regulierung verfälscht werden.

Nebst der Schwierigkeit der blossen Kostenschätzung kommt hinzu, dass Letztere über verschiedene Alternativen oder über die Zeit hinweg vergleichbar sein muss. Dies gilt sowohl für den Fall einer vollständigen Kostenmessung, die beispielsweise als Basis für die Definition eines Reduktionsziels dient, als auch für eine partielle Kostenmessung wie bei der RFA oder einer Ex-post-Evaluation.

Die Kostenschätzung muss über verschiedene Alternativen oder über die Zeit hinweg vergleichbar sein.

Angesichts dieser Problematik war man in verschiedenen Ländern bemüht, allgemein akzeptierte Standards für die Erfassung von Regulierungskosten zu entwickeln. Als erstes entstand in den *Niederlanden*, als Weiterentwicklung von *Mistral*, im Jahr 2003 das SKM (Ramboll 2007). Dänemark und Schweden (2004) sowie Tschechien und *Grossbritannien* (2005) waren die ersten Länder, die das SKM zur Regulierungsmessung übernahmen. Sukzessive adaptierten fast alle EU-15-Mitgliedstaaten und einige neue EU-Länder sowie Norwegen das SKM (Wegrich 2009). Auch die *Schweiz* führte ab 2007 mit Hilfe des SKM in mehreren Regulierungs-bereichen Kostenschätzungen durch (Seco 2011).

Abbildung 5 zeigt die Regulierungskosten, die durch das SKM quantitativ erfasst werden. Es sind dies «nur» die direkten Kosten, die den Unternehmen aus Informationspflichten bedingt durch Regulierungen erwachsen (Seco 2011).

Stärken des SKM sind seine Einfachheit und seine Verbreitung innerhalb der *EU*, die dazu führt, dass bei der Regulierungskostenmessung eine gewisse Standardisierung über die Ländergrenzen hinweg stattgefunden hat. Die enge Definition der administrativen Kosten und der beschränkte Analysekreis (Unternehmen) in der ursprünglichen Version des SKM haben jedoch zur Folge, dass nur ein kleiner Teil der gesamten

Regulierungskosten erfasst wird. Neue Methoden bzw. Weiterentwicklungen des SKM, wie das im Jahr 2009 in *Deutschland* entwickelte Regulierungskostenmodell (RKM) oder das niederländische «compliance cost assessment» (CCA), versuchen, diese Schwachpunkte zu beheben.

Abbildung 5 zeigt, welche weiteren Kosten das RKM und das CCA in die Erhebung einbeziehen. Nebst den Informationspflichten werden im RKM und CCA auch weitere Handlungspflichten quantifiziert. Dabei kann es sich beispielsweise um einzuholende Bewilligungen, notwendige Qualifikationen oder Grenzwerte (Emissionen) handeln. Verbote sind keine Handlungspflichten und damit im RKM nicht berücksichtigt (Seco 2011). Im CCA werden sogar mikro- und makroökonomische Kosten in die Berechnungen einbezogen (CEPS 2013). Die Berechnungsmethoden sind vergleichbar mit derjenigen des SKM, wobei aber die sogenannten «So-wieso-Kosten», also die Kosten für Informations- und Handlungspflichten, die auch ohne Regulierung anfallen würden, in die Quantifizierung einfließen. Als Informationsquelle dienen Umfragen, Sekundärdaten und standardisierte Daten für einzelne Kosteneinheiten.⁵

In der *Schweiz* wurde im Rahmen der Regulierungskostenmessung mit dem Regulierungs-Checkup im Jahr 2011 eine an das RKM angelehnte standardisierte Berechnungsmethode eingeführt. Im Unterschied zum RKM werden die Kosten durch Experten geschätzt, und erst die Resultate werden dann anhand weniger Interviews mit Unternehmen verifiziert. So wird versucht, den administrativen Aufwand durch die Kostenerhebung minimal zu halten⁶. Ein weiterer Unterschied ist, dass beim Regulierungs-Checkup die indirekten Kosten nur qualitativ erhoben werden. Der Regulierungs-Checkup hat zum Ziel, die Regulierungskosten für Unternehmen messbar zu machen, nicht aber für die Volkswirtschaft oder die Bevölkerung.

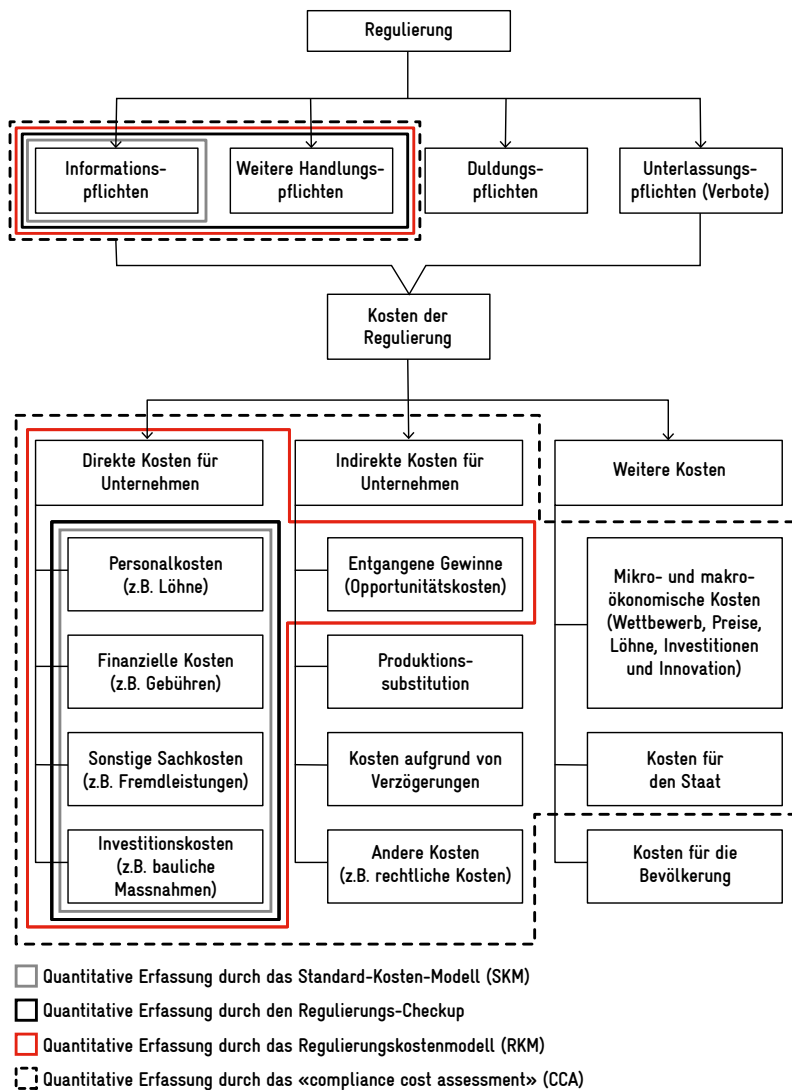
Die Erfahrungen aus dem Ausland und der *Schweiz* zeigen, dass eine standardisierte, verbindliche und von breiten politischen Kreisen akzeptierte Berechnungsmethode notwendige Voraussetzung für alle weiteren Bemühungen der besseren Regulierung ist. Es muss festgelegt werden, welche Kostenarten in die Beurteilung einbezogen werden. Indirekte Kosten wie Opportunitätskosten sind meist schwer quantifizierbar und werden deshalb aus Praktikabilitätsgründen besser ausgeklammert. Die Probleme, die Actal (2012) in den *Niederlanden* bei der Schätzung der «Compliance Costs» (Befolgungskosten) bemängelt, zeigen, dass die Erreichung eines gewissen Qualitätsstandards bei der Berechnung der Regulierungskosten lange Zeit in Anspruch nimmt. Ein weiterer wichtiger Punkt wird in keiner der Messmethoden berücksichtigt: Das Zusammenspiel der einzelnen Regulierungen (Gulliver-Syndrom) und der für die

⁵ Für einen ausführlichen Vergleich von SKM, CCA und RKM siehe *CEPS (2013)*.

⁶ Eine detaillierte Übersicht zum Regulierungs-Checkup und den Unterschieden zum RKM findet sich in *Seco (2011)*.

Abbildung 5

Unterschiedliche Regulierungskosten und verschiedene Schätzmethoden



Quelle: In Anlehnung an Seco (2011)

Unternehmen entstehende Koordinationsaufwand. Es wird übersehen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten und die Kosten bei den Unternehmen auch durch das Zusammenspiel inkonsistenter und intransparenter Regulierungen anfallen und nicht nur durch einzelne (neue) Regulierungen.

3.3.2 Regulierungsfolgenabschätzung – Wunderwaffe oder Papiertiger?

Die RFA ist ein standardisiertes Instrument zur Ex-ante-Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Regulierungen. Es wird nicht nur der potenzielle Nutzen einer Regulierung bewertet – wie dies in politischen Diskussionen meist der Fall ist –, sondern dieser wird ins Verhältnis zu den durch die Regulierung verursachten Kosten gesetzt. Diese

ökonomische Betrachtungsweise soll den Regulatoren vor allem zusätzliche Informationen über die neue Regulierung liefern und dadurch den Entscheidungsprozess und die Regulierung selber verbessern.

In *Grossbritannien* wurde im Jahr 1998 das «Regulatory Impact Assessment» (RIA) eingeführt. Am Anfang jedes Regulierungsvorhabens stellt sich für das federführende Departement die Frage, ob eine RIA notwendig ist. Von einer RIA ausgenommen sind Vorhaben, die keinen Einfluss auf Unternehmen haben bzw. diese gar entlasten, die Kosten von jährlich weniger als 1 Million Pfund verursachen oder die EU-Recht gemäss Minimalanforderung umsetzen.

Es gibt fünf Qualitätskriterien, die im Rahmen der RIA geprüft werden müssen (vgl. Tabelle 4). Regulierungen, die nicht den fünf Prinzipien entsprechen, sollten gar nicht erst umgesetzt werden. Diese Qualitätskriterien haben sich bewährt und wurden von vielen anderen Ländern übernommen.

Seit 2000 müssen im Rahmen der RIA auch Alternativen zu neuen Regulierungen und seit 2002 deren Auswirkungen auf den Wettbewerb analysiert werden. In sämtlichen RIA muss seit 2013 eine explizite Prüfung der Auswirkungen auf Kleinstunternehmen bis zu 50 Mitarbeitern stattfinden (BIS 2015). Weil Regulierungskosten kleine Firmen überproportional belasten, soll das «small- and micro-business assessment» bewirken, dass diese Firmen von neuen Regulierungen ausgenommen sind.

Tabelle 4

Die fünf Qualitätskriterien für gute Regulierungen in Grossbritannien

<i>Prinzip</i>	<i>Bedeutung</i>
Verhältnismässigkeit (Proportionality)	<ul style="list-style-type: none"> – Regulierungen sollten im Verhältnis zu den zu lösenden Problemen stehen und auf Basis von Risikoüberlegungen ausgearbeitet werden. – Nicht regulatorische Alternativen können effizienter sein als neue Regulierungen. – Die neuen Regulierungskosten sollten minimiert werden.
Wirksamkeit (Targeting)	<ul style="list-style-type: none"> – Der Zielgenauigkeit von Regulierungen ist viel Beachtung zu schenken. – Simple Zielvorgaben sind Regulierungen vorzuziehen. – Regulierungen sollten regelmässig und systematisch evaluiert und gegebenenfalls abgeändert oder aufgehoben werden.
Rechenschaftspflicht (Accountability)	<ul style="list-style-type: none"> – Regulierungsentscheidungen müssen detailliert begründet werden.
Konsistenz (Consistency)	<ul style="list-style-type: none"> – Neue Regulierungen sollten nicht im Widerspruch zu bestehenden Gesetzen stehen. – Regulierungen und deren Auswirkungen sollten berechenbar sein, um Stabilität und Sicherheit zu garantieren.
Transparenz (Transparency)	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regulierungsbehörden und die Verwaltung sollten Anspruchsgruppen bereits im Erarbeitungsprozess einbinden. – Anhörungen müssen vor Erarbeitung der neuen Regulierungen durchgeführt werden.

Quelle: BRTF (2005)

In den *Niederlanden* wurde im Jahr 2000 mit der systematischen Ex-ante-Schätzung von Bürokratiekosten neuer Gesetze begonnen. Anfangs wurde nur die administrative Belastung der Unternehmen in die RFA einbezogen, doch über die Jahre wurde der Analysebereich stetig ausgebaut. Ab 2005 mussten alle neuen Gesetze auf zusätzliche administrative Be-

lastungen für die Bevölkerung untersucht werden, und seit 2011 sind sämtliche Regulierungskosten (d.h. auch indirekte Kosten und Opportunitätskosten) neuer Gesetze einzubeziehen.

Eine Evaluation der RFA in den *Niederlanden* (2011–2012) hat ergeben, dass diese in der Wahrnehmung der Unternehmen und der Bevölkerung noch zu wenig zum Abbau der Bürokratiekosten beigetragen hat. Positiv wird vermerkt, dass die Verwaltung die administrativen Kosten ziemlich gut schätzt, indes bei der Schätzung der indirekten Kosten noch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen (Actal 2012).

In *Deutschland* wurde im September 2006 mittels der neu eingeführten Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Prüfung) begonnen, die Auswirkungen neuer Regulierungen zu analysieren. Zu Beginn wurden nur die aus Informations- und Berichtspflichten neu entstehenden Kosten für die Unternehmen erfasst. Im Jahr 2010 wurde der Adressatenkreis der Gesetzesfolgenabschätzung auf den Bürokratieaufwand der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Verwaltung ausgedehnt. Im Rahmen des Arbeitsprogramms «Bessere Rechtssetzung» der aktuellen Koalitionsregierung wurde auch ein KMU-Test eingeführt.

In der *Schweiz* gibt es RFA bereits seit dem Jahr 1999. Die vom Seco in den letzten Jahren entwickelte Methode zur RFA geht über eine einfache Kosten-Nutzen-Analyse hinaus. Sie berücksichtigt auch Fragen zur Qualität des Regulierungsprozesses, z.B. über die Notwendigkeit der Regulierung und alternative Lösungsansätze zur Erreichung des angestrebten Zieles. Analog den britischen und niederländischen Qualitätskriterien soll im Rahmen der RFA die Regulierung anhand von fünf Prüfpunkten analysiert werden (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Die fünf Prüfpunkte, die in einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) in der Schweiz behandelt werden müssen

<i>Prüfpunkt</i>	<i>Inhalt</i>
Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	<ul style="list-style-type: none"> – Handlungsbedarf: Überwiegende öffentliche Interessen, Marktversagen, Regulierungsversagen – Handlungsziele: Ziele, Zeitraum, Zielkonflikte
Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmen: Betroffene Unternehmen, direkte und indirekte Regulierungskosten – Haushalte: Konsumenten, Arbeitnehmende, Steuerpflichtige, Eigentümer – Staat: Bund, Kantone, Gemeinden – Regionen: Urbane Zentren, Agglomerationen, Berggebiete, Tourismusregionen, Grenzregionen
Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> – Märkte, Produktionsfaktoren und Infrastruktur – Auswirkungen auf Wachstum, Wettbewerb und Standort – Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt – Bilanz der Auswirkungen: Kosten-Nutzen, KMU-Verträglichkeit
Alternative Regelungen	<ul style="list-style-type: none"> – Sanftere Regelungsinstrumente: Wirtschaftliche Anreize – Alternativen zu ausgewählten Regelungsinstrumenten: Produktvorschriften, Bewilligungspflichten – Alternative Regelungsinhalte: Geltungsbereich, «Opting-out» – Verzicht auf Regelungen
Zweckmässigkeit im Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> – Verringerter Aufwand durch Vereinfachung – Erhöhte Wirksamkeit durch verbesserten Vollzug – Verbesserte Einführung der Regelung

Quelle: Seco 2013a

Gemäss den Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999 ist es bei Vorlagen des Bundes obligatorisch, diese fünf Fragen der RFA im Rahmen der Vernehmlassungsunterlagen zu behandeln. Tiefe, Breite und Schwerpunkte der RFA sollen in «angemessenem» Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Vorlage stehen, was zur Unterscheidung von einfachen und vertieften RFA geführt hat. Vertiefte RFA kommen grundsätzlich bei mittleren bis starken volkswirtschaftlichen Auswirkungen zur Anwendung. Eine quantitative Schätzung der Regulierungskosten mittels des Regulierungs-Checkup ist erforderlich, wenn mehr als 10 000 Unternehmungen von einem Regulierungsprojekt betroffen sind und deren administrative Belastung steigen könnte.

Mit der RFA hat das Seco auf dem Papier zwar ein differenziertes und standardisiertes Instrument zur Verbesserung der Qualität von Regulierungen und zur Eindämmung der Regulierungsflut geschaffen. Dessen Wirksamkeit ist aber – wie auch in andern Ländern – beschränkt:⁷ Eine kürzlich durchgeführte Evaluation der einfachen RFA hat gezeigt, dass die rein qualitativen Angaben zwar oft gut dargestellt werden, die quantitativen Analysen zu Kosten und Nutzen jedoch meist mangelhaft oder gar nicht. Auch seien die RFA nicht besonders wirksam bei der Bremsung der Regulierungskosten, da sie bei der Prüfung von nicht regulatorischen Alternativen wenig ergebnisoffen seien (Schlegel 2015).

Der Vergleich mit einer früheren Evaluation (Mathis 2004) ergab ein ernüchterndes Resultat: Die Qualität der RFA ist in der Schweiz in den letzten zehn Jahren nicht verbessert worden. Zudem werden die einfachen RFA selten und nach unklaren Kriterien veröffentlicht, was dazu führt, dass die natürliche Informationsasymmetrie zwischen der Verwaltung, den politischen Akteuren und der Öffentlichkeit weiterbesteht. Jüngstes Beispiel ist die RFA zur Finanzmarktvorlage Fidleg/Finig. Diese Analyse gleicht einer blossen Rechtfertigung der vorgeschlagenen Regulierung, ohne umfassende quantitative Kosten- und Nutzenabschätzung, wie dies bei Regulierungsprojekten dieser Grössenordnung gemäss den Richtlinien des Bundesrates erforderlich wäre. Auf eine Darstellung alternativer Ansätze zur Lösung der Problematik wird ganz verzichtet, obwohl dies im Rahmen der Schweizer RFA eigentlich gemacht werden müsste (vgl. Tabelle 5).

Allio (2011) hat – im Auftrag des Seco – die Qualität und die Wirksamkeit der vertieften RFA untersucht. In der Regel gibt es zwei bis drei vertiefte RFA pro Jahr, die dann auch veröffentlicht werden (vgl. Tabelle 2A). Er kommt zu einem etwas positiveren Resultat als Schlegel (2015) bei der Evaluation der einfachen RFA, u.a. weil für die Durchführung solcher Analysen ein standardisierter Prozess festgelegt ist.

Die RFA ist bei der Prüfung von nicht regulatorischen Alternativen wenig ergebnisoffen.

7 Eine weitere Evaluation der RFA wird zurzeit von der eidgenössischen Finanzkontrolle durchgeführt, wobei erst im Frühjahr 2016 mit ersten Resultaten zu rechnen ist.

Die im Jahr 2013 auf politischen Druck zusätzlich in die RFA eingebauten inhaltlichen Aspekte haben zu deren Schwächung beigetragen. So wurden zum Beispiel die Auswirkungen auf ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Gleichstellung von Mann und Frau, die Umwelt, die Ressourcen, künftige Generationen und vieles mehr in die Analyse eingebaut. Damit werden die RFA immer weiter zweckentfremdet und politisch instrumentalisiert. Ausserdem sind Zielkonflikte programmiert, da die Objektivität und Wertfreiheit der RFA durch die Ausdehnung auf diese Analyseebenen faktisch verunmöglicht wird.

Die Erfahrungen mit RFA sind – im Ausland wie in der *Schweiz* – eher ernüchternd. Obwohl ein erheblicher intellektueller und finanzieller Aufwand zur Erstellung der RFA betrieben wird, ist deren positiver Einfluss auf neue Regulierungen bis heute in keiner Studie systematisch nachgewiesen worden. Die fehlende Wirkung von RFA hängt mit methodischen Problemen (vgl. Kapitel 3.3.1) und einer schlechten Governance-Struktur (vgl. Kapitel 3.5) zusammen. Dazu kommt, dass bei Betrachtung einer einzelnen Regulierung die entstehenden Kosten oft noch als verkraftbar eingestuft werden, besonders wenn sie vermeintlich ertragsstarke Branchen wie Banken, Versicherungen oder die Pharmaindustrie betreffen. Dabei wird das Gulliver-Syndrom gerne übersehen (vgl. Kapitel 2.7).

Box 10

Ein besonderes Augenmerk gilt den KMU

Wie in andern Ländern soll in der Schweiz ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen auf KMU gelegt werden. Das Instrument dazu: Der KMU-Verträglichkeitstest. Bis 2012 war das Seco dafür verantwortlich, mithilfe des KMU-Tests die administrativen Auswirkungen neuer Gesetzesvorlagen auf die KMU zu überprüfen. Dazu werden ausgewählte KMU befragt. Die Ergebnisse sind allerdings weder repräsentativ noch besteht eine Verpflichtung, diese zu berücksichtigen. Seit 2013 ist der KMU-Test in die RFA integriert und muss somit von den zuständigen Bundesämtern durchgeführt werden. Dadurch sollen die Meinungsäusserungen der KMU etwas früher in den Gesetzgebungsprozess einfließen und der Einfluss des KMU-Tests dadurch erhöht werden. Eine Analyse der Wirksamkeit dieses Testes fehlt bisher.

3.4_ Einfache Rezepte mit potenziell grosser Wirkung

Viele Länder haben in den letzten Jahren versucht, die Regulierungen oder die damit verbundenen Kosten mit einfachen Mechanismen zu begrenzen. Die Instrumente reichen von der Befristung von Regulierungen über die Möglichkeit, gewisse Bereiche vom Geltungsbereich der Regulierung auszuklammern, bis hin zur Vorgabe, für neue Regulierungen im Gegenzug alte aufzuheben. Die Forderung nach einer Regulierungsbremse wurde jüngst auch auf Bundesebene erhoben (Postulat Caroni, 15.3421). Im Kanton Bern wurde der Regierungsrat beauftragt, die Einführung einer solchen zu prüfen (Postulat 183-2015). Gemeinsam ist allen Instrumenten, dass sie in der Theorie einfach scheinen, der Teufel bei der Umsetzung aber im Detail steckt.

Gemeinsam ist allen Instrumenten, dass sie in der Theorie einfach scheinen, der Teufel bei der Umsetzung aber im Detail steckt.

3.4.1 «Sunset»-Klauseln: Gesetze mit Verfalldatum

Unter «Sunset»-Klauseln werden Gesetze oder einzelne Artikel verstanden, die ein klar definiertes Verfalldatum haben und ohne parlamentarischen Beschluss zur Weiterführung automatisch ausser Kraft treten. Alternativ kann eine von vornherein zeitlich und inhaltlich klar definierte Evaluation als Entscheidungsgrundlage für die Weiterführung oder Aufhebung einer Regelung dienen.

Das Konzept erfreute sich vor allem in den *USA* der 1970er Jahre wachsender Beliebtheit. Ziel war es, durch die Befristung von Behörden und Ausschüssen die parlamentarische Kontrolle über die zahlreichen unabhängigen Regulierungsbehörden auszubauen. Generell verspricht man sich von solchen Auslaufklauseln, dass übermässige Bürokratie verhindert, der Staatshaushalt eingedämmt und temporären Problemen mit temporären Massnahmen begegnet wird.

Der wiederkehrende Zwang zur Diskussion über bestimmte Sachverhalte soll zudem die Gesetzgebung als Ganzes insgesamt effizienter machen. Kritisch beurteilt werden demgegenüber der erhöhte Beschlussaufwand der Legislative, das Fehlen von adäquaten Bewertungskriterien bei der Evaluation, die verstärkte Lobbyingtätigkeit und die vordergründig temporäre Regelung von tatsächlich unbefristeten Sachverhalten (Kysar 2006).

Nebst den *USA* finden «Sunset»-Klauseln vor allem in *Australien*, *Kanada* und *Grossbritannien* Anwendung. Auch die *Schweiz* kennt befristete Normen. So sind die Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, immerhin die beiden wichtigsten Einnahmequellen des Bundes, auf Ende 2020 befristet (Art. 196 Ziff. 13 und 14 Bundesverfassung). Allerdings handelt es sich dabei um schlechte Beispiele, weil hier langfristige oder unbefristete Ausgaben mittels einer befristeten Regelung finanziert werden.

Die Erfahrungen mit der zeitlichen Beschränkung von Gesetzen sind ambivalent. Positiv ist zu werten, dass die Gesetze bis zu ihrem Verfalldatum zwingend evaluiert werden müssen, damit entschieden werden kann, ob das neue Gesetz ersatzlos gestrichen, modifiziert, weitergeführt oder gar in dauerhaftes Recht überführt wird.

Allerdings führt eine solche Klausel insofern zu mehr Rechtsunsicherheit, als bei allen betroffenen Regulierungen explizit auf das Verfalldatum hin die Frage aufgeworfen wird, ob die Regulierung bestehen bleibt, geändert oder abgeschafft wird.

In einer direkten Demokratie wie der *Schweiz*, wo der Regulierungsrahmen durch Referenden und Initiativen permanent infrage gestellt werden kann, dürfte dieses Argument jedoch weniger stark verfangen. Eine fallweise Anwendung, etwa bei konjunkturpolitischen Massnahmen oder wie in der *Schweiz* beim Bundesgesetz über die Risikokapitalgesellschaften (SR 642.15) hat daher ohne Zweifel Vorteile.

3.4.2 One-in, one-out:

Neue Regulierungen im Tausch gegen alte

Das «One-in, one-out»-Prinzip stellt eine Art der Regulierungsbremse dar, bei der für jede neue Regulierung eine alte Norm abgeschafft werden muss. Grundlage für die Entscheidung, ob die Auswirkungen zweier Regulierungen, also der alten und der neuen, in etwa gleich gross sind, bietet zumeist eine standardisierte Kostenmessung. Der «One-in, one-out»-Mechanismus führt dazu, dass die Regulierungskosten über die Zeit konstant bleiben, lässt aber dennoch Spielraum, um auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

In *Deutschland* gilt seit Juli 2015 per Kabinettsbeschluss: Werden neue gesetzliche Regelungen mit Folgekosten für die Wirtschaft erlassen, muss diese an anderem Ort in gleichem Umfang entlastet werden. Kompensationsmassnahmen sollten möglichst innerhalb eines Jahres von jenem Ressort, das für das neue Gesetz zuständig ist, vorgelegt werden. Ausgenommen von dieser Regelung sind EU-Vorgaben, sofern diese 1:1 umgesetzt werden.

Anfang 2011 etablierte auch die britische Regierung auf Stufe Koalitionsvertrag einen «One-in, one-out»-Mechanismus. Die Gültigkeit beschränkt sich dabei auf Regulierungen mit direkten Kosten für die Unternehmen. Um den Regulierungsbestand aber nicht nur konstant zu halten, sondern effektiv zu senken, wurde dieser Mechanismus im Jahr 2013 erweitert auf «One-in, two-out». Auch EU-Regulierungen, die strenger umgesetzt werden sollen, als es von der *EU* verlangt wird, müssen auf diese Weise kompensiert werden. Das federführende Departement muss durch neue Regulierungen entstehende Kosten innerhalb eines Jahres kompensieren. Mittels der Methode «Equivalent Annual Net Cost to Business» werden die Kosten der neuen («ins») bzw. der zu streichenden («outs») Regulierungen berechnet. Die Berechnungen werden vom «Regulatory Policy Committee» (RPC) dann zusammen mit den RIA geprüft.

Neben *Grossbritannien* und *Deutschland* kennen auch *Kanada* (seit 2012) und *Frankreich* (seit 2013) die «One-in, one-out»-Regel. Mit Blick auf die gesetzliche Verankerung nimmt *Kanada*, das den Mechanismus seit 2015 in einem Bundesgesetz festhält, eine Vorreiterrolle ein (Jones 2015). Inhaltlich ist die Regel indes wenig griffig, da sie nur für Verordnungen, Erlasse und Richtlinien, nicht aber für parlamentarische Gesetze Anwendung findet (Holl 2015). Das «Treasury Board Secretary» hat dabei die Aufsicht über die Umsetzung der Regel.

Ähnlich wie in *Kanada* sind auch in *Frankreich* nur nationale Verordnungen, Dekrete und Rundschreiben der «One-in, one-out»-Regel unterstellt. Hinsichtlich der Adressaten hat *Frankreich* die breiteste gefasste Regelung der vier Länder. Der administrative Aufwand und die direkten Kosten aus Regulierungen müssen hier auch für Gebietskörperschaften und Individuen konstant gehalten werden. Die Überprüfung, ob die «One-in, one-out»-Regel umgesetzt wird, findet in *Frankreich* verwal-

Neben Grossbritannien und Deutschland kennen auch Kanada und Frankreich die «One-in, one-out»-Regel.

tungsintern durch das «Secrétariat Général du Gouvernement» statt (Holl 2015).

Während in *Frankreich* und *Deutschland* noch keine Erfahrungswerte zur «One-in, one-out»-Regel bestehen, sind in *Grossbritannien* und *Kanada* hinsichtlich Senkung der Regulierungskosten Erfolge zu verbuchen. Gemäss Angaben des kanadischen Finanzdepartements wurden in den ersten zwei Jahren 19 Regulierungen abgeschafft, wodurch die Wirtschaft um 21 Mio. kan. \$ entlastet wurde (TBS 2015). Auch in *Grossbritannien* konnten Erfolge erzielt werden. So wurden zwischen 2011 und 2015 Nettoersparnisse von 2,2 Mrd. £ Regulierungskosten pro Jahr realisiert (RPC 2015). Fraglich ist, ob die vom RPC kommunizierte Nettoerleichterung wirklich vollständig der Volkswirtschaft zugutekommt. Teilweise stellt die Senkung der Regulierungskosten nur eine Kostenverlagerung hin zu Privaten dar. Ein Beispiel dafür waren die Änderungen bei der Finanzierung der betrieblichen Rentenversicherung (DPW 2011). Diesem Problem kann mit einer breiteren Definition der Kosten, die unter die Regulierungsbremse fallen, begegnet werden. Dann hätte die «One-in, one-out»-Regel auch einen positiven Einfluss auf die Gesamtwirtschaft.

Box 11

Beim E-Government ist die Schweiz ein Entwicklungsland

Eine effiziente Verwaltung kann zweifelsohne zur Senkung von Bürokratiekosten der Wirtschaft beitragen. Verschiedentlich wird über die Rolle von E-Government oder von «One-Stop-Shop»-Ansätzen gesprochen. Wie der «UN E-Government Survey» 2014 zeigt, sind in diesem Bereich Korea, Australien und Singapur führend. Aber auch alle Nachbarländer der Schweiz schneiden in diesem Ranking besser ab. Es besteht also deutliches Verbesserungspotenzial. Eines der ersten E-Government-Produkte in der Schweiz war das KMU-Portal. Es folgte mit Startbiz ein elektronischer Schalter, mit dem es möglich wurde, ein Unternehmen online zur Gründung anzumelden. Massnahmen wie diese und weitere geplante Instrumente in diese Richtung sollen die Interaktionen mit den Behörden für die Wirtschaft weiter vereinfachen. Ein solcher «One-Stop-Shop», der für die Schweiz in Planung ist, soll für Unternehmen während 24 Stunden, 365 Tage im Jahr, verfügbar sein. Solche Massnahmen tragen aber nicht per se zur Verbesserung der Qualität der Regulierungen oder zur Verringerung des regulatorischen Dickdichts bei, sondern lindern höchstens teilweise deren Kosten. Dies wiederum könnte sich sogar kontraproduktiv auf die Regulierungsdichte auswirken, da für den Staat durch die Effizienzgewinne die Hemmschwelle für neue Regulierungen deutlich sinkt.

Quelle: United Nations (2014)

3.4.3 «Opting-out»-Klauseln für gezielte und sinnvollere Regulierung

Ein weiterer Mechanismus zur Begrenzung von Regulierungen sind «Opting-out»-Klauseln. Besteht eine solche, können sich Unternehmen unter gewissen Voraussetzungen einer Regulierung ganz oder teilweise entziehen. Zweck ist es, kleinere Unternehmen, Start-ups oder Unternehmen, die nur in bestimmten Märkten tätig sind (z.B. Binnenmarkt), von unnötigem administrativem Aufwand zu befreien. Der zunehmende Druck

zur Übernahme ausländischer Regulierungen macht die Anwendung von «Opting-Out»-Klauseln noch vordringlicher.

Auch das schweizerische Obligationenrecht sieht «Opting-out» vor, beispielsweise bei der ordentlichen Revisionspflicht. Überschreitet ein Unternehmen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Bilanzsumme von 20 Mio. Fr., den Umsatzerlös von 40 Mio. Fr. oder die Anzahl von 250 Mitarbeitern nicht, kann auf eine ordentliche Revision verzichtet werden (OR Art 727 Abs. 1 Ziff. 2).

Ein weiteres konkretes Anwendungsbeispiel wäre die aktuelle Revision der Finanzmarktregulierung. Die grosse Mehrheit der Banken, nämlich jene, die europäische Kunden bedienen, sollen den «Markets in Financial Instruments Directive» (MiFiD) unterstellt werden. Schweizer und Kunden aus Nicht-EU-Ländern sollten aber die Wahlmöglichkeit haben, ob sie gemäss MiFiD oder bestehendem Schweizer Recht beraten werden wollen. Eine solche Wahlfreiheit – vollständig kompatibel mit EU-Regeln – würde Schweizer Banken einen Konkurrenz- und Kostenvorteil bei der Beratung von Nicht-EU-Kunden (inkl. Schweizer) verschaffen, aber trotzdem den Zugang zu EU-Kunden gewährleisten.

Die «Opting-out»-Klausel hat aber auch Nachteile. Erstens haftet der Bestimmung, wer einer solchen Klausel unterstehen soll, eine gewisse Willkür an, und zweitens können damit unerwünschte Schwelleneffekte verbunden sein.

3.4.4 Klare Reduktionsziele fördern die Disziplin

Die in Kapitel 3.3 diskutierten standardisierten Berechnungsmethoden wurden in den meisten Ländern eingeführt. Erst diese ermöglichen die Festlegung von Reduktionszielen.

In den *Niederlanden* wurden in den Jahren 1992–1994 aufgrund sogenannter Quick-Scan-Untersuchungen im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Bürokratiekosten in Höhe von 6 Mrd. € identifiziert (NKR 2007). Es wurde entschieden, diese Kosten in der Periode von 1994–1998 um 10 % zu senken. Eine Evaluation dieses Programmes nach der ersten Regierungsperiode zeigte, dass das Ziel nicht erreicht wurde. Die Bürokratiekosten sanken zwischen 1994–1998 lediglich um 5,4 %. In der Folge beschloss das Parlament, die Bürokratiekosten in der nächsten Regierungsperiode (1998–2002) um weitere 15 % zu senken.

Im Rahmen der in *Grossbritannien* im Jahr 2006 abgeschlossenen Bestandsmessung der Regulierungskosten wurden 22 000 Informationspflichten der Wirtschaft analysiert. Die Informationskosten wurden auf 19,8 Mrd. Pfund oder 1,6 % des BIP geschätzt (NKR 2007). Diese sollten bis 2010 netto um einen Viertel gesenkt werden. Die gesamten Kosten der Regulierung wurden von der «Better Regulation Task Force» (BRTF) auf 10 % bis 12 % des BIP geschätzt, was rund 100 Mrd. £ entspricht (BRTF 2005). Zwischen April 2011 und April 2013 wurde zudem unter dem Titel «Red Tape Challenge» eine öffentliche Konsultation über 21000 bestehende

Regulierungen durchgeführt. Idee dieses Projekts war es, die Meinung jener Akteure abzuholen, die täglich mit der Bürokratie konfrontiert sind. Die als Konsequenz aus der «Red Tape Challenge» vom «Reducing Regulation Committee» (RRC) veranlassten Änderungen oder Aufhebungen von Regulierungen unterliegen dem vereinfachten Gesetzgebungsverfahren («fast track»). In einer Rede vor der «Federation of Small Businesses» im Januar 2014 erklärte David Cameron, dass infolge der «Red Tape Challenge» 3000 Regulierungen angepasst oder aufgehoben werden und dadurch den Unternehmen 850 Mio. £ Regulierungskosten pro Jahr erspart würden (Cameron 2014).

Die im Jahr 2006 erfolgte Gründung des NKR in *Deutschland* hatte unter anderem zum Ziel, rückwirkend alle bürokratischen Belastungen durch Informations- und Berichtspflichten (Bürokratiekosten), mit dem SKM zu bewerten (Ex-post-Evaluation). Dabei wurde geschätzt, dass Unternehmen in *Deutschland* jährlich rund 49 Mrd. € für die Erfüllung dieser Pflichten aufwenden (NKR 2015a). Im Februar 2007 wurde daher entschieden, diese Belastung bis Ende 2011 um 25 % abzubauen. Zur Überprüfung der Abbaupläne aus dem Jahr 2007 wurde 2012 ein monatlich veröffentlichter Bürokratiekosten-Index geschaffen. Dieser sollte transparent aufzeigen, wie hoch das aktuelle Belastungsniveau ist. Das Abbauziel von 25 % wurde (erst) Anfang 2013 erreicht. Die Formulierung solcher quantitativer Reduktionsziele ist essenziell, dies zeigt der erneute Anstieg der Regulierungskosten seit Mitte 2013 und besonders seit der neuen Koalitionsregierung von CDU und SPD ab Dezember 2013. Der jährliche Erfüllungsaufwand erhöhte sich zwischen September 2013 und September 2014 im Saldo um 9,2 Mrd. € (NKR 2014)⁸. Ohne Reduktionsziele sind das Interesse und die Ambitionen der Bundesregierung, die Folgekosten möglichst tief zu halten, wesentlich kleiner. Dennoch: In der Tendenz scheint die Bereitschaft für Regulierungsabbau und Überprüfung vorhanden zu sein. Bereits im Jahr 2013 wurde eine systematische Ex-post-Evaluation nach fünf Jahren für alle neuen Regelungen mit Folgekosten über 1 Mrd. € beschlossen (NKR 2014). Im Rahmen des Arbeitsprogramms «Bessere Rechtsetzung 2014» soll der Bevölkerung und der Wirtschaft analog zum britischen «Red Tape Challenge» die Möglichkeit geboten werden, sich über Regulierungen, die im Alltag als störend empfunden werden, zu äussern. Aus diesen Rückmeldungen entwickelt die Regierung dann Entlastungsmassnahmen.

Hinsichtlich Massnahmen zur Qualität der Regulierungen zeigt das Beispiel von Deutschland, wie wichtig klare und verbindliche Reduktionsziele für die Verwaltung und die Politik sind. Die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen ist eine Daueraufgabe und kein einmaliges Projekt. Genau hier helfen verbindliche Reduktionsziele, ana-

Das Beispiel Deutschland zeigt, wie wichtig klare und verbindliche Reduktionsziele für die Verwaltung und die Politik sind.

⁸ Der starke Anstieg ist zu einem wesentlichen Teil der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns geschuldet.

log zur Schuldenbremse, da sie den Fokus von Politik und Verwaltung permanent auf den Abbau bestehender Regulierungen lenken. Im Unterschied zur RFA und den oben erläuterten Massnahmen, die jeweils Bezug nehmen auf eine spezifische Regulierung, werden bei Reduktionszielen alle Regulierungsbereiche in die Analyse einbezogen. Dies gewährleistet eine Makroperspektive auf die Problemstellung und hilft, dem Gulliver-Syndrom entgegenzuwirken.

3.5_ Good Governance als zentraler Erfolgsfaktor

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Wirkungsweise der besprochenen Massnahmen ist die institutionelle Verankerung der damit betrauten Stellen. Dabei geht es in erster Linie um die Vermeidung von Interessenskonflikten. Es gilt zu verhindern, dass sich die Verwaltung beispielsweise bei der Kostenmessung oder der Durchführung einer RFA selbst kontrolliert. In der *Schweiz* ist dies mehrheitlich der Fall, während einige Länder in dieser Frage in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gemacht haben.

Es gilt zu verhindern, dass sich die Verwaltung bei der Kostenmessung oder der Durchführung einer RFA selbst kontrolliert.

In den *Niederlanden* liegt die Durchführung der Ex-ante-Analyse in der Zuständigkeit des federführenden Ministeriums. Die unabhängige Prüfstelle Actal bestimmt, bei welchen Folgenabschätzungen sie beratend zur Seite steht. Wird ein Gesetzesvorschlag von Actal zur genaueren Analyse ausgewählt, informiert die Behörde das Ministerium frühzeitig. Die Botschaft inkl. Berechnungen der Regulierungskosten wird vom Ministerium an Actal übermittelt und von letzterer innerhalb von sechs Wochen (Durchschnitt: vier Wochen) geprüft. In der Stellungnahme von Actal zu den RFA wird untersucht, ob eine Alternative mit weniger Regulierungskosten möglich wäre und ob die Kostenberechnungen korrekt sind. In der Mehrheit der Fälle wird der Gesetzesvorschlag nach der Beratung durch Actal noch einmal angepasst. Nicht berücksichtigte Hinweise von Actal und die Analyse des ersten Vorschlags werden in einem separaten Gutachten an den Ministerrat zur Genehmigung gesendet. Actal äussert sich nur einmal zu jedem Geschäft. Kommt der Gesetzesentwurf ins Parlament, veröffentlicht Actal seine Stellungnahme zur Botschaft auf ihrer Webseite.

Nebst der Prüfung der Ex-ante-Analyse hat Actal auch die Aufgabe, Regierung und Parlament bei der Evaluation und Weiterentwicklung der Ex-ante-Analyse zu beraten. Untersucht wird, ob diese eine saubere und konsistente Identifikation der zu erwartenden regulatorischen Last erlaubt. Zudem wird geprüft, ob das Fachwissen über die Analysen innerhalb der Verwaltung gross genug ist.

Das Aufgabenspektrum von Actal wurde stetig ausgedehnt. Zur Ex-ante-Analyse kam ab 2004 die Analyse des aktuellen Bestandes der Rechtstexte (Ex-post-Evaluation). Actal hat auch die Möglichkeit, den politischen Diskurs mit neuen Ideen anzustossen. So wurden von Actal Instrumente wie «Sunset»-Klauseln oder die Vereinheitlichung des Einführungs-

zeitpunkts neuer Regulierungen in die Diskussion um bessere Rechtssetzung eingebracht. Zudem darf Actal gegenüber den Departementen vom «Name and Shame» Gebrauch machen.

Geführt wird Actal von einem Ausschuss, bestehend aus drei Personen, die aussenstehend sowie unabhängig von der Verwaltung und der Regierung sind. Das Gremium setzt sich so zusammen, dass politischer, akademischer und wirtschaftlicher Sachverstand gleichermaßen vertreten sind. Der Führungsausschuss wird von 13 Mitarbeitern unterstützt.

Wie *Abbildung 6* zeigt, wurden in *Grossbritannien* auf dem Weg zum heutigen institutionellen Rahmen der «Better Regulation» diverse Stellen geschaffen, viele davon aber auch wieder aufgelöst. Bereits im Jahr 1986 wurde eine unabhängige Arbeitsgruppe, die «Deregulation Task Force» (DTF) ins Leben gerufen. In den folgenden Jahren lag der Fokus stärker auf Deregulierung als auf der Ausarbeitung einer guten Gesetzgebung. Dies änderte sich 1997, als unter Tony Blair (Labour Party), die DTF in die «Better Regulation Task Force» (BRTF) umstrukturiert wurde. Die BRTF beriet die Regierung in Regulierungsfragen und war eine unabhängige öffentliche Gesellschaft, die dem «Cabinet Office» (Präsidialamt) direkt angegliedert war. Das rund 20-köpfige, interdisziplinäre Gremium beriet die Regierung in deren Bestreben, die Regulierung zu verbessern.

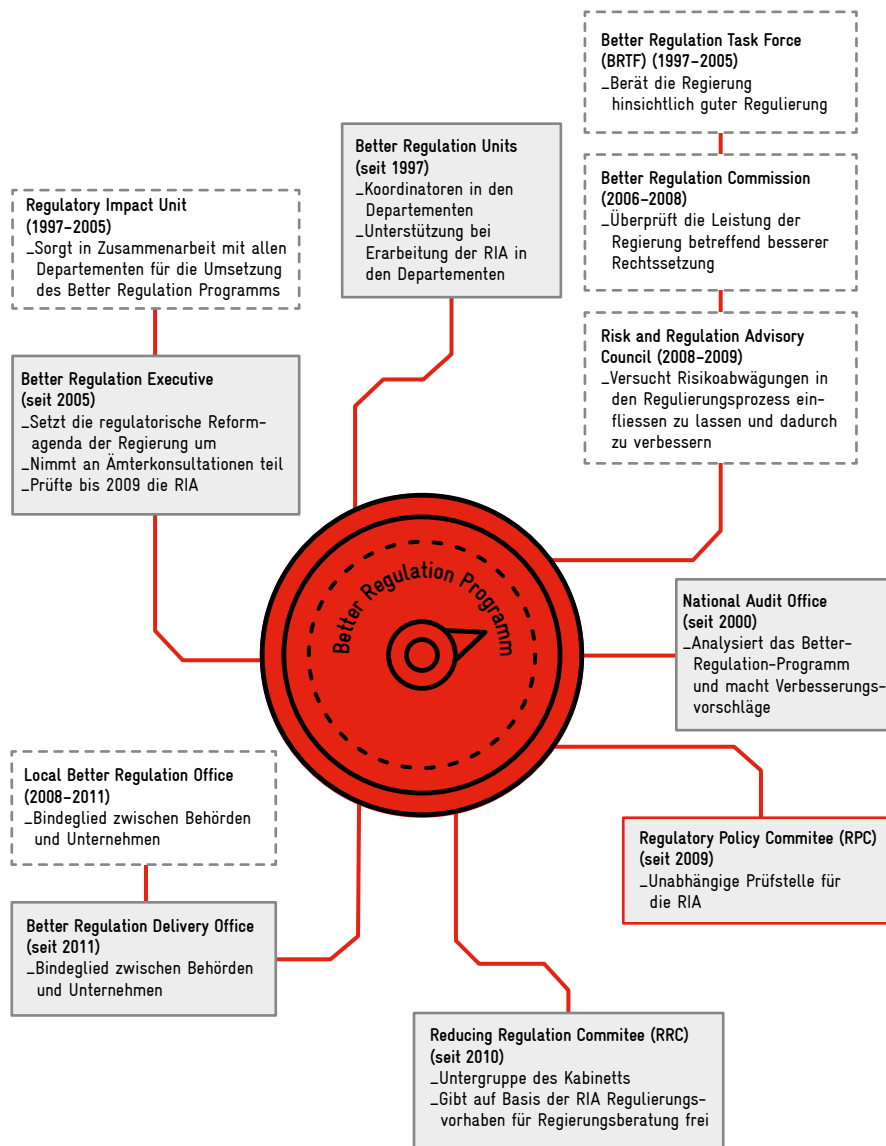
Die Tatsache, dass die Labour-Regierung (ab 1997) die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen zu einer ihrer Top-Prioritäten erklärte, führte zu einer regelrechten Durchdringung der Verwaltung (vgl. *Abbildung 6*): Es wurden dezentral in allen Departementen sogenannte «Better Regulation Units» geschaffen. Diese unterstützen die Mitarbeiter der jeweiligen Departemente bei der Erarbeitung der RIA und sind je nach Grösse des Departements mit bis zu acht Mitarbeitern ausgestattet (Kirkpatrick und Parker 2007). Ausserdem wurde die zentrale, dem Präsidialdepartement unterstellte «Better Regulation Executive» (bis 2005 «Regulatory Impact Unit») gegründet. Sie zeichnet für den Abbau und die Verbesserung der Regulierung verantwortlich und prüfte bis 2009 die Qualität der RIA (Prognos 2013). Dem «National Audit Office» kommt die Aufgabe zu, den Prozess zur besseren Gesetzgebung anhand einzelner Studien zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Zuerst dienten diese Massnahmen vor allem der Sensibilisierung für die Thematik. Der wohl wichtigste Schritt war 2009 die Gründung einer unabhängigen Prüfstelle für die RIA, des RPC. Es wurde unter der Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten unter Führung von David Cameron (seit Mai 2010) weiter gestärkt. Finanziert wird das RPC mit seinen acht Experten vom «Department for Business, Innovation and Skills» (BIS).

Das RPC nimmt früh im Regulierungsprozess ein erstes Mal Stellung, nämlich zur Beurteilung des federführenden Departements, ob bei einem Regulierungsprojekt eine RIA durchgeführt werden soll. Das RPC muss absegnen, ob sich ein Regulierungsvorhaben für den «fast track» (keine RIA) eignet. Muss gemäss RPC eine RIA durchgeführt werden,

In Grossbritannien wurden dezentral in allen Departementen sogenannte «Better Regulation Units» geschaffen.

Abbildung 6

Das britische «Better Regulation» Programm – ein komplexes, dezentrales Gebilde



RIA steht für «Regulatory Impact Assessments».

Quelle: Eigene Darstellung

nimmt das RPC bei deren Prüfung nur Stellung zur Qualität der Analyse, nicht jedoch zum Inhalt der Regulierung. Zur Beurteilung der RIA wird seit 2011 ein Ampelsystem verwendet (RPC 2015). Rot bedeutet, dass die RIA noch einmal grundlegend überarbeitet werden sollte. Mit Orange wird eine RIA bewertet, bei der noch einige Qualitätsmängel bestehen, die es zu beheben gilt. Grün bedeutet schliesslich, dass das RPC mit der Qualität der RIA einverstanden ist. Die Regulierungsvorhaben werden dann zusammen mit der Stellungnahme des RPC an das RRC weitergeleitet. Diese Subkommission des Kabinetts prüft alle Regulierungsvorhaben und muss sie zur Regierungsberatung freigeben. Die Stellung-

nahme des RPC wird ebenso wie die RIA selbst veröffentlicht. Der beschriebene Prozess muss pro Regulierungsvorhaben normalerweise dreimal durchlaufen werden: Vor der Konsultation, vor der Regierungsberatung und nach Inkrafttreten (Ex-post-Evaluation).

Während der Legislaturperiode 2010–2015 prüfte das RPC 1200 Regulierungsvorhaben und verfasste über 2000 Analysen zu RIA (RPC 2015). Im Jahr 2013 wurden 77 % aller untersuchten RIA vom RPC für qualitativ ausreichend empfunden, in der ersten Jahreshälfte 2014 gar 80 % (RPC 2014). Die Stellungnahmen des RPC scheinen allerdings in der Verwaltung und der Regierung wenig Gewicht zu haben. Eine Studie (IFF Research 2014) zeigt, dass drei Viertel der RIA mit dem Prädikat «orange» trotzdem ohne Änderungen in die Regierungsberatung gelangten.

Das Beispiel *Grossbritannien* macht deutlich, dass es viel Zeit braucht, die institutionellen Strukturen in der Verwaltung und Politik zu verankern. Die Anreizstrukturen müssen so verbessert werden, dass die involvierten Akteure ein möglichst klares Interesse an weniger und marktkonformer Regulierung haben.

In *Deutschland* wurde, im Unterschied zum dezentralen System *Grossbritanniens*, eine zentrale Einheit mit der Bekämpfung der Regulierungsdichte beauftragt. Die Federführung liegt aus institutioneller Sicht beim Bundeskanzleramt (vgl. Abbildung 7). Im Sinne einer Querschnittaufgabe werden aber alle Ressorts der Bundesverwaltung einbezogen. Gewährleistet wird dies durch den «Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau», in dem alle Ressorts vertreten sind. Dieser im Bundeskanzleramt angesiedelte Ausschuss entscheidet über Umsetzung und Koordination des Regierungsprogramms und legt das quantitative Bürokratieabbauziel fest. Unterstützt wird er von den zehn Mitarbeitern der Geschäftsstelle Bürokratieabbau. Die konkrete Umsetzung des Bürokratieabbaus geschieht in den einzelnen Bundesministerien. Diese sind verpflichtet, die durch ihre Regulierungen entstehenden Informationspflichten zu erfassen, Vereinfachungsmaßnahmen zu formulieren und die Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Analyse) bei neuen Regulierungsvorhaben durchzuführen. Der 2006 gegründete, unabhängige NKR prüft die Gesetzesfolgenabschätzungen, wobei die Einbettung des NKR in den Regulierungsprozess weitestgehend dem niederländischen Modell entspricht. Der NKR besteht aus zehn ehrenamtlichen Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten berufen und von einem Sekretariat mit 15 Mitarbeitern unterstützt werden.

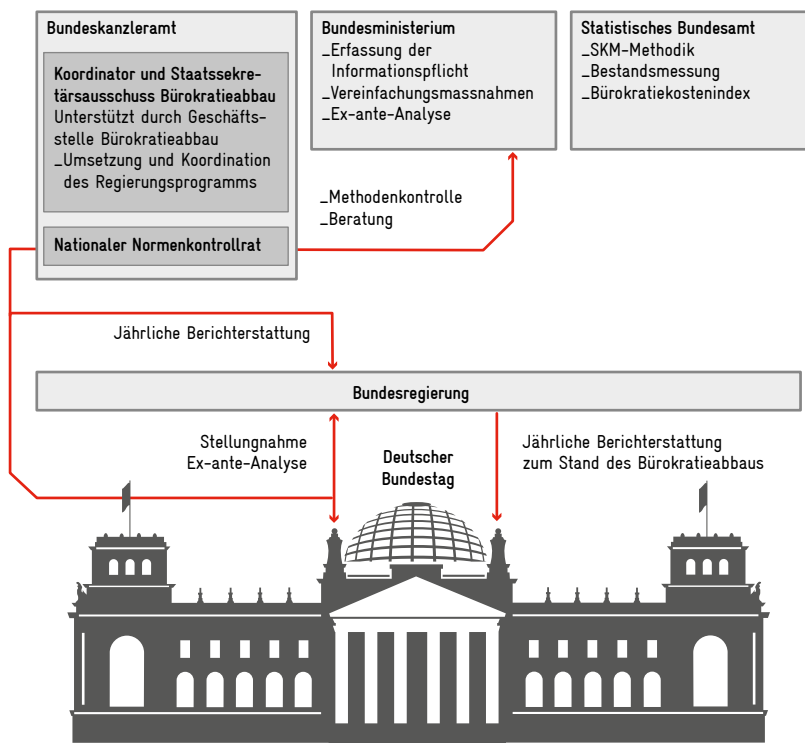
Abbildung 7 verdeutlicht zudem, dass keine aufgeblähten und komplizierten Strukturen notwendig sind und die Einfachheit der institutionellen Organisation zentral ist. Bürokratieabbau sollte möglichst nicht zu einer zusätzlichen verwaltungsinternen Bürokratie führen.

Der Regierungswechsel im Jahr 2013 hin zu einer grossen Koalition von CDU und SPD hat deutlich gemacht, wie wichtig eine unabhängige Prüfstelle ist. So schreibt ebendiese in ihrem Jahresbericht (NKR 2014):

In Deutschland wurde eine zentrale Einheit mit der Bekämpfung der Regulierungsdichte beauftragt.

Abbildung 7

Institutionelle Akteure des Bürokratieabbaus in Deutschland



Quelle: In Anlehnung an Jantz und Veit (2009)

«Rückblickend war das erste Halbjahr 2014 die bisher grösste Herausforderung für die Arbeit des NKR, denn bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben wurden die im NKR-Gesetz festgelegten Regeln zur Herstellung der Folgekosten-Transparenz nicht durchgehend respektiert.» Erst die Intervention der Prüfstelle führte jeweils dazu, dass die Transparenz zumindest bis zur Parlamentsberatung noch hergestellt werden konnte.

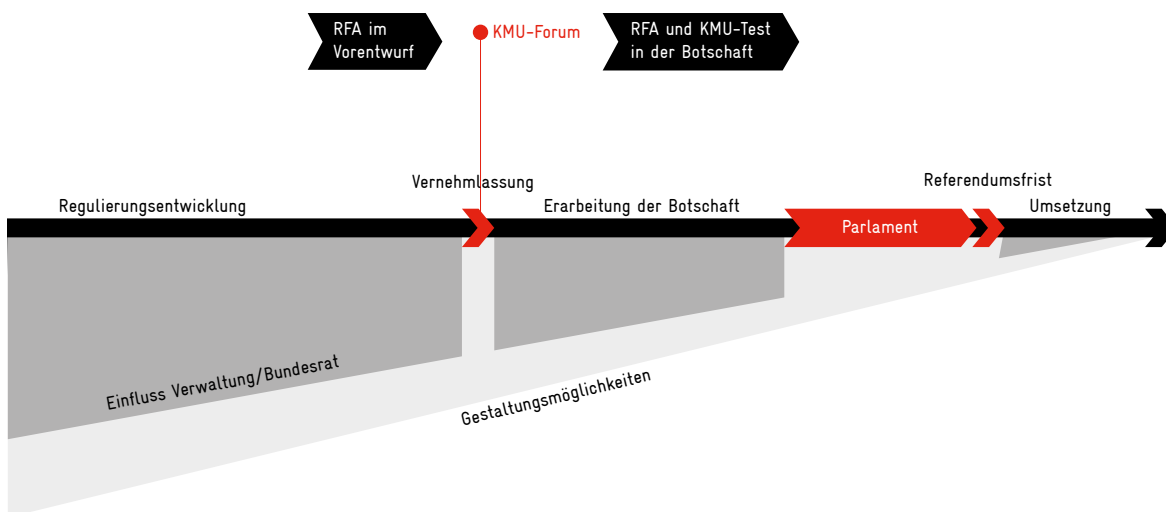
In der *Schweiz* ist die institutionelle Konzeption der RFA ein wichtiger Grund für deren niedrigen Wirkungsgrad. Dies betrifft vor allem die einfachen RFA, die mehrheitlich in Eigenregie von den federführenden Departementen durchgeführt werden. Zur Erarbeitung der RFA hat das Seco im März 2013 ein 20-seitiges Handbuch (Seco 2013a) sowie eine Checkliste (Seco 2013b) veröffentlicht und im Februar 2014 detaillierte Erläuterungen zu diesem Handbuch publiziert (Seco 2014a). Informationen zur Durchführung einer RFA sind somit reichlich vorhanden. Das Problem ist jedoch, dass die Departemente selbst oftmals ein Eigeninteresse an der Regulierung haben und somit keine objektive RFA verfassen können. Bei der vertieften RFA liegt die gemeinsame Federführung in der Regel beim Seco und dem zuständigen Bundesamt. Die vertieften RFA werden zudem sehr viel häufiger von verwaltungsexternen Experten durchgeführt. Dies ist kein Garant für vollständige Unabhängigkeit, aber dennoch wird durch die verbesserte «Governance»-Struktur bei den vertieften RFA oft

ein besseres Resultat erzielt. Eine Untersuchung von Allio (2011) bestätigt, dass die Verfügbarkeit von Ressourcen und die Transparenz bei den vertieften RFA deutlich besser sind. Beispiele sind die RFA zum Epidemienengesetz (BASS 2009), zur Revision des Versicherungsvertragsgesetzes (BASS 2010), zum elektronischen Patientendossier (Empirica und Ecoplan 2013) oder zum Lebensmittelgesetz (BASS 2015a). Diese RFA zeigen eine ausgewogenere Analyse und Beurteilung als diejenigen, die nur departementsintern verfasst wurden.

Als grossen Nachteil bei der Durchführung der vertieften RFA erwähnt Allio (2011), dass die Synchronisierung von RFA und Entscheidungsprozess schlecht ist und der Beitrag zur «Optimierung» einer Vorlage stark variiert. Die vertieften RFA werden zwar veröffentlicht (vgl. Tabelle 2A), aber zu einem viel zu späten Zeitpunkt, um noch eine signifikante Wirkung haben zu können, wie Abbildung 8 verdeutlicht. Dadurch ist der Einfluss der vertieften RFA auf den Inhalt der geplanten Regulierung nach wie vor gering. Allerdings erwähnt Allio (2011) auch einen positiven Effekt auf den Regulierungsprozess. Dieser sei durch die Einführung von RFA systematischer, transparenter und offener geworden. Bei Vorlagen, für die nur eine einfache RFA verfasst wird, und das ist die grosse Mehrheit der Regulierungsvorhaben, ist die oben erwähnte Wirkung dieser Analysen in der Regel noch einmal deutlich geringer.

Abbildung 8
Gesetzgebungsprozess nach heutigem Stand

Vor der Vernehmlassung sollte eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) erstellt werden. Während der Vernehmlassung nimmt u.a. das KMU-Forum zur Vorlage Stellung und überprüft diese auf ihre administrative Belastung. Im Rahmen der Botschaft sollte die RFA weiterentwickelt und je nach Auswirkungen ein KMU-Test durchgeführt werden. Die Abbildung zeigt den Idealfall nach heutigem Stand, wobei häufig erst für die Botschaft eine RFA durchgeführt wird.



Quelle: Eigene Darstellung

Das KMU-Forum:

Vorbild einer unabhängigen Stimme im Gesetzgebungsprozess

Eine Massnahme, die in Richtung unabhängige Institution im Regulierungsprozess geht, ist das 1998 gegründete KMU-Forum (vgl. Abbildung 8). Diese ausserparlamentarische Kommission ist in erster Linie aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzt (darunter ein Vertreter der Start-up-Unternehmen), wobei auch je ein Vertreter der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und der Seco-Direktion im Gremium Einsitz nimmt. Das KMU-Forum überprüft im Rahmen der ordentlichen Vernehmlassungen Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf ihre administrativen Belastungen besonders für die KMU. Sie schlägt Vereinfachungen und fallweise auch alternative Massnahmen vor. In der Periode 2012–2015 hat das KMU-Forum zu 29 Rechtsvorlagen Stellung bezogen und 210 Empfehlungen abgegeben. Aber der Einfluss dieses Gremiums scheint sich im Verlauf der letzten Jahre tendenziell verschlechtert zu haben. Eine Wirkungsanalyse, die im Auftrag des Seco über den Einfluss der Vorschläge des KMU-Forums erarbeitet wurde, zeigt für die Periode 2012–2015 eine durchschnittliche Erfolgsquote von 60%. Diese Quote lag in der Vorperiode (2008–2011) noch bei 68%. Der Rückgang wird vom Seco damit erklärt, dass das KMU-Forum neuerdings auch zu den RFA Stellung nimmt und dass diese Empfehlungen in vielen Fällen nicht berücksichtigt wurden (Bundesrat 2015a).

4_ Ein Programm für weniger und bessere Regulierungen mit drei Stossrichtungen

In Kapitel 3 wurde gezeigt, dass andere Länder mit ähnlichen Herausforderungen wie die Schweiz zu kämpfen haben und intensiv nach geeigneten Massnahmen suchen, um das Regulierungsdickicht einzuschränken. Alternative Ansätze und Mechanismen werden getestet, institutionelle Veränderungen vorgenommen, doch nicht immer bringen die gewählten Lösungsversuche die erhofften Resultate. Trotzdem lassen sich Elemente im Massnahmensdchungel identifizieren, die erfolgsversprechender sind als andere. Schliesslich führt wohl nur ein austariertes und auf die nationalen Gegebenheiten abgestimmtes Massnahmenbündel zum gewünschten Resultat. Es sollte Elemente zur Verbesserung der Qualität neuer Regulierungen, Elemente im Bereich der Governance des Regulierungsprozesses und eine klare Priorisierung des Subsidiaritätsprinzips enthalten. Gelingt dieser ganzheitliche Ansatz, wird sich der Aufwand bezahlt machen. Die Schweiz könnte dadurch ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessern.

Entscheidend ist letztlich der politische Wille zur Bekämpfung des Regulierungsdickichts. Ohne diesen Willen werden keine griffigen Massnahmen beschlossen, sie werden nicht mit der notwendigen Rigorosität verfolgt oder sie werden durch politische Manöver wieder unterlaufen. Die Erfahrungen im Ausland unterstreichen dies mit aller Deutlichkeit: Ein

Nur ein austariertes und auf die nationalen Gegebenheiten abgestimmtes Massnahmenbündel führt zum gewünschten Resultat.

entscheidender Grund für die Einführung des niederländischen Reformprogrammes war die Bereitschaft aller grossen politischen Parteien zur Reduktion der Regulierungskosten. Für ein Mehrparteiensystem wie in der *Schweiz* heisst dies, dass ein politischer Konsens gefunden werden muss. Um diesen zu erreichen, ist ein breiter Dialog in Politik und Öffentlichkeit erforderlich, ein Dialog, der sich nicht nur auf Bürokratiekosten für die Wirtschaft (oder die KMU) beschränkt, sondern der die viel weiterreichenden Konsequenzen von zu viel und schlechter Regulierung für die Innovation, das Wachstum, den Arbeitsmarkt und die Konsumenten aufzeigt. Die Individuen sollten verstehen, dass sie selbst – nicht nur die «Wirtschaft» – Leidtragende der Überregulierung sind, dass sie mit einer eingeschränkten Wahlfreiheit, markant höheren Preisen, tieferen Einkommen und unsichereren Arbeitsplätzen für die Regulierungen bezahlen.

Eine weitere Lehre aus dem Ausland ist, dass dieser politische Dialog auf möglichst harten Fakten basieren sollte. Nur auf einer soliden Basis ist eine rationale und strukturierte demokratische Diskussion möglich. Dann erst kann man alternative Regulierungsoptionen vergleichen oder gar auf ein Regulierungsvorhaben wegen zu hohen negativen volkswirtschaftlichen Kosten verzichten. Von einer solchen Datenbasis ist die *Schweiz* weit entfernt. Weder existiert eine akzeptierte Methode zur Berechnung der Regulierungskosten, noch gibt es verlässliche Zahlen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Regulierungsdickichts.

Die Erfahrungen im Ausland zeigen auch, dass die Konsensbereitschaft von politischen Akteuren in wirtschaftlich schwierigen Zeiten höher ist als in Boomphasen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Diskussion um die Bekämpfung des Regulierungsdickichts in der *Schweiz* in den letzten Monaten an Fahrt gewonnen hat. Vorstösse der bürgerlichen Parteien zeigen, dass die Sensibilisierung für die Thematik deutlich zugenommen hat. Ein Programm zur Bekämpfung der Regulierungsflut mit insgesamt drei Stossrichtungen ist in **Tabelle 6** zusammengefasst und wird auf den folgenden Seiten konkretisiert. Es geht die Problematik nicht radikal, an der Wurzel, an, sondern eher institutionell, weil es auf ausländischen Erfahrungen basiert, die genau mit diesen Ansätzen Erfolge erreicht haben und weil solch institutionelle Ansätze der Vielfalt der Regulierungen eher gerecht werden können.

4.1_ Stossrichtung 1: Subsidiarität und Souveränität bei internationalen Regulierungen

Die allzu häufige Eins-zu-eins-Übernahme ausländischer Regulierung ins nationale Recht, ohne Ausnutzung des vorhandenen Spielraumes, ist – wie **Kapitel 2.1** zeigt – eine der Hauptursachen des zunehmenden Regulierungsdickichts. Zudem hat die Beschleunigung des Regulierungsprozesses auf Druck des Auslandes zu einer substanziellen Verschlechterung der Qualität der Regulierungen beigetragen. Die regulatorischen Tendenzen in andern Ländern und Regionen, besonders in den *USA* und

in der *EU*, wirken sich immer häufiger und kurzfristiger auf die *Schweiz* aus. Eine systematische regulatorische Früherkennung ist deshalb zentral. Diese Früherkennung sollte institutionalisiert und strukturiert werden, unter Einbezug der Marktteilnehmer auf den jeweiligen Märkten. Nur so können rechtzeitig materiell fundierte Strategien für die *Schweiz* entwickelt werden. Die folgenden Massnahmen könnten dazu einen Beitrag leisten.

Aktive Wahrnehmung der Schweizer Interessen in ausländischen Gremien

Die *Schweiz* ist Mitglied zahlreicher internationaler Gremien, die einen bestimmenden Einfluss auf internationale Regulierungen haben. So ist sie Mitglied der OECD, des FSB, der «Financial Action Task Force», des Basler Ausschusses für Finanzaufsicht, der «International Association of Insurance Supervisors» oder des «International Accounting Standard Board» – um einige Beispiele aus der Finanzwirtschaft zu nennen. Die wirtschaftlichen Interessen der *Schweiz* werden aber häufig nur zaghafte oder gar nicht vertreten. Die *Schweiz* sollte daher in internationalen Gremien unbedingt aktiver mitwirken. In gewissen Gremien, beispielsweise der OECD, bestünde die Möglichkeit, durch Ausübung des Veto-Rechts unerwünschte Tendenzen zu blockieren. In ihren Bemühungen um weniger oder bessere internationale Regulierungen wird die *Schweiz* selten alleine dastehen, sie muss sich die entsprechenden Verbündeten aber suchen. Mit der Schaffung der unabhängigen Prüfstelle (vgl. Kapitel 4.2) könnte sich die *Schweiz* auch einer internationalen Vereinigung wie der Reg-WatchEurope zur Bekämpfung der Regulierung anschliessen.

Die Schweiz sollte
in internationalen
Gremien unbedingt
aktiver mitwirken.

Orientierung der internationalen Positionierung an Subsidiarität und Wettbewerb

Harmonisierung und Gleichschaltung von Regulierungen auf internationaler Ebene führt häufig zu Regulierungskartellen und Überregulierung und schränkt damit den Spielraum und die Vorteile für autonome kleinere Staaten ein. Regulierungen auf supranationaler Ebene sind nur dann sinnvoll, wenn international klar identifizierbare externe Effekte vorliegen und diese mit der globalen Regulierung effizienter angegangen werden können. Liegen keine Externalitäten vor, sollte dem Prinzip der Subsidiarität nachgelebt werden und somit Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Länder im Vordergrund stehen.

Generell ist internationaler Wettbewerb zwischen den Regulatoren einer Harmonisierung vorzuziehen, weil ersterer eher zu guter Regulierung führt als von oben verordnete Harmonisierung. Häufig wird argumentiert, regulatorischer Wettbewerb führe zu einem «race to the bottom», also einer minimalen und wenig zielführenden Regulierung. Diese Angst ist unbegründet, weil für Marktakteure nicht nur die Kosten von Regulierungen entscheidend sind, sondern auch deren Nutzen. Für

Tabelle 6

Ein Programm mit drei Stossrichtungen zur Verbesserung neuer und für den Abbau alter Regulierungen

Stossrichtung 1: Subsidiarität und Souveränität bei internationalen Regulierungen	Potenzielle Wirkung	Chancen (✓) und Risiken (✗)
Aktive Wahrnehmung der Schweizer Wirtschaftsinteressen in ausländischen Gremien	+	✗ Immer weniger mögliche Partner für Koalitionen
Orientierung der internationalen Positionierung an Subsidiarität und Wettbewerb	+	✓ Internationale Tendenz zu mehr Subsidiarität und Wettbewerb
Zwängender und rechtzeitiger Einbezug des Parlaments in die Festlegung internationaler Positionen	++	✓ Übergewicht des Bundesrates und der Verwaltung in internationalen Verhandlungen wird relativiert
Äquivalenz ja, «Swiss-finish» und «Gold-plating» nein	++	✓ Ohne konkreten Marktvorteil keine strengeren Regulierungen ✗ Rechtsanspruch auf Äquivalenz nicht gegeben
Stossrichtung 2: Klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess		
Einführung eines Quality-Checks in einer frühen Phase	++	✓ Konkrete Darstellung alternativer Lösungsansätze ✓ Schlechte und unnötige Regulierungen werden rechtzeitig identifiziert ✓ Transparenz für alle Anspruchsgruppen
Fokussierung und Standardisierung der RFA – Konzentration auf wirtschaftliche Auswirkungen	++	✓ Synchronisierung mit dem Gesetzgebungsprozess ✓ RFA gewinnt wieder an Aussagekraft ✓ Transparenz für alle Anspruchsgruppen
Eine Prüfstelle zur Qualitätskontrolle mit klarem Auftrag	++	✓ Substanziell erhöhte Qualität von Quality-Check und RFA ✓ Verbessert Gesetzgebungsprozess und senkt Einfluss der Verwaltung ✗ Keine Weisungsbeugsnis ✗ Risiko einer aufgeblähten Bürokratie
Unabhängigkeit der Prüfstelle vom Einfluss der Administration sicherstellen	+++	✓ Unabhängige Beurteilung von Kostenmessung, Quality-Check und RFA
Stossrichtung 3: Verbindliche Regulierungsbremsen einführen		
«One-in, one-out» als effektive Regulierungsbremse auf Branchenebene	++	✓ Friert Regulierungskosten auf aktuellem Niveau ein ✓ Regulierende Stelle steht in der Pflicht ✗ Nur Branchenspezifisch ✗ Schwierigkeit, adäquate «Dutts» zu finden
Forcierung von «Sunset»-Klauseln	++	✓ Zwingende Evaluation nach Ablauf ✓ Temporäre Regulierungen für befristete Probleme ✗ Nur fallweise Anwendung ✗ Rechtsunsicherheit
Vermehrter Einsatz von «Opting-out»-Klauseln	++	✓ Bessere Effektivität der Regulierung ✗ Nur geeignet für Start-ups, KMU und innovative Geschäftsideen
«Zero-based-regulation» – zurück auf Feld eins	++	✓ Systematische Überprüfung von ganzen Regulierungsbereichen ✓ Mögliche Antwort auf Digitalisierung ✗ Keine Erfahrungswerte
Gesamtwirtschaftliche Regulierungsbremsen als dauerhafte Lösung	+++	✓ Makroperspektive, Berücksichtigung des Gulliver-Syndroms ✓ Permanente Auseinandersetzung mit Regulierungen ✗ Einführung einer flächendeckenden und systematisierten Kostenmessung ist zeitintensiv

Quelle: Eigene Darstellung

die Wirtschaft wird nicht jener Standort der attraktivste sein, der die meisten Regulierungen aufweist. Entscheidend ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Regulierungen (Baltensperger und Behrends 1994). Ein internationaler «Ideenwettbewerb» trägt daher dazu bei, dass das regulatorische Dickicht global und in den einzelnen Ländern effizienter bekämpft und gleichzeitig das Kosten-Nutzen-Verhältnis der verbleibenden Regulierungen deutlich verbessert wird.

Leider deutet einiges darauf hin, dass die Vertreter der *Schweiz* in den internationalen Gremien – in den politischen wie den technischen – zu wenig Partei für mehr Wettbewerb und weniger Harmonisierung ergreifen (Naef 2015). Die *Schweiz* sollte daher ihre Strategie wieder vermehrt an bewährten liberalen Grundsätzen ausrichten. Dazu gehören die Subsidiarität und die Förderung des Wettbewerbes – auch unter Regulatoren. Die kürzlich in der *EU* eingeführte Subsidiaritätsklausel (European Council 2016) sollte für die *Schweiz* eine Ermutigung sein. Sie gibt kleineren Ländern in der *EU* die Möglichkeit, ihre Interessen gemeinsam gegen einzelne grössere Länder zu verteidigen. So sollen Regulierungsprojekte gestoppt oder zumindest überarbeitet werden, wenn sich eine Mehrheit der Parlamentarier (im Vorschlag der *EU* sind es 55%) in den betroffenen Ländern gegen diese Regulierung stellt.

Zwingender und rechtzeitiger Einbezug des Parlaments in die Festlegung internationaler Positionen

Der Bundesrat muss gemäss Artikel 152 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) die zuständigen Kommissionen beider Räte «zu wesentlichen Vorhaben» der Aussenpolitik zwingend konsultieren, bevor er die Mandate der Unterhändler festlegt. In den letzten Jahren hat der Bundesrat die entsprechenden Kommissionen allerdings gemäss Naef (2015) meist erst im Nachhinein informiert und so seinen Spielraum exzessiv ausgenutzt. Dies ist aus gesetzgeberischer Sicht problematisch und gibt der Exekutive ein politisch nicht legitimes Übergewicht.

Äquivalenz ja, «Swiss-finish» und «Gold-plating» nein

Die in den letzten Jahren oft praktizierte, beinahe automatische Übernahme ausländischen Rechtes sollte unbedingt zurückgefahren werden. Weder das Parlament noch die Regierung dürfen sich von ausländischen Drohungen unter Druck setzen lassen oder – schlimmer noch – emporstilisierten ausländischen Druck zur Verwirklichung eigener politischer Ziele vorschieben. Sie sollten sich die notwendige Zeit für eine sorgfältige Überprüfung ausländischer Regulierungen nehmen und noch mehr auf die Anerkennung der Äquivalenz der eigenen Regulierung durch ausländische Institutionen pochen, statt ausländische Regulierungen fast unesehen zu übernehmen. Es gilt, eine gute Ausgewogenheit zwischen Konformität mit den internationalen Regeln, die für den Marktzugang wichtig sind, und der Attraktivität des Standortes *Schweiz* zu finden.

Zur Beurteilung ausländischer Regulierungen sollten zwei Kriterien im Vordergrund stehen. Erstens: Ist die neue Regulierung mit der regulatorischen Tradition und Struktur der *Schweiz* kompatibel? Zweitens: Verschafft die Übernahme des ausländischen Rechtes der *Schweiz* bzw. ihren Unternehmen, Konsumenten und Arbeitnehmern ein substanzielles, nachhaltiges Marktpotenzial? Diese Punkte sollten bei jeder RFA zur Übernahme einer ausländischen Regulierung untersucht und von der unabhängigen Prüfstelle abgesegnet werden.

In einzelnen Fällen hat die Verwaltung Gesetzesentwürfe vorgelegt (vgl. Kapitel 2 und 3), die deutlich über das vom Ausland oder von internationalen Gremien geforderte Mass hinausgehen. Es wurde argumentiert, dass Vorleistungen dieser Art mit besserem Marktzugang honoriert würden. Bis heute gibt es keine Evidenz dafür, dass sich dieses Musterschülerverhalten bezahlt macht. Im Gegenteil, der oft erhoffte unbeschränkte Zugang zu ausländischen Märkten ist nach wie vor durch entsprechende nationale Gesetzgebungen behindert, besonders im Dienstleistungsbereich (Bischofberger und Buomberger 2015). Zur Verhinderung eines «Swiss-finish» sollte in den RFA separat auf die Umsetzung der internationalen Regulierung eingegangen werden; Abweichungen davon müssten begründet werden. Die unabhängige Prüfstelle sollte bei Regulierungen aufgrund internationaler Vereinbarungen einen Schwerpunkt auf die Verhinderung eines «Swiss-finish» setzen.

4.2_ Stossrichtung 2: Klare Governance-Strukturen im Regulierungsprozess

Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass ein gut strukturierter und transparenter Regulierungsprozess, bei dem die Kriterien guter Regulierung (Quality-Check) sowie standardisierte Kosten-Nutzen-Überlegungen (RFA) von unabhängiger Stelle überprüft werden und möglichst früh in den Prozess einfließen, hilfreich ist zur Verhinderung unnötiger und kostspieliger Regulierungen. Dadurch wird eine bessere Qualität neuer Regulierungen gewährleistet. Der überproportionale Einfluss der Verwaltung in der *Schweiz* im Regulierungsprozess würde mit einem solchen Prozess eingeschränkt. Die unabhängige Prüfstelle kann den inhärenten Interessenkonflikt zwischen öffentlichem Interesse und demjenigen der Administration reduzieren. Letztlich soll eine gesetzliche Verankerung der geforderten Massnahmen der Verbesserung der Regulierung mehr Gewicht verleihen und den involvierten Parteien (Politikern, unabhängiger Prüfstelle, Verwaltung) erlauben, die Massnahmen durchzusetzen.

Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass ein gut strukturierter und transparenter Regulierungsprozess hilfreich ist.

Einführung eines Quality-Checks in einer frühen Phase

In Kapitel 3.5 wird gezeigt, dass die grösste Schwachstelle im schweizerischen Regulierungsprozess darin liegt, dass die Verwaltung die vom Parlament angestossenen Regulierungsvorhaben in der entscheidenden, frühen Phase in eigener Regie und ohne externe Kontrolle und Expertise in Geset-

zesvorlagen umgesetzt. Es wurde der Verwaltung mit der RFA zwar ein Instrument zur Qualitätskontrolle und -verbesserung in die Hand gegeben, die Resultate dieser Analysen werden aber, erstens, von der Verwaltung selbst oder unter ihrer Regie erstellt und widerspiegeln damit das subjektive Werturteil der Verwaltung. Zweitens werden die RFA immer erst am Schluss des Regulierungsprozesses veröffentlicht. Sie entspricht deshalb oft eher einer Rechtfertigung der neuen Regulierung als einer Überprüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, und ihr Einfluss auf die Gesetzgebung bleibt gering.

Die grössten Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung oder zur Verhinderung einer sehr kostspieligen Gesetzgebung liegen in der ersten

Tabelle 7

Inhalt eines Quality-Checks zu Beginn des Regulierungsprozesses

<i>Bedingung an eine neue Regulierung</i>	<i>Zu beantwortende Fragen</i>
Klares Ziel	<ul style="list-style-type: none"> - Ist die zu behebende Marktineffizienz klar identifiziert und genau beschrieben? - Sind die Ziele, die mit der Regulierung erreicht werden sollen, ausreichend definiert?
Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> - Besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Regulierung und dem angestrebten Ziel?
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> - Sind die vorgeschlagenen Regulierungen klar verständlich, transparent, überprüfbar und kostengünstig? - Sind alternative, marktkonforme Lösungen geprüft worden?
Keine Verschiebung von Management-Verantwortung von den Unternehmen zum Regulator	<ul style="list-style-type: none"> - Werden mit der vorgeschlagenen Regulierung Risiko- oder Kapitalmanagement-Verantwortung von der Unternehmung an den Regulator verschoben?
Schaffung von Anreizen zur Selbstregulierung	<ul style="list-style-type: none"> - Werden durch die bestehende oder vorgeschlagene Regulierung Anreize zur Selbstregulierung geschaffen?
Kein Ausschluss regulatorischen Wettbewerbs	<ul style="list-style-type: none"> - Besteht mit der bestehenden oder neuen Regulierung noch genügend Spielraum für regulatorischen Wettbewerb?

Quelle: Buomberger (2014)

Phase, bei der Konzipierung von Gesetzesvorlagen. Der Einbezug von Experten, Betroffenen und den nachfolgenden Stufen (Kantone, Gemeinden) in dieser ersten Phase kann helfen, Regulierungen effizienter und effektiver zu machen oder eine Lösung ohne zusätzliche Regulierung zu finden. Unnötige Bürokratiekosten können dadurch eher vermieden werden. Ein erster Quality-Check analog demjenigen in *Grossbritannien* müsste deshalb früh im Prozess erfolgen (vgl. *Abbildung 9*). Dabei stehen in dieser Phase die in *Tabelle 7* zusammengefassten qualitativen Bedingungen im Vordergrund und keine Quantifizierungen von Kosten und Nutzen.

Fokussierung und Standardisierung der RFA – Konzentration auf wirtschaftliche Auswirkungen

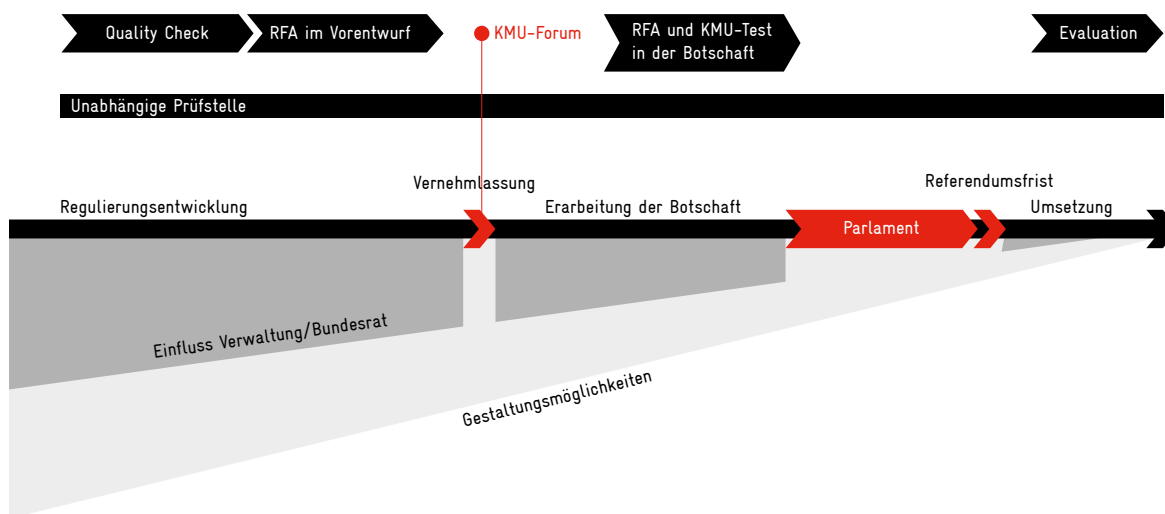
Die RFA sollten in Zukunft ebenfalls in dieser frühen Phase der Gesetzgebung gestartet werden und parallel zum Gesetzgebungsprozess verlaufen.

fen (vgl. Abbildung 9). Sie sollten sich dynamisch dem Stand der Gesetzgebung anpassen und bereits in den Vernehmlassungsunterlagen enthalten sein. Grundsätzlich sollte bei jeder Gesetzesanpassung eine systematische RFA durchgeführt werden. Notwendig wird eine RFA aber auch, wenn durch Verordnungsänderungen rechtliche Grundlagen geschaffen werden, die erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen haben.

Auch die regulatorischen Aktivitäten der unabhängigen Regulierungsinstanzen sollten einer RFA (und einem Quality-Check) nach denselben Prinzipien unterworfen werden. Die Finma bedient sich beispielsweise für ihre Eingriffe immer mehr sogenannter Rundschreiben. Formaljuristisch sind sie lediglich eine Interpretation der gesetzlichen Grundlagen und entziehen sich damit einer Kontrolle, faktisch jedoch weisen sie normativen Charakter auf (Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie 2014).

Abbildung 9
Einbettung der geforderten Massnahmen in den Gesetzgebungsprozess

Neu soll möglichst früh im Gesetzgebungsprozess ein Quality-Check durchgeführt werden, der Aufschluss über Ziele, Effektivität, Effizienz und Anreizstruktur der neuen Regulierung gibt. Zudem soll die RFA den gesamten Gesetzgebungsprozess begleiten. Quality-Checks und die RFA müssen von einer unabhängigen Prüfstelle abgesegnet werden. Quality-Check, RFA und Prüfbericht werden veröffentlicht.



Quelle: Eigene Darstellung

Gleichzeitig mit der Ausdehnung der analysierten Normtexte sollte der Fokus der RFA wieder stärker auf die Wirtschaft gerichtet werden. Die RFA müsste auf Märkte, Produktionsfaktoren, Infrastruktur, Wachstum, Arbeitsplätze, Konsumenten, Wettbewerb und Standort fokussieren und die aus diesen Auswirkungen entstehenden Regulierungskosten (direkte und indirekte) gemäss dem Regulierungs-Checkup beziffern (vgl. Kapitel 3.3.1). Hingegen ist es sehr fragwürdig, wenn mittels RFA auch die Auswirkun-

gen auf die Gesellschaft (Gleichstellung, Kultur, Generationensolidarität) und die Umwelt (Artenvielfalt, erneuerbare Ressourcen, Schadstoffbelastung) analysiert werden. Dann nämlich muss die RFA auf verschiedene, sich möglicherweise widersprechende Ziele fokussieren. Dies führt jedoch zu Beliebigkeit in den Resultaten, weil diese stark von der Gewichtung der unterschiedlichen Ziele durch die Verfasser abhängen.

Ferner stellt die Quantifizierung und Monetisierung des Nutzens eine grosse Herausforderung dar, da oft keine Marktpreise zur Bewertung des Nutzens existieren. Beispiele dafür sind der Gesundheitsbereich, die Sicherheit oder der Umwelt- und Gesundheitsschutz. Ein pragmatischer Weg wäre daher der Verzicht auf die Monetisierung des Nutzens in den RFA. Der Nutzen würde somit als gegeben angesehen und es würde alleine auf die Berechnung der Kosten fokussiert. Dies stellte zwar eine erhebliche Vereinfachung der Analyse dar, würde aber trotzdem eine strukturierte Diskussion über einzelne Elemente einer Regulierungsvorlage sowie den rationalen Vergleich alternativer Regulierungsoptionen erlauben.

Eine Prüfstelle zur Qualitätskontrolle mit klarem Auftrag

Nur eine von der Administration unabhängige Stelle kann den Regulierungsprozess effizient überwachen, sorgt für eine Objektivierung und Rationalisierung der Diskussion und liefert dem politischen Prozess objektive Entscheidungsgrundlagen. Dazu ist absolute Transparenz und eine rigorose Erfolgskontrolle notwendig. Die ausländischen Beispiele (vgl. Kapitel 3.3.2 und 3.5) zeigen, dass eine unabhängige Prüfstelle den Fokus auf gute Rechtssetzung auch bei wechselnden politischen Verhältnissen garantiert (*Deutschland*), die Kompetenzen zur Erarbeitung einer RFA innerhalb der Verwaltung stärkt (*Niederlande*) und damit eine hohe Qualität der RFA erzielt (*Grossbritannien*). Dadurch werden unnötige Regulierungen – nicht immer, aber sehr viel öfter – verhindert und Regulierungskosten gespart. Die *Schweiz* sollte aufgrund dieser Erfahrungen ebenfalls eine unabhängige Prüfstelle schaffen. Eine solche Institution benötigt ein klar definiertes Pflichtenheft, wie es in **Tabelle 8** umrissen wird.

Mitglieder einer solchen unabhängigen Stelle sollten anerkannte Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft sein, die ausgewiesene Erfahrung mit Regulierungen haben und eine unabhängige Position einnehmen können. So müssen in *Grossbritannien* alle Mitglieder des RPC ihre Interessenbindungen öffentlich darlegen⁹. Die Bestimmung der Mitglieder dieses Gremiums würde durch den Gesamtbundesrat erfolgen. Wie in vielen wichtigen Gremien besteht auch hier die Gefahr, dass die Wahl der Mitglieder in dieses Gremium zu einem Politikum werden könnte.

Nur eine von der Administration unabhängige Stelle kann den Regulierungsprozess effizient überwachen.

⁹ Vgl. dazu den «Members register of interest 2015». Verfügbar unter: www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-members-register-of-interests-2014/members-register-of-interests-2015

Tabelle 8

Vorschlag eines Pflichtenhefts einer unabhängigen Prüfstelle in der Schweiz

- Möglichkeit zur Auslösung folgender Ex-ante-Analysen:
- Quality-Check zu Beginn des Regulierungsprozesses;
 - RFA zum Vernehmlassungsbericht und zur Botschaft;
 - Vertiefte RFA basierend auf Kriterien wie der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Projektes (erfahrungsgemäss sind das ca. 4 bis 5 pro Jahr)

Qualitative Beurteilung der vorgelegten Quality-Checks sowie der RFA vor der Vernehmlassung und vor der parlamentarischen Beratung anhand eines Ampelsystems

Veröffentlichung des Quality-Checks, der RFA und der Stellungnahmen dazu

Prüfung der Kostenberechnung beim Quality-Check, der RFA und zur Festlegung der «Ins» und «Outs»

Koordination von Ex-post-Evaluationen von Regulierungen z.B. im Falle von «Sunset»-Klauseln

Überprüfung der Einhaltung der eingeführten Regulierungsbremsen wie «One-in, one-out»-Regeln oder der gesamtwirtschaftlichen Regulierungsbremse

Quelle: Eigene Darstellung

Die unabhängige Prüfstelle hat keine richterliche Befugnis und äussert sich nicht zum Inhalt der jeweiligen Regulierungsvorhaben. Sie ist in diesem Sinn keine zusätzliche politische Gewalt, sondern eine «technokratische» Stelle. Ihre Aufgabe besteht darin, durch ihre unabhängige Meinung zur Qualität der RFA beizutragen und eine möglichst vollständige Informationsbasis für die Politik und die Öffentlichkeit zu schaffen. Der Regierung und dem Parlament wird keine politische Macht entzogen. Hingegen kann die Qualität der politischen Entscheide dadurch verbessert werden.

In der *Schweiz*, wo unbeliebte Gesetzesänderungen mittels Referendum bekämpft werden können, sind solche Informationen von besonderem Interesse. Genau diese direktdemokratischen Instrumente könnten dazu führen, dass qualitativ hochstehende Informationen zu neuen Regulierungen im politischen Prozess besonders effizient eingesetzt werden.

Unabhängigkeit der Prüfstelle vom Einfluss der Administration sicherstellen

Eine Untersuchung der Weltbank (2007) ortet einen der Erfolgsfaktoren des niederländischen Modells darin, dass die Kontrollinstanz, die Koordinationsstelle für Regulierungsreduktion, im Finanzdepartement angesiedelt ist. Aufgrund des anhaltenden Spardrucks und der Budgetziele dieses Departements besteht sehr viel mehr Offenheit gegenüber einem Abbau von Regulierungen als in anderen Departementen. Die starke Stellung des Finanzministers kann ferner dazu beitragen, innerhalb der Regierung Mehrheiten zu schaffen.

Alternativ böte sich in der *Schweiz*, nach dem Vorbild *Deutschlands*, die Bundeskanzlei als zuständiges Departement für die unabhängige Prüfstelle an, da diese selbst keine Regulierungen erlässt. Denkbar wären auch die Anbindung an die eidgenössische Finanzkontrolle, die Schaffung einer ausserparlamentarischen Kommission ähnlich dem KMU-Forum

oder die Ansiedlung beim Parlament analog zur Geschäftsprüfungskommission. Jedenfalls sollte die Exekutive keine Weisungsbefugnisse gegenüber einer solchen Prüfstelle haben, sondern lediglich deren Mitglieder bestimmen dürfen.

Keine Bekämpfung der Bürokratie durch zusätzliche Bürokratie

Damit eine unabhängige Prüfstelle funktioniert, darf sie nicht selber ein Bürokratiemonster sein. Sie muss klein sein, effizient arbeiten und ihre Arbeit in der Öffentlichkeit rechtfertigen können. Die personelle Ausstattung der ausländischen Prüfstellen vermittelt einen Eindruck von der Grösse solcher Institutionen: Der NKR (*Deutschland*) und der Regelrådet (*Schweden*) haben je acht Mitglieder, Actal (*Niederlande*) hat drei. Unterstützt werden alle Prüfstellen von einem Sekretariat, das jeweils um die zehn Mitarbeiter umfasst. Zum Vergleich: In der *Schweiz* beschäftigen sich innerhalb des Seco maximal drei Mitarbeiter mit der Unterstützung bei der Bearbeitung und der Prüfung der Ergebnisse der RFA. Weitere zwei bis drei Personen widmen sich der administrativen Entlastung. Sowohl Actal als auch der NKR halten ihren Aufwand in engen Grenzen (Müller 2006) und haben nicht zu zusätzlicher Bürokratie geführt. Der Aufwand für eine neue Struktur in der *Schweiz* dürfte den bisherigen Aufwand des Seco und der Administration durch die RFA also nur wenig übersteigen. Der zusätzliche Nutzen würde ein Vielfaches dieses Zusatzaufwandes ausmachen, und er müsste natürlich klar sichtbar gemacht werden.

Der Aufwand für eine neue Struktur in der Schweiz dürfte den bisherigen Aufwand des Seco und der Administration nur wenig übersteigen.

Deshalb ist auf eine schlanke Struktur zu achten: das «Swiss Regulatory Board» könnte ein Gremium von drei bis fünf Mitgliedern mit je einem 20 %-Pensum sein. Unterstützt würde das Gremium von einem Sekretariat mit etwa fünf Mitarbeitern (davon vier Regulierungsspezialisten). Die heutige Abteilung «Regulierungsfolgenabschätzung» im Seco würde in dieses neu geschaffene Sekretariat überführt. Quality-Checks und RFA würden – wie teilweise bisher – durch externe Experten (keine bis wenig zusätzliche Kosten) durchgeführt.

4.3_ Stossrichtung 3: Verbindliche Regulierungsbremsen einführen

Die wirksamsten Instrumente zur Einschränkung der Regulierungsdichte sind verbindliche Reduktionsziele und griffige Regulierungsbremsen. Dabei stehen die Gesamtheit der Regulierungen oder einzelne grosse Regulierungsprojekte im Vordergrund. Solche Ziele verpflichten die Behörden, das Parlament und die Öffentlichkeit zur Zurückhaltung bei neuen Regulierungsvorhaben und gewährleisten einen permanenten Fokus auf das Thema. Der Druck zu weniger oder zumindest besserer Regulierung wird permanent aufrechterhalten. Der Abbau von Regulierungen und Bürokratiekosten kann nicht zu einem reinen Lippenbekenntnis verkommen. Die Erfahrungen im Ausland mit solchen Massnahmen sind zwar

noch jung und lassen deshalb keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Die Tatsache allerdings, dass immer mehr Länder zu solchen Regulierungsbremsen greifen, zeigt, dass Verbesserungen im Regulierungsprozess und im institutionellen Setup (unabhängige Prüfstelle) erst in Kombination mit dem Abbau der bestehenden und der Limitierung neuer Regulierungen die gewünschte Wirkung erbringen.

«One-in, one-out» als effektive Regulierungsbremse auf Branchenebene

Die eingängigste Variante einer Regulierungsbremse ist die Regel «One-in, one-out» (oder noch strikter «One-in, two-out»). In der *Schweiz* würde es sich empfehlen, einen solchen «One-in, one-out»-Mechanismus einzuführen, um das Regulierungsdickicht zu bekämpfen. Man könnte zu Beginn nur Regulierungen, die Folgekosten für Unternehmen haben, diesem Mechanismus unterstellen. Wenn die Erfahrungen positiv wären und sich auch in anderen Bereichen die Kosten verlässlich berechnen liessen, wäre eine Ausdehnung auf weitere Anspruchsgruppen (z.B. Konsumenten) denkbar.

Die Abschaffung einer Regulierung im Gegenzug für eine neue sollte immer innerhalb desselben Departements erfolgen. Dadurch würde die Belastung innerhalb eines Regulierungsbereichs konstant gehalten. Die Belastung wäre an den Kosteneffekten der neuen und der abzuschaffenden Regulierung zu messen. Sowohl diese Kostenberechnung als auch die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) von «In» und «Out» würde durch die unabhängige Prüfstelle kontrolliert. Dabei sollte die Prüfstelle auch darauf achten, dass die Regulierungskosten nicht weiterhin anfallen, einfach an einem anderen Ort, sondern dass sie tatsächlich gesenkt werden.

Forcierung von «Sunset»-Klauseln

Die *Schweiz* sollte wesentlich mehr als bisher von «Sunset»-Klauseln Gebrauch machen. Diese können einen wichtigen Beitrag zum Regulierungsabbau leisten, indem neue Regulierungen nach einer vorgegebenen Zeit evaluiert und – je nach Resultat – aufgehoben werden müssen. In der RFA zu neuen Gesetzen sollte explizit erläutert werden, weshalb keine «Sunset»-Klausel verwendet wird – etwa, weil der zu regelnde Sachverhalt zu wenig temporär anmutet.

In der Schweiz würde es sich empfehlen, einen «One-in, one-out»-Mechanismus einzuführen.

Vermehrter Einsatz von «Opting-out»-Klauseln

«Opting-out»-Klauseln sind vor allem für Regulierungen interessant, die KMU, Start-ups oder auf einem klar abgrenzbaren Markt (beispielsweise dem Schweizer Binnenmarkt) tätige Firmen betreffen. Oft steht der regulatorisch bedingte Aufwand für diese Unternehmen in krassem Missverhältnis zum übrigen Aufwand. Und es kann sein, dass Regulierungen neue Geschäftsmodelle oder Technologien behindern, wenn nicht gar verhindern.

Eine Möglichkeit für eine solche «Opting-out»-Regel böte sich in der Schweiz bei der Finanzmarktregulierung. Die Schaffung einer «Bankenlizenz light» würde es erlauben, die sogenannten Fintech-Unternehmungen und neue Geschäftsmodelle wie Crowdfunding nicht unnötig in ihrer Entwicklung zu behindern.

«Zero-based-regulation» – zurück auf Feld eins

Die Idee der «Zero-based-regulation» ist dem betriebswirtschaftlichen Prinzip des «Zero-based-budgeting» entlehnt, wonach in jeder Periode von Grund auf neu budgetiert wird, um Pfadabhängigkeiten zu vermeiden. Umgemünzt auf die Regulierung bedeutet dies, dass die Regulierungen in einem bestimmten Bereich grundlegend neu konzipiert werden, indem Tabula rasa gemacht wird und historisch gewachsene Strukturen aufgebrochen werden. Meist bietet sich ein solcher Ansatz nach einer schockartigen Veränderung der zu regulierenden Umwelt an.

Die Digitalisierung ist eine solch dynamische und innovative Entwicklung, die einzelne Wirtschaftszweige regelrecht überrannt hat und die vorherrschenden Strukturen und Regulierungen infrage stellt. Beispiele sind Uber (Taxi-Unternehmen), Amazon (Buchhandel) oder airbnb (Hotellerie). Solche Unternehmen wecken Kritik von den traditionellen Anbietern in diesen Märkten, die um ihre Geschäftsmodelle fürchten. Sie verlangen nach neuen Regulierungen oder gar einem Verbot der unbequemen Markteindringlinge. Die Gefahr, dass Branchenverbände und die Politik auf diesen Zug aufspringen, ist je nach politischem Einfluss der Branche real.

Eine positive Herangehensweise wäre, diese dynamischen Entwicklungen als Möglichkeit zu sehen, das bisherige Regulierungsgestrüpp in vielen Bereichen effizient zu entsorgen. Die Digitalisierung könnte zur eigentlichen Entschlackung von nationalen und internationalen Regulierungen genutzt werden.

Konkret bedeutete dies, in einer von der Digitalisierung herausgeforderten Branche nicht zusätzliche Regulierungen für den digitalisierten Teil zu schaffen, sondern die Gesamtheit der Regulierungen in diesem Bereich neu zu konzipieren. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Möglichkeiten der Selbstregulierung geworfen werden. Die im Internet mögliche unmittelbare Bewertung von Dienstleistungen durch die Konsumenten ebnet jene Informationsasymmetrien ein, die häufig als Legitimierung für den Konsumentenschutz ins Feld geführt werden (Rutz 2015). Der durch diese Transparenz entstehende Wettbewerbsdruck macht viele Regulierungen überflüssig.

Gesamtwirtschaftliche Regulierungsbremsen als dauerhafte Lösung

Um die gesamtwirtschaftliche Regulierungsbelastung zu senken, stehen im Wesentlichen zwei Möglichkeiten offen. Zum einen kann ein einma-

Eine positive Herangehensweise wäre, dynamische Entwicklungen als Möglichkeit zu sehen, das bisherige Regulierungsgestrüpp zu entsorgen.

liges Reduktionsziel deklariert werden, wie dies in vielen europäischen Ländern geschehen ist. Zum anderen kann die Entwicklung der Regulierungskosten an eine andere gesamtwirtschaftliche Grösse gekoppelt werden. Beides sollte in der *Schweiz* (nacheinander) gemacht werden.

Als ersten Schritt empfiehlt sich die Erstellung eines Inventars aller Regulierungskosten, analog zur im Jahr 2013 durchgeführten Regulierungskostenmessung (Bundesrat 2013). Auf Basis dieses Inventars sollte dann ein Reduktionsziel (z.B. 25 % netto über 5 Jahre) festgelegt werden. Über die Fortschritte bei der Erreichung des Ziels wäre jährlich Bericht zu erstatten. Der Vorteil eines globalen Reduktionsziels ist, dass Regulierungen in allen Bereichen abgeschafft werden können und dass auch dem Gulliver-Syndrom Rechnung getragen wird.

Um dann die einmalige Senkung der Regulierungskosten bewahren zu können, sollte deren Anteil am BIP eingefroren und ihr Wachstum an das jährliche oder über mehrere Jahre geglättete Wachstum des BIP gebunden werden. Diese Regulierungsbremse müsste – um wirksam zu sein – zwingend alle Regulierungen umfassen, also auch Rundschreiben, Merkblätter und andere verbindliche Anordnungen von Regierungsbehörden. Eine generelle Regulierungsbremse verhindert, dass nur Regulierungen abgebaut werden, die Unternehmen betreffen (und deren Kosten oft auf die Konsumenten oder die Öffentlichkeit abgewälzt werden), sondern auch solche, die unmittelbar die Konsumenten und die Bevölkerung belasten.

Die grösste Herausforderung im Zusammenhang mit dieser Regelung ist die Messung des Regulierungskostenwachstums. Idealerweise wird dieses anhand eines standardisiert berechneten Masses der Bürokratiekosten gemessen. In der *Schweiz* stünde dafür die Methode des Regulierungs-Checkup (Seco 2011) zur Verfügung. Damit die Einhaltung der Regulierungsbremse regelmässig überprüft werden kann, sollte die Verwaltung (etwa das Bundesamt für Statistik) einen vierteljährlichen Bürokratiekostenindex veröffentlichen, wie dies in *Deutschland* seit 2012 gemacht wird.

5_ Priorisierung der Massnahmen – ein Schlusswort

In einer kleinen, offenen Volkswirtschaft gehört die Erhaltung und laufende Verbesserung der Dynamik der Wirtschaft und deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu den primären Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Leider ist dies in der Schweiz in den letzten Jahren nicht wirklich gelungen. Eine der hauptsächlichen Ursachen dafür ist, dass das Regulierungsdickicht, das die Kosten für Unternehmen in die Höhe treibt, Innovation und Wachstum verhindert und so Arbeitsplätze und Steuersubstrat vernichtet, immer undurchdringlicher wurde. Natürlich tragen

andere Faktoren wie die Frankenstärke ebenfalls zu den schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen bei, aber im Unterschied dazu ist das Regulierungsdickicht offenkundig hausgemacht und kann viel leichter durch eigene Anstrengungen ausgeholzt werden.

Obwohl die Politik seit geraumer Zeit zum Abbau von Bürokratie und Überregulierung aufruft, ist bisher wenig Konkretes passiert. Dies liegt in erster Linie am mangelnden politischen Willen und an der fehlenden Einsicht in der Politik und der Bevölkerung, dass das Regulierungsdickicht in der Schweiz ein Ausmass erreicht hat, das substanzielle negative Auswirkungen hat. Quer durch alle politischen Lager hindurch ist der Glaube weit verbreitet, dass gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Problemen mit Regulierungen Abhilfe geschaffen werden könne, ohne dass dies allzu viel koste. Das Vertrauen in den Markt als letztlich besten Problemlöser hat stark an Rückhalt verloren – nicht zuletzt aufgrund der Finanzkrise. Es bedarf grosser Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit, um den freien Markt und den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren und als Wohlstandsgenerator wieder stärker in den Köpfen zu verankern.

Das in Kapitel 4 skizzierte Programm für weniger und bessere Regulierungen nennt ein ganzes Bündel an Massnahmen, die auf unterschiedlichen Regulierungsebenen Wirkung zeigen, unterschiedlich kompliziert in der Umsetzung sind, unterschiedlich auf neue bzw. bestehende Regulierungen angewendet werden und daher auch unterschiedlich priorisiert werden müssen.

Der politische Wille zum Handeln ist Grundvoraussetzung für alle weiteren Schritte, das zeigen auch die Erfahrungen im Ausland mit aller Deutlichkeit. In einem Mehrparteiensystem wie der Schweiz ist dazu ein politischer Konsens, ja ein Schulterschluss der wichtigsten Parteien notwendig. Die Voraussetzungen dazu sind mit dem neuen Parlament und dem Druck des starken Frankens günstiger denn je. Auch die Exekutive und die Verwaltung stehen in der Pflicht, sollen sie doch die Schweizer Wirtschaftsinteressen international wieder aktiver wahrnehmen und den Prinzipien von Subsidiarität und Wettbewerb wieder mehr Gewicht beimessen.

Rasch anwenden liessen sich Instrumente wie die «Zero-based-regulation» oder «Sunset»- und «Opting-out»-Klauseln, denn für sie sind weder institutionelle noch gesetzliche Veränderungen nötig. So hat der Kanton Zürich zur Anpassung der Taxiregulierung an die neue Über-Technologie einen «Zero-based»-Ansatz gewählt. Das neue kantonale Gesetz enthält nur die aus heutiger Sicht nötigsten Regeln und Vorschriften (Mindestanforderungen) und schafft dadurch einen liberaleren Taximarkt zum Vorteil der Kunden.

Ein weiterer interessanter Ansatz ist die «One-in, one-out»-Regel, mit deren Hilfe man die Regulierungsbelastung auf dem aktuellen Niveau einfrieren könnte. Zwei Voraussetzungen müssten dafür jedoch noch geschaffen werden: Erstens braucht eine solche Regel eine gesetzliche

Der politische Wille zum Handeln ist Grundvoraussetzung für alle weiteren Schritte.

Verankerung, und zweitens müssen die zuständigen Verwaltungseinheiten die Regulierungskosten sowohl der «Ins» als auch der «Outs» sachgerecht messen können. Unter diesen Voraussetzungen könnte die «One-in, one-out»-Regel mittelfristig als Regulierungsbremse implementiert werden. Die gesetzgeberischen und technischen Vorbereitungsmaßnahmen dazu sollten zügig an die Hand genommen werden. Allen diesen Ansätzen ist gemein, dass sie das Potenzial hätten, nicht nur die Bürokratiekosten für Unternehmen zu senken, sondern vor allem auch die schädlichen Auswirkungen der Regulierungen auf die Volkswirtschaft und den Wohlstand einzudämmen.

Dennoch dürfte die Implementierung von bloss einer oder zwei dieser Massnahmen nicht genügen, um die Regulierungsflut wirklich einzudämmen. Dazu brauchte es ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel und eine griffige Regulierungsbremse. Aufgrund der Erfahrungen des Seco mit der Regulierungskostenmessung (Bundesrat 2013) muss man annehmen, dass eine dem Reduktionsziel vorangehende Bestandesaufnahme mindestens ein bis zwei Jahre beanspruchen würde. Somit könnte selbst im besten Fall frühestens Ende 2018 mit der Umsetzung einer Reduktion (etwa um 25 % innert fünf Jahren) begonnen werden. Die nachfolgende Einfrierung der Regulierungskosten als fixen Anteil am BIP, also die eigentliche Regulierungsbremse, würde dann ab etwa 2023 greifen. Diese Übersichtsplanung verdeutlicht, dass es sich auch hier nicht um eine rasche Lösung der Problematik handelt. Das Potenzial ist aber deutlich höher als bei den kürzerfristigen Massnahmen, weil die gesamtwirtschaftlichen Regulierungskosten abgebaut und dadurch Marktmechanismen verbessert werden und so das Wachstum beschleunigt wird.

Neben der Verbesserung des bestehenden Regulierungsrahmens ist es wichtig, in Zukunft neue Regulierungen von Beginn weg möglichst marktkonform und kostensparend zu gestalten und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Regulierungsprozess mit der Analyse der Auswirkungen anzufangen. Daher schlagen wir einen Quality-Check vor, der die Verwaltung zwingt, sich früh mit Fragen der Effektivität, der Effizienz und der Schwere des Markteingriffs einer neuen Regulierung auseinanderzusetzen. Ferner sollte die RFA besser in den Regulierungsprozess integriert, stärker auf volkswirtschaftliche Auswirkungen fokussiert und systematisch veröffentlicht werden. Die Schaffung einer unabhängigen Prüfstelle könnte zudem dafür sorgen, dass diese Ex-ante-Instrumente eine möglichst neutrale und realitätsnahe Schätzung der zu erwartenden Auswirkungen wiedergeben.

Das vorgeschlagene Programm ist nur ein Mosaikstein im Bestreben um mehr Transparenz und weniger, aber bessere Regulierung. Der Erfolg hängt über weite Strecken vom Willen der damit betrauten Akteure – also der Verwaltung und der Politik – ab. Fehlt an diesen Stellen die Bereitschaft, gute Regulierungen zu entwerfen und stetig zu evaluieren, muss jeder Massnahmenkatalog wirkungslos bleiben.

Um die Regulierungsflut wirklich einzudämmen, braucht es ein Reduktionsziel und eine Regulierungsbremse.

Anhang 1

Tabelle 1A

Zusammenstellung politischer Vorstösse zur Bekämpfung des Regulierungsdickichts und zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

<i>Vorstoss</i>	<i>Abstimmungsresultat</i>
Interpellation FDP Fraktion (92.3405): Revitalisierung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Columber (95.3024): Administrative Entlastung für Klein- und Mittelunternehmen (KMU).	Angenommen vom Nationalrat (in Form eines Postulats überwiesen)
Postulat Spoerry (96.3167): Wirtschaftsrelevante Vorlagen. Zusatzinformationen.	Angenommen vom Ständerat
Postulat Speck (96.3583): Neue Instrumente zur Eindämmung der Regulierungsflut.	Angenommen vom Nationalrat
Motion Loeb (96.3613): Auswirkungen neuer und bestehender Gesetze und Verordnungen auf Klein- und Mittelbetriebe (KMU).	Zurückgezogen
Motion Forster (96.3618): Auswirkungen neuer und bestehender Gesetze und Verordnungen auf Klein und Mittelbetriebe.	Angenommen von beiden Räten
Motion Loeb (97.3221): Vereinfachung der administrativen Vorschriften.	Angenommen vom Nationalrat (in Form eines Postulats überwiesen)
Postulat Hasler (97.3447): Impulse für unseren Wirtschaftsstandort.	Angenommen vom Nationalrat
Motion Freisinnig-demokratische Fraktion (01.3089): Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen (u.a. Erweiterung RFA).	Angenommen von beiden Räten
Motion Leutenegger Oberholzer (01.3154): Gleichstellung. Wirkungsanalyse in allen Vorlagen.	Angenommen vom Nationalrat (in Form eines Postulats überwiesen)
Motion Loepfe (02.3676): Massnahmen zur Bürokratiebefreiung.	Abgeschrieben
Interpellation Schneider-Ammann (03.3420): Umsetzung der Motion 01.3089 zur Wachstumspolitik.	Erledigt vom Nationalrat
Interpellation Galli (03.3483): Wie ist der Stand der Bundesmassnahmen für die KMU-Förderung?	Abgeschrieben
Motion Walker (04.3277): Verhältnismässigkeit bei der Aufsicht von Banken.	Zurückgezogen
Motion Cina (04.3709): Prüfung der Wachstumswirksamkeit für geplante staatliche Regulierungen und Verfahren.	Abgelehnt vom Nationalrat
Motion Engelberger (06.3087): Vereinfachung des unternehmerischen Alltags.	Angenommen vom Nationalrat, abgelehnt vom Ständerat
Motion Fässler-Osterwalder (07.3117): Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren in der Wirtschaftspolitik.	Abgeschrieben
Postulat Marty (07.3214): Wirkungsbeurteilung von politischen Vorhaben.	Abgeschrieben
Motion Stähelin (07.3615): Materielle Entrümpelung des Bundesrechtes.	Angenommen von beiden Räten
Motion Hochreutner (07.3681): Vereinfachung der Regulierungen in sämtlichen Departementen.	Angenommen von beiden Räten
Postulat Walker (07.3702): Förderung der Wachstumspotenziale bei KMU.	Angenommen vom Nationalrat
Interpellation Fässler (08.3180): Effekte der Aktionspläne «Erneuerbare Energien» und «Energieeffizienz».	Erledigt vom Nationalrat

<i>Vorstoss</i>	<i>Abstimmungsresultat</i>
Interpellation Engelberger (08.3368): KMU-Entlastung. Wie weiter?	Abgeschrieben
Motion Meier-Schatz (10.3072): Forderung nach einer systematischen Generationenverträglichkeitsprüfung.	Abgeschrieben
Postulat Fournier (10.3429): Erhebung der Regulierungskosten.	Abgeschrieben
Postulat Zuppiger (10.3592): Messung der Regulierungskosten.	Abgeschrieben
Motion FDP-Liberale Fraktion (10.3946): Millionenfache Einsparungen für KMU durch mehr E-Government.	Abgeschrieben
Motion FDP-Liberale Fraktion (10.3947): Weniger Ärger für KMU mit amtlichen Statistiken.	Angenommen von beiden Räten
Motion FDP-Liberale Fraktion (10.3948): Bürokratie bekämpfen bei der Lohnadministration.	Abgelehnt vom Nationalrat
Postulat Heim (11.3215): Zielerreichung von Steuerabzügen und Steuervergünstigungen.	Abgelehnt vom Nationalrat
Interpellation Thorens (11.3451): Unternehmenssteuerreform II. Unabhängige Studien über die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Heim (11.3577): Abbau unnötiger Bürokratie. Vereinfachtes Abrechnungsverfahren im Tiefstlohnbereich.	Abgeschrieben
Motion Finanzkommission-NR (11.3761): Revitalisierungsprogramm für die Schweizer Wirtschaft.	Angenommen vom Nationalrat, abgelehnt vom Ständerat
Motion Finanzkommission-SR (11.3762): Revitalisierungsprogramm für die Schweizer Wirtschaft.	Abgelehnt vom Ständerat
Postulat FDP-Liberale Fraktion (11.3780): Einführung von Sunset-Klauseln für weniger Bürokratie.	Abgelehnt vom Nationalrat
Interpellation Hochreutner (11.3877): Administrative Entlastung der KMU durch One-Stop-Shops.	Abgeschrieben
Motion Graf-Litscher (11.4122): Bundesverwaltung. Administrative Entlastung, Struktur- und Prozessoptimierung sowie Kostensenkung durch Geschäftsprozessmanagement.	Zurückgezogen
Motion Leutenegger (12.3629): Neue Energiepolitik. Kostenschätzung bei Weiterführung des bisherigen Strommix im Vergleich zu den Stromangebotsvarianten 2 und 3.	Abgelehnt vom Nationalrat
Interpellation FDP-Liberale Fraktion (12.3735): Umgehend eine Analyse zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Atomausstiegs erstellen.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Wasserfallen (12.3776): Höhere Wirtschaftlichkeit des Luftfahrtstandortes Schweiz dank verhältnismässigen Regulierungen.	Angenommen vom Nationalrat, abgelehnt vom Ständerat
Motion Eder (12.3789): Bürokratieabbau bei genehmigungspflichtigen und meldepflichtigen Änderungen von Arzneimitteln.	Angenommen von beiden Räten
Postulat Schmid (12.3842): Unternehmensgründungen in fünf Arbeitstagen und über ein One-Stop-Shop-Verfahren.	Angenommen vom Ständerat
Postulat Schneeberger (12.4122): Stopp der Bürokratieflut aus der Finma. Für eine starke, aber effiziente Finma.	Abgeschrieben
Interpellation FDP-Liberale Fraktion (12.4173): Volkswirtschaftliche Kosten der Energiestrategie 2050. Irreführende Angaben des Bundesrates zum ersten Massnahmenpaket.	Abgeschrieben
Postulat Rossini (12.4195): Notarielle Praktiken. Bürokratie abbauen, Kosten verringern.	Abgeschrieben
Interpellation Wasserfallen (13.3018): Energiestrategie 2050. Falsche Annahmen bei der Bewertung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen.	Abgeschrieben
Motion de Buman (13.3235): Für einen schweizerischen Small Business Act.	Abgeschrieben

<i>Vorstoss</i>	<i>Abstimmungsresultat</i>
Postulat Walter (13.3426): Auswirkungen des Staatsvertrages betreffend den Flughafen Zürich.	Angenommen vom Nationalrat
Interpellation (13.3477): Wird die Klimapolitik ihre Ziele verfehlen und die Zerstörung der Schweizer Industriestruktur beschleunigen?	Erledigt vom Nationalrat
Interpellation Hêche (13.3523): Lebensqualität und Wohlfahrt. Überblick und Vorgehensweise.	Erledigt vom Ständerat
Motion Schneider-Schneiter (13.3595): Administrative Entlastung für Business Travellers.	Abgeschrieben
Motion Brunner (13.3648): Vermeidung von Bürokratie in Zusammenhang mit dem CO ₂ -Gesetz.	Abgelehnt vom Nationalrat
Postulat Kaufmann (13.3858): Finanzplatzregulierungen bis 2020.	Abgeschrieben
Interpellation Bruderer (13.3992): Vollzugstauglichkeit und Vollzugaufwand von Bundeserlassen.	Erledigt vom Ständerat
Postulat Finanzkommission NR (14.3005): Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung.	Angenommen vom Nationalrat
Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3010): Kostenreduktion dank gesetzlicher Ordnungsfristen.	Angenommen vom Nationalrat, abgelehnt vom Ständerat
Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3011): Kostenreduktion dank elektronischen Zollverfahren.	Angenommen von beiden Räten
Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3012): Kostenreduktion dank Flexibilität beim Grenzübertritt.	Angenommen von beiden Räten
Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3013): Vor- und Nachteile eines Übergangs zum Wertzollsystem für fertige Industrieprodukte.	Angenommen vom Nationalrat
Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3014): Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises.	Angenommen vom Nationalrat
Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (14.3015): Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren. System von Dänemark.	Angenommen vom Nationalrat
Postulat Fournier (14.3577): Übernahme von EU-Recht. Weder Swissfinish noch vorauseilender Gehorsam.	Angenommen vom Ständerat
Postulat Hêche (14.3578): Lebensqualität und Wohlfahrt. Wie wirksam sind die politischen Massnahmen und die Tätigkeiten des Bundes.	Angenommen vom Ständerat
Motion Niederberger (14.3728): Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen.	Angenommen von beiden Räten
Postulat Schneeberger (14.3778): Steigende Belastung für Treuhandunternehmen. Kontrolle kann Vertrauen nicht ersetzen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Gmür (14.3879): Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat von Siebenthal (14.3894): Überprüfung der Auswirkungen und der Zielerreichung der Agrarpolitik 2014–2017.	Angenommen vom Nationalrat
Motion Pezzatti (14.4134): Fortschritt statt Bürokratie bei den Ausbildungszulagen.	Im Rat noch nicht behandelt
Dringliche Interpellation Fraktion CVP-EVP (15.3018): Frankenstärke. Stärkung der Schweizer Wirtschaft und Sicherung der Arbeitsplätze.	Erledigt vom Nationalrat
Dringliche Interpellation FDP-Liberale Fraktion (15.3022): Starker Franken, negative Rechnung. Die Attraktivität der Schweiz muss dringend gestärkt werden.	Erledigt vom Nationalrat
Interpellation Geissbühler (15.3027): Swissness-Vorlage. Aufschieben und vereinfachen.	Erledigt vom Nationalrat

<i>Vorstoss</i>	<i>Abstimmungsresultat</i>
Dringliche Interpellation Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (15.3028): Deregulierungs- und Kostensenkungspaket.	Erledigt vom Nationalrat
Interpellation Eichenberger-Walther (15.3071): Praktische Umsetzung der Swissness-Vorlage.	Erledigt vom Nationalrat
Postulat de Courten (15.3117): Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat de Courten (15.3118): Abbau von Regulierungskosten. Formelle Harmonisierung von Verfahren, Fristen und Zahlungsintervallen im Unternehmenssteuerbereich.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat de Courten (15.3119): Abbau von Regulierungskosten. IT-Offensive der Eidgenössischen Zollverwaltung forcieren.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat de Courten (15.3120): Abbau von Regulierungskosten. Unternehmen von staatlichen Statistikerhebungen entlasten.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion de Courten (15.3121): Abbau von Regulierungskosten. Abschaffung des unterjährigen Melde-Obligatoriums bei AHV und IV.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat de Courten (15.3122): Abbau von Regulierungskosten. Lockerung von Dokumentations- und Archivierungsvorschriften.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion de Courten (15.3123): Abbau von Regulierungskosten. Abschaffung der unterjährigen Lohnmutationsmeldungen.	Abgelehnt vom Nationalrat
Motion de Courten (15.3124): Abbau von Regulierungskosten: Effizienzsteigerung durch Koordination von Arbeitgeberkontrollen.	Im Rat noch nicht behandelt
Interpellation Stolz (15.3173): Preisregulierungen hinterfragen und aufzeigen, wie weit verbreitet sie sind und wie sie sich auswirken.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Fournier (15.3210): Senkung der unnötigen Verwaltungskosten. Sofortige Umsetzung.	Angenommen von beiden Räten
Postulat Germann (15.3214): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Swissness-Vorlage vor der Inkraftsetzung prüfen.	Abgelehnt vom Ständerat
Motion Fraktion BD (15.3225): Schaffung eines Einheitssatzes für die Mehrwertsteuer.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Fraktion BD (15.3227): Mehrwertsteuer. Schaffung eines Gastro-Einheitssatzes.	Im Rat noch nicht behandelt
Interpellation Maier (15.3267): Bürokratieabbau durch die Harmonisierung der Betreibungsregister.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Fraktion BD (15.3333): Verordnungsexplosion stoppen und Verordnungen abbauen.	Abgelehnt vom Nationalrat
Motion Schneeberger (15.3355): Revisionsstelle. KMU-taugliche Lösung sichern und eingeschränkte Revision verwesentlichen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion FDP-Liberale Fraktion (15.3386): Endlich einen gerechten Einheitssatz für die Mehrwertsteuer einführen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Vogler (15.3400): Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalyse und Regulierungsfolgenabschätzungen.	Angenommen vom Nationalrat, im Ständerat noch nicht behandelt
Postulat Caroni (15.3421): Einführung einer Regulierungsbremse.	Im Rat noch nicht behandelt
Motionen Giezendanner (15.3433) und Schibli (15.3439): Befreiung der Unternehmen vom Statistikaufwand.	Angenommen vom Nationalrat, im Ständerat noch nicht behandelt
Motion FDP-Liberale Fraktion (15.3445): Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken.	Angenommen vom Nationalrat
Postulat Cassis (15.3463): Bürokratieabbau. Weniger Aufwand bei der Erfassung der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen.	Angenommen vom Nationalrat

<i>Vorstoss</i>	<i>Abstimmungsresultat</i>
Motion Röstli (15.3469): Reduktion des Bürokratieaufwands bei der Lehrlingsausbildung.	Angenommen vom Nationalrat, Ständerat noch nicht behandelt
Motion Wasserfallen(15.3513): Bürokratieabbau. Einheitliche Anlaufstelle für Unternehmen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion FDP-Liberale Fraktion (15.3543): Bürokratieabbau in der CO ₂ - und Energiegesetzgebung. Einheitliche Rahmenbedingungen für den Vollzug von Zielvereinbarungen.	Angenommen vom Nationalrat, Ständerat noch nicht behandelt
Motion FDP-Liberale Fraktion (15.3544): Bürokratieabbau. Emissionshandelssystem nur noch auf freiwilliger Basis.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Wasserfallen (15.3545): Bürokratieabbau. Allen Unternehmen die Befreiung von der CO ₂ -Abgabe ermöglichen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Noser (15.3551): Bürokratieabbau. Anhebung des Mindestzolls.	Angenommen vom Nationalrat, Ständerat noch nicht behandelt
Motion Landolt (15.3580): Bürokratieabbau bei der Mehrwertsteuer. Anerkennung von elektronischen Rechnungen.	Im Rat noch nicht behandelt
Motion Noser (15.3672): Bürokratieabbau. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben.	Angenommen vom Nationalrat, Ständerat noch nicht behandelt
Postulat Herzog (15.3679): Bürokratieabbau durch Vereinfachung und Modernisierung des Arbeitsrechts.	Im Rat noch nicht behandelt
Postulat Gössi (15.3720): Bericht zu den Regulierungskosten. Umsetzung und Verbesserungsmassnahmen.	Abgelehnt vom Nationalrat
Postulat Föhn (15.3787): Bericht über die Regulierungskosten. Umsetzung und Verbesserungsmassnahmen.	Angenommen vom Ständerat
Dringliche Interpellation FDP-Liberale Fraktion (15.3800): Die Wirtschaft jetzt entlasten!	Erledigt vom Nationalrat
Dringliche Interpellation Grünliberale Fraktion (15.3816): Trotz Euroschwäche robuste Schweizer Wirtschaft.	Erledigt vom Nationalrat
Dringliche Interpellation Fraktion CVP-EVP (15.3819): Abbau und Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Massnahmen.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Zanetti (15.3892): Postfinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten.	Im Rat noch nicht behandelt
Interpellation Keller (15.3899): Schutz der Kleinseilbahnen vor überbordender Bürokratie.	Erledigt vom Nationalrat
Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (15.3964): Regulierungsflut im Lebensmittelbereich unterbinden.	Im Rat noch nicht behandelt.
Motion Pezzatti (15.4207): «Swiss-finish» in Lebensmittelverordnungen korrigieren! LMG-Inkraftsetzung muss warten.	Im Rat noch nicht behandelt

Quelle: Curia Vista / Bundesrat (2015a) / Eigene Darstellung

Anhang 2

Tabelle 2A

Liste der vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) in der Schweiz

<i>Projekt</i>	<i>Datum Schlussbericht</i>	<i>Seitenzahl</i>
RFA zur Revision des Stromversorgungsgesetzes.	Oktober 2015	77
RFA zur Revision der Lebensmittelverordnung.	Oktober 2015	121
Revision des Bankengesetzes («Too big to fail»).	März 2011	84
RFA zum Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über Zollerleichterungen und Zollsicherheit.	Dezember 2010	20
RFA zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes.	Oktober 2010	389
Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft.	August 2009	75
RFA zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien.	März 2010	85
RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer.	Februar 2010	106
Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Dokumentation zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen.	Juni 2008	104
RFA zur Revision der ASA-Richtlinie.	Dezember 2007	73
Auswirkungen von REACH auf die Schweiz: Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft.	Oktober 2007	136
Energiestrategie 2050		
Vertiefte Abklärungen zur Massnahme «Effizienz für Elektrogeräte».	Oktober 2013	131
Vertiefte RFA zu den Massnahmen KEV, Stromeffizienzziele, Wettbewerbliche Ausschreibungen und Grossverbraucher.	April 2013	203
Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse.	September 2012	183
Umsetzung der Strategie eHealth		
RFA zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (2. Phase).	September 2011	150
RFA zur Umsetzung der «Strategie eHealth Schweiz» (1. Phase).	November 2010	95
Revision des Heilmittelgesetzes		
RFA zur Revision des Heilmittelgesetzes: Teilprojekt vereinfachte Zulassung von Komplementär- und Phytoarzneimitteln.	März 2012	117
Regulierungsfolgen und Lösungsansätze zur Revision von Artikel 33 Heilmittelgesetz.	Dezember 2009	145
Klimapolitik nach 2012		
Synthesebericht zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Schweizer Klimapolitik nach 2012.	Februar 2010	44
Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Post-Kyoto-Politik.	August 2009	106
Assessment of the economic impact of the revision of the Swiss CO2 law with a hybrid model.	August 2009	65
Revision des Insolvenzrechts		
Comparaison international du droit des faillites suisse et Analyse explicative du taux de recouvrement. Critères économique pour le déclenchement des procédures d'insolvabilité.	Dezember 2009	124

Quelle: Seco (2016)

Abkürzungsverzeichnis

Actal	=	Adviescollege testing regeldruk
BASS	=	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BEPS	=	Base Erosion and Profit Shifting
BFS	=	Bundesamt für Statistik
BIP	=	Bruttoinlandprodukt
BIS	=	Department for Business, Innovation and Skills
BRTF	=	Better Regulation Task Force
CCA	=	Compliance Cost Modell
CEPS	=	Centre for European Policy Studies
ComCom	=	Kommunikationskommission
DPW	=	Department for Work and Pensions
DTF	=	Deregulation Task Force
EJPD	=	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EiCom	=	Eidgenössische Elektrizitätskommission
Ensi	=	Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat
Fidleg	=	Finanzdienstleistungsgesetz
Finma	=	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSB	=	Financial Stability Board
KAG	=	Kollektivanlagengesetz
KEV	=	Kostendeckende Einspeisevergütung
KMU	=	Kleine und mittlere Unternehmen
MiFiD	=	Markets in Financial Instruments Directive
Mistral	=	Meetinstrument Administrative Lasten
NKR	=	Normenkontrollrat
OECD	=	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RAB	=	Revisionsaufsichtsbehörde
Refit	=	Regulatory Fitness and Performance Program
RFA	=	Regulierungsfolgenabschätzung
RIA	=	Regulatory Impact Assessment
RKM	=	Regulierungskostenmodell
RPC	=	Regulatory Policy Committee
RRC	=	Reducing Regulation Committee
Seco	=	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV	=	Schweizerischer Gewerbeverband
SKM	=	Standard-Kosten-Modell
TBS	=	Treasury Board Secretary
UVEK	=	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WBF	=	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEF	=	World Economic Forum
Weko	=	Wettbewerbskommission

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Regulierungsprozess und der Gestaltungsmöglichkeiten	12
Abbildung 2: Bundeserlasse und deren Initianten (1983–2015)	19
Abbildung 3: Das Zusammenspiel unterschiedlichster Regulierungen führt zum Regulierungsdickicht	20
Abbildung 4: Realisierte und bevorstehende Schritte für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in Deutschland	23
Abbildung 5: Unterschiedliche Regulierungskosten und verschiedene Schätzmethode	28
Abbildung 6: Das britische «Better Regulation» Programm – ein komplexes, dezentrales Gebilde	40
Abbildung 7: Institutionelle Akteure des Bürokratieabbaus in Deutschland	42
Abbildung 8: Gesetzgebungsprozess nach heutigem Stand	43
Abbildung 9: Einbettung der geforderten Massnahmen in den Gesetzgebungsprozess	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grossprojekte in der Regulierungs-Pipeline	7
Tabelle 2: Beispiele unabhängiger Regulierungs- und Aufsichtsbehörden in der Schweiz	14
Tabelle 3: Massnahmen zur Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen in ausgewählten Ländern	21
Tabelle 4: Die fünf Qualitätskriterien für gute Regulierungen in Grossbritannien	29
Tabelle 5: Die fünf Prüfpunkte, die in einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) in der Schweiz behandelt werden müssen	30
Tabelle 6: Ein Programm mit drei Stossrichtungen zur Verbesserung neuer und dem Abbau alter Regulierungen	47
Tabelle 7: Inhalt eines Quality-Checks zu Beginn des Regulierungsprozesses	50
Tabelle 8: Vorschlag eines Pflichtenhefts einer unabhängigen Prüfstelle in der Schweiz	53
Tabelle 1A: Zusammenstellung politischer Vorstösse zur Bekämpfung des Regulierungsdickichts und zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)	60
Tabelle 2A: Liste der vertieften Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) in der Schweiz	65

Literatur

- Actal, Adviescollege testing regeldruk (2012): Less regulatory burden, more entrepreneurship. www.actal.nl/english/publications/audit-of-regulatory-burden/. Zugriff 14.09.2015.
- Allio, Lorenzo (2011): Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. www.seco.admin.ch/rfa. Zugriff: 25.03.2016.
- Baltensperger, Ernst und Behrends, Andrea (1994): Financial Integration and Innovation in Europe. A Review Essay. In: Open Economies Review, 5(3), 289–301.
- Baltensperger, Ernst; Buomberger, Peter; Iuppa, Alessandro; Keller, Benno und Wicki, Arno (2008): Regulation and Intervention in the Insurance Industry – Fundamental Issues. Genf: The Geneva Association.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2009): Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Epidemiengesetzes. Schlussbericht. Bern: Juni 2009.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2010): Regulierungsfolgenabschätzung zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes. Schlussbericht. Bern: Oktober 2010.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2015a): Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht. Schlussbericht. Bern: August 2015.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2015b): Regulierungsfolgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz. Schlussbericht. Bern: November 2015.
- BIS, Department for Business, Innovation and Skills (2015): Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf.
- Bischofberger, Alois und Buomberger, Peter (2015): Sektoranalyse Dienstleistungen mit Fokus auf Banken und Versicherungen. In: Schellenbauer, Patrik und Schwarz, Gerhard (Hrsg.): Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Borner, Silvio (2014): Schweizer Politik im ökonomischen Praxistest. Zürich: Edition Liberales Institut.
- BRTF, Better Regulation Task Force (2005): Better Regulation – From Design to Delivery. www.eesc.europa.eu/resources/docs/designdelivery.pdf.
- Buchanan, James und Tullock, Gordon (1965): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. In: Buchanan, James (Hrsg.): The collected Works of James M. Buchanan. Indianapolis: Liberty Fund.
- Bundeskanzlei (2015): Anzahl Seitzahlen systematische Rechtssammlung. Unveröffentlichte Rohdaten.
- Bundesrat (2006a): Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 01. Februar 2006. BBl 2006, 2829–2916.
- Bundesrat (2006b): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben. Bern: September 2006.
- 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). Bern: Dezember 2013.

- Bundesrat (2015a): Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen. Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019. Bericht des Bundesrates. Bern: September 2015.
- Bundesrat (2015b): Botschaft zum Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg) und zum Finanzinstitutsgesetz (Finig) vom 04. November 2015. BBl 2016, 8901–9092.
- Buomberger, Peter (2014): Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Cameron, David (2014): Rede vor der «Federation of Small Businesses» vom 27. Januar. www.gov.uk/government/news/small-business-big-support-confirmed-by-prime-minister. Zugriff: 15.02.2016.
- CEPS, Centre for European Policy Studies (2013): Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.
- Deloitte (2015): The sharing economy: Share and make money. How does Switzerland compare? www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/consumer-business/ch-cb-shared-economy-share-and-make-money.pdf.
- Djankov, Simeon; McLiesh, Caralee und Ramalho, Rita Maria (2006): Regulation and Growth. In: Economics Letters, 92(3), 395–401.
- DPW, Department for Work and Pensions (2011): Impact of the Move to CPI for Occupational Pensions. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220341/cpi-private-pensions-consultation-ia.pdf.
- Economiesuisse (2015): Frankenstärke: konkrete Schritte zu besseren Rahmenbedingungen. www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dp06_Frankensta%CC%88rke_20150527.pdf.
- Empirica und Ecoplan (2013): Regulierungsfolgenabschätzung zum Entwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier. Schlussbericht. Bern: Mai 2013.
- European Commission (2013): Regulatory Fitness and Performance (Refit): Results and Next Steps. ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit_en.pdf.
- European Commission (2015): Appointment of Members of the Stakeholder group of the Refit Platform. ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_9063_en.pdf.
- European Council (2016): European Council conclusions, 18-19 February 2016. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/. Zugriff: 24.02.2016.
- Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (2014): Schlussbericht. Bern: Dezember 2014.
- Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2015a): Jahresbericht 2014. www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/de/Downloads/Finma_JB14_De.pdf.
- Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2015b): Jahresrechnung 2014. www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/de/Downloads/Finma_JR14_De.pdf.
- Forstmoser, Peter (2014): Hektik statt Bedächtigkeit. Entwicklungen in der Schweizer Gesetzgebung. In: Griffel, Alain (Hrsg.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Bern: Stämpfli Verlag.
- Gilardi, Fabrizio; Maggetti, Martino und Servalli, Fabio (2013): Regulierungsbehörden in der Schweiz. In: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils et al. (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Griffel, Alain (2014): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Bern: Stämpfli Verlag.

- Holl, Annetta (2015): Kann «one-in, one-out» die Regulierung bremsen?
In: Die Volkswirtschaft, 10/2015, 21–24.
- IFF Research (2014): Understanding the impact of Regulatory Policy Committee amber opinions. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319181/Understanding_the_Impact_of_Amber_Opinion.pdf.
- Jagmetti, Riccardo (2014): Herausforderung und Antwort. In: Griffel, Alain (Hrsg.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Bern: Stämpfli Verlag.
- Jantz, Bastian und Veit, Sylvia (2009): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt. Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack, Martin und Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Jones, Laura (2015): Cutting Red Tape in Canada: A regulatory reform model for the United States? mercatus.org/sites/default/files/Jones-Reg-Reform-British-Columbia.pdf.
- Kane, Edward (1991): Financial Regulation and Market Forces. In: Swiss Journal of Economics and Statistics, 127(3), 325–342.
- Kirkpatrick, Colin und Parker, David (2007): Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kuster, Jürg; Plaz, Peder und Curschellas, Paul (2014): Regulierungskosten im Bereich Baurecht gehen zulasten der Bauherrschaft und der Konsumenten. Die Volkswirtschaft, 1,2/2014, 19–22.
- Kux, Stephan (1998): Zwischen Isolation und autonomer Anpassung. Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits? In: ZEI Discussion Paper Nr. C3, Zentrum für Europäische Integrationsfragen, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn.
- Kysar, Rebecca (2006): The Sun also rises: The political Economy of Sunset Provisions in the Tax code. In: Georgia Law Review, 40(2), 335–405.
- Lüchinger, Simon; Roth, Marius; Schelker, Mark und Uhlmann, Felix (2015): Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden (Empirische Grundlagen, Phase I). www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/staka/projekte/rechtsetzung/Documents/Studie_Qualitaetsmessung.pdf.
- Mathis, Klaus (2004): Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. www.seco.admin.ch/rfa.
Zugriff: 25.03.2016.
- Müller, Christoph (2006): Bürokratiekostenabbau – internationaler Methodenvergleich und das niederländische Erfolgsrezept. Die Volkswirtschaft, 1,2/2006, 27–31.
- Naef, Francesco (2015): Soft Law und Gewaltenteilung. In: Aktuelle juristische Praxis, 08/2015, 1109–1121.
- NKR, Normenkontrollrat (2007): Internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Analyse der Bürokratieabbauprozesse und Reduzierungsmassnahmen in den Niederlanden, Grossbritannien und Dänemark. www.bundesregierung.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2007-06-01-internationale-erfahrungen-beim-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- NKR, Normenkontrollrat (2014): Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen. Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2014-10-01_nkr_jahresbericht_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- NKR, Normenkontrollrat (2015a): Der Nationale Normenkontrollrat. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2015_11_19_broschüre_der_nationale_normenkontrollrat.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

- NKR, Normenkontrollrat (2015b): Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2015-10-012_nkr_jahresbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015a): Internationaler Austausch von Steuerdaten. Bundesrat akzeptiert neue OECD-Regeln. 12.09.2015.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015b): Direkte Demokratie. Die laute und die stille Revolution der Volksrechte. 30.11.2015.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Better Regulation in Europe. United Kingdom. Paris: OECD Publishing.
- Parlamentsbibliothek (2015a): Erlasse der Bundesversammlung. www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen. Zugriff: 28.03.2016.
- Parlamentsbibliothek (2015b): Fakten und Zahlen. Die 49. Legislatur in Zahlen. www.parlament.ch/centers/documents/de/Das%20Parlament%20in%20Zahlen_d_07.12.2015.pdf.
- Parlamentsbibliothek (2016): Curia Vista Geschäftsdatenbank. www.parlament.ch/d/suche/Seiten/curia-vista.aspx. Zugriff: 16.02.2016.
- Posner, Richard (1974): Theories of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science, 5(2), 335–358.
- Prognos (2013): Quantifying the Benefits of regulatory Proposals. International Practice. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2013-05-23-nutzenstudie_en.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Ramboll (2007): Analyse der internationalen Erfahrungen zur Anwendung des Standard-Kosten-Modells und Implikationen für die Schweiz. Bern: September 2007.
- RegWatchEurope (2014): A smart agenda for the new European Commission. RegWatchEurope on the Future of European smart Regulation. www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/20140825-RegWatchEurope-joint-statement-to-the-new-European-Commissions-Final.pdf.
- RPC, Regulatory Policy Committee (2014): Research and Analysis. Departmental performance tables. www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-opinions-departmental-performance-january-to-june-2014/departamental-performance-tables. Zugriff: 27.08.2014.
- RPC, Regulatory Policy Committee (2015): Securing the Evidence Base for Regulation: Regulatory Policy Committee Scrutiny during the 2010 to 2015 Parliament. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415102/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf.
- Rutz, Samuel (2015): Gefährdete Konsumentenfreiheit. Wie die heutigen und morgigen Konsummöglichkeiten beschränkt werden. Zürich: Avenir Suisse.
- Schlegel, Tobias (2015): Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, Evaluation 2014. www.seco.admin.ch/rfa. Zugriff: 25.03.2016.
- Schwarz, Gerhard (2015): Gulliver in der Schweiz – eine Einleitung. In: Buomberger, Peter (Hrsg.): Auswege aus dem Regulierungsdickicht. Beunruhigende Fakten und erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Schweizerische Bankiervereinigung (2014): Statement der Schweizerischen Bankiervereinigung zum Fidleg und Finig. www.swissbanking.org/20141027-5010-dok-fidleg_finig-komm.pdf.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2011): Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von

- Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion.
Bern: Dezember 2011.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2013a): Regulierungsfolgenabschätzung – Handbuch. Bern: März 2013.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2013b): Regulierungsfolgenabschätzung – Checkliste. Bern: März 2013.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2014a): Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA. Bern: Februar 2014.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2014b): Bürokratiemonitor. Bern: Dezember 2014.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2016): Liste der Regulierungsfolgenabschätzungen. www.seco.admin.ch/rfa. Zugriff: 21.03.2016.
- SGV, Schweizerischer Gewerbeverband (2010): Messung der Regulierungskosten für die KMU. Schlussbericht. www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/Events/Gewerbekongress_Lugano/Medienkonferenz/franz/10-05-28_7_Studie_KP-MG-d.pdf.
- Tagesanzeiger (2015): Es wird auch weiterhin Schweizer Bier geben. 02.09.2015.
- TBS, Treasury Board Secretary (2015): The 2013-2014 Scorecard Report. Implementing the Red Tape Reduction Action Plan. www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/report-rapport/2013-14/asr-fea-eng.pdf.
- Thaler, Richard und Sunstein, Cass (2003): Libertarian Paternalism is not an Oxymoron. In: University of Chicago Law Review, 70(4), 1159 – 1202.
- United Nations (2014): United Nations E-Government Survey 2014. New York: United Nations.
- Walser, Rudolf (2015): Auch die Verwaltung betreibt Lobbyismus. Avenir Suisse Blog vom 26. November. www.avenir-suisse.ch/52790/auch-die-verwaltung-betreibt-lobbyismus. Zugriff: 15.02.2016.
- WEF, World Economic Forum (2015): The Global Competitiveness Report 2014 – 2015: Full Data Edition. Genf: World Economic Forum.
- Wegrich, Kai (2009): The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion. In: CARR Discussion Paper Nr. 25, Centre for analysis of risk and regulation, London School of Economics.
- Weltbank (2007): Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme. www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf.
- Weltbank (2016): Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Washington, DC: World Bank.

'avenir' suisse'

Genève

Route des Acacias 47
1227 Les Acacias/Genève
Tel +41 22 749 11 00

Zürich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch