

KMU-Tests des Bundes und ihr Einfluss auf die Gesetz- und Verordnungsgebung

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates vom 20. Mai 2005 auf der Grundlage einer Analyse
der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 18. Januar 2006

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat den Bundesrat gebeten, ihr eine Stellungnahme zum oben erwähnten Bericht vom 20. Mai 2005 zuzustellen.

Der Bundesrat fand es nützlich und angemessen, diesem Antrag im Rahmen seines Berichtes «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags: Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung» vom 18. Januar 2006 zu entsprechen.

Anbei finden Sie einen Auszug aus diesem Bericht (Ziffer 5.1). Er enthält die Antworten des Bundesrates auf die verschiedenen Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission.

18. Januar 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Auszug aus dem Bericht «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags. Massnahmen zur administrativen Entlastung und Erleichterung der Regulierung»¹ vom Bundesrat am 18. Januar 2006 gutgeheissen

5.1 Verbesserung der Regulierungsfolgenabschätzung, des KMU-Verträglichkeitstests und des Forums KMU

Worum geht es?

Im Bewusstsein, dass die kleinen und mittleren Unternehmen besonders stark von den administrativen Belastungen betroffen sind, und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft hat der Bundesrat seit 1998 drei Instrumente für die Verbesserung der Qualität der Regulierungen eingeführt: die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), den KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU.

Die Regulierungsfolgenabschätzung

Seit dem 1. Mai 2000 müssen die Bundesämter eine Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe durchführen und diese Auswirkungen in den Botschaften an das Parlament (für Gesetzesentwürfe) oder in den Empfehlungen an den Bundesrat (für Verordnungsentwürfe) angeben. Die Regulierungsfolgenabschätzung bezweckt die Verbesserung der Qualität der Regulierungen durch:

- eine Analyse, welche die Vernehmlassung ergänzt;
- eine bessere Kenntnis der wirtschaftlichen Auswirkungen;
- ein gestärktes Kostenbewusstsein;
- eine höhere Transparenz.

Die RFA ist eine vorausschauende Analyse («ex ante»). Das Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen stützt sich auf eine Analyse von 5 Punkten:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen des Entwurfs auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (einschliesslich Wettbewerb)
4. Alternative Regelungen
5. Praktische Aspekte des Vollzugs

In der Bundesverwaltung sind die Bundesämter für die Analyse und das Verfassen des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen zuständig. Das Staatssekretariat für Wirtschaft ist verantwortlich für die Unterstützung und für eine gewisse Kontrolle, um soweit wie möglich die Einheitlichkeit dieser Analysen zu gewährleisten. Mit diesem Ziel entfaltet das seco die folgenden Tätigkeiten:

¹ Der Bericht wird mit Ausnahme des vorliegenden Auszugs im Bundesblatt nicht veröffentlicht. Der Text des ganzen Berichts ist zugänglich über Internet: www.seco.admin.ch

- Versand eines Schreibens an die Verantwortlichen von Gesetzgebungsprojekten, um sie an die Notwendigkeit der Durchführung einer Wirkungsanalyse zu erinnern;
- Versammlung einer Gruppe zum Erfahrungsaustausch für die Diskussion möglicher Verbesserungen;
- Bereitstellung einer vollständigen Dokumentation (Handbuch, Checkliste, Beispiele sowie verschiedene andere Unterlagen);
- Unterstützung der Ämter bei der Verfassung der Kapitel;
- Qualitätskontrolle der Kapitel;
- Koordination und Entwicklung des Instruments (Präsentationen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, Beziehungen mit der OECD, Verfassen von Artikeln usw.).

Der KMU-Verträglichkeitstest

Der KMU-Verträglichkeitstest ist eine vom seco durchgeführte Untersuchung bei den Unternehmen. Dieses Instrument wurde vom Bundesrat im Oktober 1999 eingeführt. Der Test soll Hinweise liefern, wie der Staat handeln soll. Da der Vollzug der meisten wirtschaftsrelevanten Massnahmen die Unternehmen involviert, sind Vorkehrungen wichtig, die sicherstellen, dass die Unternehmen nicht mit administrativen Mehrarbeiten überbelastet werden, dass ihnen zusätzliche Investitionen oder Erschwernisse im Betriebsablauf möglichst erspart bleiben und dass der unternehmerische Handlungsspielraum möglichst wenig eingeschränkt wird. Um die Auswirkungen eines Gesetzeserlasses in dieser Hinsicht festzustellen, besucht das seco zehn gezielt ausgewählte KMU. Den Ergebnissen dieser Besuche kommt kein statistisch repräsentativer Charakter zu. Sie sind als Fallstudien aufzufassen, die namentlich auch drohende Probleme im Vollzug aufzeigen sollen. Der KMU-Verträglichkeitstest soll nur bei grösseren Änderungen von Bundesgesetzen oder Verordnungen erfolgen, für die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tragweite ein formelles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

Zwischen November 1999 und Oktober 2005 wurden 26 Verträglichkeitstests durchgeführt (Lebensmittelrecht, Lohnausweis, CO₂-Abgabe, Ausländerrecht, Ausbildung von Lehrmeistern, Abfälle usw.). Die Verträglichkeitstests erfolgen in der Regel parallel zum Vernehmlassungsverfahren. Die Ergebnisse der Tests werden danach an das Forum KMU zur Stellungnahme weitergeleitet, sowie auch an das betreffende Bundesamt, das sie zur Vervollständigung der Regulierungsfolgenabschätzung verwenden kann. Die Ergebnisse der Tests werden seit 2003 in der «Volkswirtschaft», dem Magazin für Wirtschaftspolitik des seco, veröffentlicht.

Das Forum KMU

Als ausserparlamentarische Expertenkommission setzt sich das Forum KMU dafür ein, dass die Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Arbeit der besonderen Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung trägt. Eine der Hauptaufgaben des Forums ist es, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Bundesgesetzen und Verordnungen Stellungnahmen aus Sicht der KMU abzugeben. Besondere Aufmerksamkeit erhält dabei die Frage, welche Lasten sich aus dem Vollzug der vorgesehenen Massnahmen ergeben. Dabei werden die administrativen Lasten, die dadurch entstehenden Kosten und die Einschränkungen der Unternehmensfreiheit berücksichtigt. Das

Forum befasst sich auch mit der bestehenden Regulierung; es schlägt den Bundesämtern Vereinfachungen oder Alternativen zur Prüfung vor.

Das Forum bietet seinen Mitgliedern die Möglichkeit, durch direkte Kontakte mit den Bundesämtern die Anliegen und Forderungen der KMU vorzubringen. Das Forum setzt sich aus mindestens sieben Unternehmern aus verschiedenen Wirtschaftszweigen zusammen. Ausserdem nehmen auch ein Vertreter der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und ein Vertreter der Gründerzentren daran teil. Je nach behandeltem Thema kommen Vertreter der Bundesverwaltung dazu. Das Forum ist seit seiner Gründung durchschnittlich vier Mal pro Jahr zusammengetroffen (entsprechend seinem Mandat).

Rechtsgrundlagen

Die Motion Forster, die von den beiden Räten 1997 gutgeheissen wurde, bildet den Ursprung der Regulierungsfolgenabschätzung und des Verträglichkeitstests. Andere Motionen und Postulate, die zur selben Zeit eingereicht wurden, hatten ähnliche Forderungen aufgestellt: eine Kosten-Nutzen-Analyse der Regulierungen, eine Kontrolle der wirtschaftlichen Effizienz der Gesetzesbestimmungen, ein Vollzugstauglichkeitstest bei den KMU und die Schaffung eines Forums der KMU. 2001 hat eine neue, von der freisinnig-demokratischen Fraktion eingereichte Motion diese Anliegen im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum wieder aufgenommen. 2002 empfahl das Postulat Walker, die drei Instrumente zu stärken.

Parlamentarische Interventionen zur Regulierungsfolgenabschätzung, zum KMU-Test und zum Forum KMU

	Auszug aus dem Wortlaut	Behandlung
Motion Columberg (95.3024)	Bestehende gesetzliche Bestimmungen und staatliche Vorgaben [sind] auf ihre wirtschaftliche Effizienz zu prüfen. Günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis für kleine und mittlere Unternehmungen.	Überweisung in Form eines Postulates
Motion Forster (96.3618)	Im Gesetzgebungsverfahren [sind] die wirtschaftlichen und administrativen Auswirkungen eines Gesetzes auf die KMU zu berücksichtigen (...) und in der Botschaft darzustellen.	Annahme durch beide Räte
Postulat SVP-Fraktion (97.3143)	Schaffung eines KMU-Forums, das klare Forderungen an die Bundesverwaltung bezüglich Rahmenbedingungen der KMU, insbesondere im Bereich administrativer Entlastungen formuliert.	Annahme durch den NR
Motion Durrer (99.3284)	Sicherstellen, dass neue Regulierungen und Verfahren im Rahmen einer KMU-Verträglichkeitsprüfung einer Kosten-Nutzen-Analyse sowie einem Vollzugstauglichkeitstest bei zehn KMU unterzogen werden.	Annahme durch beide Räte

	Auszug aus dem Wortlaut	Behandlung
Motion Freisinnig-demokratische Fraktion (01.3089), Punkt 6	Im Rahmen der Abschätzung der Regulierungsfolgen bei neuen Gesetzesvorlagen stets besonders die Wirtschaftswachstumsverträglichkeit überprüfen.	Annahme durch beide Räte
Postulat Walker (02.3702)	Die 1999 eingeführten Instrumente (KMU-Tests, KMU Forum, Regulierungsfolgenabschätzung) stärken.	Annahme durch den NR

Der Bundesrat hat auf die Motion Forster reagiert, indem er seine Richtlinien für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Richtlinien vom 15. Sept. 1999) erlassen hat. Die Richtlinien werden durch ein vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement veröffentlichtes Handbuch über die Regulierungsfolgenabschätzung ergänzt.

Die Regulierungsfolgenabschätzung und der Verträglichkeitstest basieren ebenfalls auf dem Parlamentsgesetz, dessen Artikel 141 folgendermassen lautet:

In der Botschaft (...) erläutert [der Bundesrat] insbesondere folgende Punkte:

- f. (...) das Verhältnis von Kosten und Nutzen
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

Man kann noch hinzufügen, dass der Bundesrat das Forum KMU mit Beschluss vom 21. Oktober 1998 ins Leben gerufen hat und sich dabei auf Artikel 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)² gestützt hat. Das Mandat des Forums wurde durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Beschluss vom 22.12.1998), in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Kommissionenverordnung³ präzisiert.

Schliesslich werden die drei Instrumente auch durch die Bundesverfassung legitimiert, namentlich Artikel 94 Absatz 3 (für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft sorgen) und/oder Artikel 170 (Überprüfung der Wirksamkeit)⁴.

Zunehmende Bedeutung der Instrumente

Nachdem die *Regulierungsfolgenabschätzung, der Verträglichkeitstest und das Forum KMU* nun schon mehrere Jahre im Einsatz stehen, sah die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) anfangs 2004 den Zeitpunkt für gekommen, sie auf ihre Wirksamkeit evaluieren zu lassen. Sie beauftragte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit den entsprechenden Abklärungen. Hauptfrage der Evaluation war, inwieweit die drei Tests die Erarbeitung der Erlassentwürfe und den dazugehörigen politischen Entscheidungsprozess im Bundesrat und danach im Parlament beeinflussen. Die PVK klärte dazu auch den Bekanntheitsgrad sowie die Nutzungsintensität dieser drei Instrumente ab.

² SR 172.010

³ SR 172.31

⁴ Um diese neue Verfassungsbestimmung umzusetzen, hat die Konferenz der Generalsekretäre eine Arbeitsgruppe geschaffen, welche einen Bericht mit Empfehlungen zu dieser Umsetzung verfasst hat. In diesem Bericht werden die Regulierungsfolgenabschätzung und die KMU-Tests ausdrücklich erwähnt.

Auf der Basis des Schlussberichts der PVK⁵ veröffentlichte die GPK-N am 20. Mai 2005 ihre Folgerungen⁶. Zusammenfassend bedauert die Kommission, dass die Resultate der Verträglichkeitstests, der RFA und der Stellungnahmen des Forums durch die politischen Akteure nicht besser genutzt werden. Die Studie der PVK hat gezeigt, dass diese Instrumente zu wenig bekannt sind, und dass ihr Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess bescheiden ist. Konkret schlägt die GPK-N die folgenden Änderungen vor:

1. Die Resultate der KMU-Tests, die Regulierungsfolgenabschätzungen und die Stellungnahmen des Forums müssen dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht und den Legislativkommissionen des Parlaments übermittelt werden.
2. Die Regulierungsfolgenabschätzungen sollten in zwei Schritten durchgeführt werden.
3. Die Regulierungsfolgenabschätzungen, die KMU-Tests und die Aktivitäten des Forums KMU sollten besser koordiniert und alle drei Instrumente frühzeitig und besser genutzt werden.
4. Die Regulierungsfolgenabschätzung, die KMU-Tests und das Forum KMU sollten als Steuerungsinstrumente bei der Erarbeitung neuer Regulierungen genutzt werden.
5. Die Qualität der Regulierungsfolgenabschätzungen und der KMU-Tests sollte verbessert werden.
6. Die Ämter sollten für die Notwendigkeit der Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen und KMU-Tests sensibilisiert werden; ausserdem ist die Möglichkeit zu prüfen, die Kompetenzen für die Durchführung der RFA entweder dem *seco* oder Spezialisten auf Stufe der Generalsekretariate anzuvertrauen.

Im Rahmen ihrer Arbeiten zur Verwaltungsführung ist die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* dabei, die Regulierungspolitik der Schweiz zu untersuchen und insbesondere ihre Fähigkeit, Regulierungen von hoher Qualität zu gewährleisten. Die Empfehlungen der OECD werden nicht vor Frühling 2006 veröffentlicht, jedoch ist es sehr wahrscheinlich, dass die OECD der Schweiz empfehlen wird, die drei Instrumente zu stärken, wie sie dies schon vielen anderen Ländern bei ähnlichen Untersuchungen empfohlen hat.

Auch das *steigende Interesse der Finanzkreise* an der Regulierungsfolgenabschätzung ist zu vermerken. Angesichts Dutzender Gesetzgebungsprojekte (Gesetzes- und Verordnungsrevisionen, Zirkulare der Eidgenössischen Bankenkommission), beklagen sich die Finanzkreise über die Tendenz zur Überregulierung und über die Zunahme der damit verbundenen Belastungen. Die Schweizerische Bankiervereinigung hat daher im Mai 2004 ein Positionspapier herausgegeben, welches eine vermehrte Prüfung der Kosten und Nutzen der Regulierungen und eine bessere Berücksichtigung der Alternativen im Regulierungsprozess fordert. Die Bankiervereinigung vergleicht namentlich die Lage in der Schweiz mit dem Finanzplatz London, wo die Kosten-Nutzen-Analysen üblich sind.

⁵ Siehe <http://www.parlament.ch/d/ed-pa-pvk-kmu-tests.pdf>.

⁶ Siehe <http://www.parlament.ch/d/ed-pa-gpk-kmu-tests.pdf>.

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat dieser Situation Rechnung getragen und im September 2005 die «Richtlinien für Finanzmarktregulierung» herausgegeben. Diese Richtlinien sind von der Methode der Regulierungsfolgenabschätzung beeinflusst und konkretisieren sie für die Regulierung der Finanzmärkte. Sie umfassen 10 Punkte, welche auch die 5 Punkte der Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung beinhalten. Um die Anwendung dieser Richtlinien zu gewährleisten, sieht der Bundesrat vor, dass ins Gesetz zur geplanten integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) eine Norm aufgenommen wird, wonach die Folgen neuer Regulierungen jeweils geprüft werden müssen. Diese Norm würde die allgemeine Norm aus Art. 141 des Parlamentsgesetzes ergänzen.

Die Wirkungsanalyse und die Kontrolle der KMU-Verträglichkeit der Regulierungen entwickeln sich auch immer mehr *auf internationaler Ebene*. In folgenden OECD-Ländern wird zurzeit die Wirkungsanalyse verstärkt: Finnland, Deutschland, Spanien, Dänemark, Korea, Tschechische Republik, Ungarn, Schweden, Belgien, Griechenland, Italien. Neben der Stärkung des Instruments haben mehrere Länder auch das Bedürfnis verspürt, die vereinzelt Richtlinien zur Wirkungsanalyse zu vereinheitlichen. Auch die Europäische Union hat beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Wirkungsanalyse zu stärken. Die Analysen sind im Internet verfügbar.⁷ Auf EU-Ebene haben manche Wirkungsanalysen, wie etwa diejenige zu den Rechtsvorschriften für chemische Produkte (REACH) ihren Nutzen bewiesen, indem sie Änderungen möglich machten, die zu substantiellen wirtschaftlichen Gewinnen führten. Festzuhalten ist ausserdem, dass die EU vor kurzem die verschiedenen Methoden der Wirkungsanalyse mit dem «Business Impact Assessment» zu einer gemeinsamen Methode der Wirkungsanalyse zusammengeführt hat. Die KMU-Verträglichkeit der europäischen Regulierungen ist ihrerseits Sache des «KMU-Beauftragten» (SME Envoy), dessen Aufgabe darin besteht, dazu beizutragen, dass die spezifischen Interessen und Bedürfnisse der KMU im Rahmen der Programme und Politiken der Europäischen Union berücksichtigt werden. Die Aufgabe des KMU-Beauftragten kann in vielen Punkten mit derjenigen des Forums KMU verglichen werden.

Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat ausführlich und mit grossem Interesse vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) und von den darin enthaltenen Empfehlungen wie auch von der Analyse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) Kenntnis genommen. Er dankt der GPK-N für ihre konstruktiven Empfehlungen und ist bereit, sein möglichstes zu tun, um diese Empfehlungen angemessen umzusetzen.

Neues Modell zur Stärkung der Visibilität und des Einflusses dieser Instrumente

Um diese Instrumente zu stärken, hat der Bundesrat beschlossen, ein neues Modell einzuführen. Wenn eine Vorlage bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen hat, wird in Zukunft eine ausführliche Regulierungsfolgenabschätzung oder sogar eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, welche früh genug im Gesetzgebungsprozess zu

⁷ Unter der Adresse http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

erfolgen hat (zum Beispiel gleich nach der Veröffentlichung des Expertenberichts oder des Berichts der Arbeitsgruppe oder sogar parallel zur Verfassung dieser Berichte – siehe Schema unten). Später, während des Vernehmlassungsverfahrens, wird ein KMU-Verträglichkeitstest durchgeführt, und das Forum KMU kann auf Basis der Resultate des Tests Stellung nehmen. Nach der Vernehmlassung und im Hinblick auf die Präsentation der Botschaft im Bundesrat, wird die erste Regulierungsfolgenabschätzung angepasst, ergänzt, und die Resultate des KMU-Verträglichkeitstests werden darin eingebaut.

Die ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen werden gemeinsam durch das zuständige Bundesamt und das seco durchgeführt. Konkret bedeutet dies, dass die Arbeit in Form eines Projektes organisiert werden muss. Die für den KMU-Test verantwortliche Person nimmt auch am Projekt teil. Die veröffentlichte Regulierungsfolgenabschätzung trägt den Seitenkopf beider Ämter.

1. Gemeinsame Durchführung von Regulierungsfolgenabschätzungen durch das zuständige Amt und das seco im Auftrag des Bundesrates

Beschreibung der Massnahme:

Eine Liste mit maximal 10 wichtigen Regulierungsfolgenabschätzungen wird jedes Jahr in den Zielen des Bundesrates publiziert. Diese ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen werden gemeinsam durch das seco und das zuständige Amt durchgeführt, damit die Kompetenzen des Amtes im Spezialgebiet und diejenigen des seco im Bereich der Regulierungsfolgenabschätzung an sich genutzt werden können. Diese Regulierungsfolgenabschätzungen werden veröffentlicht.

Inwiefern werden die Unternehmen entlastet?

Bessere Regulierungsfolgenabschätzungen bedeuten, dass mehr über die Auswirkungen der neuen Regulierungen auf die Unternehmen bekannt sein wird, und diese Information kann genutzt werden, um die Kosten dieser Regulierungen zu senken.

Rechtsgrundlage:

Parlamentsgesetz (Art. 141), RVOG (Art. 25 Abs. 2 Bst. a, 32 Bst. b und 33), RVOV (Art. 2)

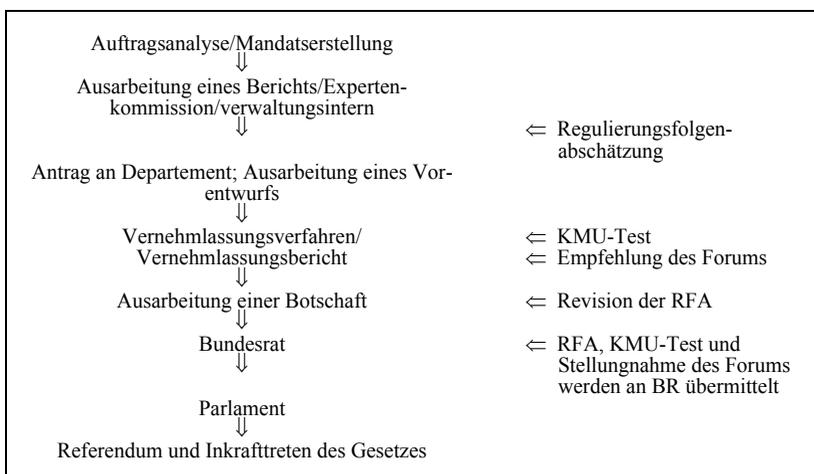
Aus Ressourcengründen wird die Anzahl neuer Projekte, wie sie oben beschrieben wurden, auf maximal 10 pro Jahr beschränkt werden müssen. Die Themen, welche zu ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen Anlass geben, werden in den Jahreszielen des Bundesrates bekannt gegeben. Im Anhang zu diesem Bericht findet sich eine Liste der 50 wichtigsten Gesetzgebungen für die Wirtschaft, welche als Referenz für die Auswahl der Themen dienen kann, die vertiefter analysiert werden sollen.

Das Forum KMU wird sich, zusätzlich zu den oben erwähnten Gesetzesvorlagen, mit anderen in Ausarbeitung befindlichen Regulierungen, sowie mit bestehenden Regulierungen befassen. Dafür kann es das seco (welches sein Sekretariat stellt) mit der Durchführung von KMU-Verträglichkeitstests beauftragen. Das Forum basiert

seine Stellungnahmen auf den Resultaten der Verträglichkeitstests sowie auf der Expertise der Vertreter der Ämter und der anderen zu den Sitzungen eingeladenen Organisationen. Seine Mitglieder, welche alle Unternehmer sind, bereichern diese Resultate mit ihrer praktischen Geschäftserfahrung.

Da die eingeführten Instrumente nicht grundsätzlich kritisiert wurden, geht es nicht darum, ihr Bestehen in Frage zu stellen, sondern darum, sie zu verbessern und ihre Wirkung zu steigern. Daher ist der Bundesrat der Ansicht, dass weder auf die Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen, welche die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe begleiten, noch auf die Erfahrungsaustauschgruppe verzichtet werden soll. Das vorgeschlagene Modell erlaubt es, angemessen auf die sechs Empfehlungen der GPK-N zu reagieren.

Regulierungsfolgenabschätzung, KMU-Test und Forum KMU im Gesetzgebungsprozess



Antworten auf die spezifischen Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Empfehlung 1

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates lädt den Bundesrat ein, der besonderen Bedeutung der KMU für die schweizerische Volkswirtschaft Rechnung zu tragen, indem er sich bei der Beratung eines Gesetzesvorentwurfs oder eines Verordnungsentwurfs auch über die Resultate der im konkreten Fall durchgeführten KMU-Tests informieren lässt. Bei der Überweisung eines Gesetzesentwurfs und der dazugehörigen Botschaft an das Parlament sind die KMU-Tests zuhanden der zuständigen Legislativkommissionen beizulegen.

NB: Unter «KMU-Tests» sind die drei Instrumente zu verstehen (die Regulierungsfolgenabschätzung, der KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU)⁸

Wie die GPK-N ist auch der Bundesrat der Ansicht, dass die potentiellen wirtschaftlichen Vorteile einer besseren Regulierung hoch sind; die drei Instrumente müssen aus diesem Grund eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielen. Der Bundesrat begrüsst daher den Wunsch des Parlaments, von den Stellungnahmen des Forums KMU Kenntnis zu erhalten; das Mandat von 1998 beschränkte das Engagement des Forums auf die Bundesverwaltung und sah keine direkten Kontakte mit dem Parlament vor. Dieses Mandat wird auf Wunsch des Forums⁹ ausgeweitet. Es wird in Zukunft den parlamentarischen Kommissionen systematisch Kopien seiner Stellungnahmen zukommen lassen. Ausserdem stehen seine Mitglieder den Kommissionen zur Verfügung, um im Rahmen von Anhörungen die Resultate ihrer Arbeiten zu präsentieren. Der Bundesrat wird auch über die Arbeiten betreffend den drei Instrumenten besser informiert, insbesondere durch seine Jahresziele.

2. Ausweitung des Mandats des Forum KMU auf die Information des Parlaments

Beschreibung der Massnahme:

Das Volkswirtschaftsdepartement weitet das Mandat des Forums KMU auf die Information des Parlaments aus.

Inwiefern werden die Unternehmen entlastet?

Das Parlament wird systematisch über die spezifischen und legitimen Bedürfnisse der KMU informiert.

Rechtsgrundlage:

Kommissionenverordnung (Art. 11), Parlamentsgesetz (Art. 141), RVOV (Art. 30)

Empfehlung 2

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, Weisungen zu erlassen, damit die RFA in zwei Schritten durchgeführt wird. Die Ergebnisse der ersten RFA sind dem Vernehmlassungsdossier beizufügen und auch im Rahmen der Ämterkonsultation systematisch zur Verfügung zu stellen. Zur definitiven Fassung des Gesetzesentwurfs ist gegebenenfalls eine aktualisierte RFA durchzuführen.

⁸ Um Missverständnisse zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrat, den Ausdruck «KMU-Tests» nicht mehr zu verwenden, da damit üblicherweise die KMU-Verträglichkeitstests bezeichnet werden.

⁹ Das Forum KMU hat am 23. November 2005 Bundesrat Joseph Deiss seine Stellungnahme und seine Vorschläge zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission zukommen lassen.

Während die Vernehmlassungsunterlagen, wie vom EVD empfohlen, immer häufiger ein Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen enthalten, wurden in der Regel keine ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen in zwei Schritten durchgeführt. Der Bundesrat teilt die Ansicht der GPK-N, dass eine Regulierungsfolgenabschätzung bei den wichtigsten Regulierungen in zwei Schritten durchgeführt werden sollte (siehe oben).

Der Bundesrat möchte jedoch auf die Frage der Ressourcen aufmerksam machen. Die Durchführung von zwei ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen für jeden in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf würde substantielle Ressourcen erfordern. Der Bundesrat behält sich daher die Möglichkeit vor, die ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen auf eine bestimmte Anzahl Entwürfe pro Jahr zu beschränken, die von den verfügbaren Ressourcen abhängig sind. Für die anderen Vorlagen wird man sich mit einer einfachen Beschreibung der wirtschaftlichen Auswirkungen ohne detaillierte Analyse begnügen müssen.

3. Ausweitung des Anwendungsbereichs der Regulierungsfolgenabschätzung

Beschreibung der Massnahme:

Wenn der Bundesrat oder ein Departement eine Vernehmlassung eröffnet, enthalten die in die Vernehmlassung gegebenen Unterlagen immer ein Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen. Zudem sollte die Pflicht, Regulierungsfolgenabschätzungen durchzuführen, auch auf die Departementsverordnungen und die Richtlinien ausgeweitet werden, wenn diese mindestens 10 000 Unternehmen betreffen.

Inwiefern werden die Unternehmen entlastet?

Manche aus wirtschaftlicher Sicht bedeutende Dokumente (zum Beispiel die EKAS-Richtlinie oder der neue Lohnausweis) sind zurzeit von der Pflicht, eine Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen, ausgenommen. Jedoch sind es oft gerade solche Dokumente, die in der Folge für die Unternehmen schwierig anzuwenden sind. Desgleichen ist es wichtig, dass die Vernehmlassungsteilnehmer über die Auswirkungen eines Gesetzesentwurfs auf die Unternehmen informiert sind, damit sie in Kenntnis der Sache Stellung beziehen können.

Rechtsgrundlage:

RV OV (Art. 30)

Empfehlung 3

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, die KMU-Tests besser zu koordinieren. Verträglichkeitstests sollten auf der Basis der Vernehmlassungsvorlage erfolgen, so dass deren Resultate wie auch allfällige Schlussfolgerungen des Forums KMU möglichst noch bei der Verarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse berücksichtigt werden können. Sowohl die Schlussfolgerungen des Verträglichkeitstests wie auch des Forums KMU sind in geeigneter Form im Kapitel über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der bundesrätlichen

Botschaft aufzuführen. Der Bundesrat sollte im Weiteren alle notwendigen Massnahmen ergreifen, damit die mit der Ausarbeitung von Erlassen betrauten Ämter die KMU-Tests frühzeitig und besser nutzen.

Der Bundesrat ist ebenfalls der Ansicht, dass die KMU-Verträglichkeitstests während den Vernehmlassungsperioden durchgeführt werden sollten, und dass die Stellungnahmen des Forums vor Ablauf dieser Perioden an die Ämter gelangen sollten. Dieser Grundsatz ist schon im Mandat des Forums von Dezember 1998 enthalten. Die Vernehmlassungsfrist, die in der Regel weniger als drei Monate beträgt, ist in dieser Hinsicht eine wesentliche Einschränkung. Aus diesem Grund wurde durch den Bundesrat Kenntnis genommen, dass die dem *secundo* zur Verfügung gestellten Ressourcen zu erhöhen sind. Drei Mitarbeiter (heute einer) sind nötig, um in Zukunft die KMU-Verträglichkeitstests durchzuführen und das Sekretariat des Forums zu stellen. Ausserdem werden sie die Möglichkeit haben, externe Experten beizuziehen (zum Beispiel Branchenvertreter), um die Analyse und Reaktionskapazitäten des Forums zu stärken. Das Forum hat seinerseits beschlossen, die Anzahl seiner Sitzungen auf sechs pro Jahr zu erhöhen. Die Möglichkeit, die Anzahl der Mitglieder zu erhöhen und spezialisierte Untergruppen zu bilden, wurde jedoch abgelehnt. Der Bundesrat teilt diese Ansicht. Er findet, dass das Forum den Charakter einer Milizkommission bewahren muss, um einen Überblick über die gesamte Problematik der administrativen Belastung zu behalten.

Der KMU-Test ist eine Art Regulierungsfolgenabschätzung für die KMU; daher teilt der Bundesrat die Meinung der Kommission, dass die Testresultate im Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen enthalten sein sollten. Hingegen findet der Bundesrat, dass die Stellungnahmen des Forums KMU eher in dem Teil der Botschaft aufgeführt sein sollten, welcher die Vernehmlassungsergebnisse behandelt.

Empfehlung 4

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, den Resultaten der KMU-Tests schon frühzeitig auf Stufe Departementsleitung und Bundesrat genügend Beachtung zu schenken und ihnen dadurch eine Steuerungswirkung zu verleihen.

Der Bundesrat ist mit dieser Empfehlung einverstanden und beabsichtigt, den Resultaten der Regulierungsfolgenabschätzungen und der KMU-Tests sowie den Empfehlungen des Forums KMU mehr Beachtung zu schenken. Wie weiter oben erwähnt, schlägt der Bundesrat vor, jedes Jahr in seinen Jahreszielen eine Liste der ausführlichen Regulierungsfolgenabschätzungen zu publizieren, die er während des Jahres durchführen will.

Empfehlung 5

*Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, aufgrund der Erkenntnisse der PVK-Studie wie auch der Studie *des secundo* zu den RFA Massnahmen zur Verbesserung der Qualität der RFA und der Verträglichkeitstests zu ergreifen. Insbesondere sind fachliche Synergien bei der Erstellung von Verträglichkeitstests auch departementsübergreifend zu nutzen.*

und Empfehlung 6

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates fordert den Bundesrat auf, Massnahmen für eine grössere Sensibilisierung der Ämter betreffend die KMU-Tests zu treffen. Ebenso ist die systematische Durchführung der RFA durch das seco (Federführung) oder durch RFA-Spezialisten auf Stufe der Generalsekretariate zu prüfen.

Die *KMU-Verträglichkeitstests* werden häufig für ihren Mangel an Repräsentativität kritisiert, da sie nur auf einem Dutzend Interviews in den Unternehmen basieren. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass die vom seco entwickelte qualitative Methode¹⁰ für diese Art von Tests vollkommen angemessen ist. Laut Experten in dem Bereich ist sie die wissenschaftlich fundierteste Methode, da sie die Komplexität der Situationen berücksichtigen kann und die Entdeckung neuer Elemente begünstigt. Gewisse durch diese Methode erhaltene Resultate könnten statistisch noch durch eine oder mehrere nachfolgende Umfragen erhärtet werden. Um eine minimale Repräsentativität zu gewährleisten, müssten jeweils 2000–4000 Unternehmen befragt werden. Die Kosten solcher Umfragen wären folglich sehr hoch und die für ihre Durchführung notwendige Zeit oft zu lang. Die relevanten und nützlichen Fragen für die *Verträglichkeitstests* wären ausserdem oft zu komplex für Umfragen. Die befragten Unternehmen müssen verstehen können, um was es geht, sonst haben ihre Antworten nur wenig oder gar keinen Wert. Der hauptsächliche Mangel solcher Umfragen ist, dass sie allein nicht in der Lage sind die spezifischen Probleme aufzuzeigen, die sich bei der Inkraftsetzung einer neuen Regulierung ergeben können. Das seco hat eine vergleichende Analyse der von unseren Partnern in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verwendeten Methoden durchgeführt: Es zeichnet sich in diesen Ländern ein klarer Trend zugunsten der qualitativen Analysetechniken ab, wenn das Ziel der Untersuchungen ist, dass die Behörden die Auswirkungen der geplanten Regulierungsmassnahmen auf die Unternehmen erkennen und beurteilen können. Der *KMU-Verträglichkeitstest* der Schweiz entspricht somit den besten Praktiken unserer Partner in der OECD.

Der Bundesrat ist also der Ansicht, dass die Qualität der *Verträglichkeitstests* ausreichend ist, auch wenn gewisse sehr technische Themen eine Herausforderung für die Generalisten des seco darstellen. In dieser Hinsicht ist es notwendig, dass die Bundesämter ihre Mitarbeiter aktiv unterstützen. Um ihre Planung zu erleichtern, müssen sie ihre Projekte systematisch und frühzeitig ankündigen. Die stärkere Involvement des seco bei der Durchführung und Betreuung der Regulierungsfolgenabschätzungen ermöglicht ihm, in Zukunft mehr Informationen für die *Verträglichkeitstests* zu haben und die Kontakte mit den Ämtern zu intensivieren. So werden neue Synergien geschaffen. Innerhalb des seco wird das Kompetenzzentrum für *KMU-Fragen* weiterhin die *Verträglichkeitstests* durchführen und das Sekretariat des Forums stellen. Die verschiedenen Aktivitäten zur Reduktion der administrativen Belastungen werden somit sinnvollerweise in einem einzigen Ressort zusammengefasst. Die intensiven Kontakte dieses Ressorts mit der Wirtschaft sind wesentlich für die

¹⁰ Siehe: *KMU-Verträglichkeitstests: Angewandte Methode und vergleichende Analyse, seco* (April 2005). Dieses Dokument kann im Internet unter der folgenden Adresse konsultiert werden:
<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmenundfinanzierung/52.pdf>.

Planung und die Durchführung der Verträglichkeitstests. Die Regulierungsfolgenabschätzungen, die einen Gesamtüberblick über die Auswirkungen der Regulierungen bieten, werden weiterhin von der Einheit «Regulierungsanalyse» des *seco* betreut. Eine enge Zusammenarbeit zwischen dieser Einheit und dem Sekretariat des Forums ist vorgesehen.

Um eine hohe Transparenz zu gewährleisten, hat das Forum vorgeschlagen, seine Aktivitäten regelmässig zu evaluieren und die Resultate dieser Analysen zu veröffentlichen. In dieser Hinsicht hat der Bundesrat wie die Geschäftsprüfungskommission festgestellt, dass die Kontrolle und die Überwachung der Aktivitäten systematischer erfolgen sollte.

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung einverstanden, dass die Qualität der *Regulierungsfolgenabschätzungen* verbessert werden muss. Allerdings hält er fest, dass die Analyse der PVK eine Momentaufnahme der Situation darstellt. Insbesondere betrafen die Textanalyse und gewisse Interviews Regulierungen, deren Gesetzgebungsprozess 2004 abgeschlossen war, was bedeutet, dass er zu einem Zeitpunkt begann, als diese Instrumente gerade eingeführt wurden oder noch gar nicht bestanden. Zum Beispiel fanden die Diskussionen über die Armee XXI zwischen 1996 und 2001 statt (Botschaft vom 24.10.2001) und diejenigen über das Berufsbildungsgesetz zwischen 1996 und 2000 (Botschaft vom 6.9.2000). In mehreren dieser Fälle wurde ein Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen in letzter Minute in die Botschaft aufgenommen, um den kurz vorher erfolgten Beschluss des Bundesrates umzusetzen.

Für den Bundesrat besteht die beste Lösung in einer engen Zusammenarbeit zwischen dem spezialisierten Bundesamt, welches über die Fachkompetenzen im regulierten Bereich verfügt, und dem *seco*, das die wirtschaftlichen Kompetenzen und Erfahrung mit den Regulierungsfolgenabschätzungen aufweist. Das weiter oben vorgeschlagene Modell ermöglicht die Optimierung der Synergien und die angemessene Nutzung der verfügbaren Kompetenzen in den Ämtern und im *seco*; somit ist es die beste Garantie für eine gute Qualität der Regulierungsfolgenabschätzungen.

Auch die Methode der Regulierungsfolgenabschätzung, die seit ihrer Einführung kaum Änderungen erfahren hat, wird verfeinert werden müssen. Unter diesem Gesichtspunkt gibt es keinen Grund, dass ihre Anwendung auf die Gesetze und Verordnungen beschränkt wird; es ist logischer, dass sie – natürlich auf differenzierte Weise – für alle neuen Regulierungen angewendet wird.

4. Überarbeitung der Methode der Regulierungsfolgenabschätzung

Beschreibung der Massnahme:

Die Regulierungsfolgenabschätzung besteht seit 2000, und es ist heute an der Zeit, die Methode anhand der erworbenen Erfahrungen zu überarbeiten. Insbesondere ist die Analyse der Auswirkungen im Bereich der administrativen Kosten und des Wachstums zu stärken¹¹. Ausserdem muss die Regulierungsfolgenabschätzung besser mit dem KMU-Test koordiniert werden.

Inwiefern werden die Unternehmen entlastet?

Eine bessere Berücksichtigung der administrativen Kosten schon bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs begünstigt die Unternehmen.

Rechtsgrundlage: RVOV (Art. 30)

¹¹ Die Untersuchung der Auswirkungen auf das Wachstum wird in der Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion (01.3089) gefordert.

