

Regulierung der Regulierung: Das UEG als Steuerungsinstrument im Rechtsetzungsprozess

Christian Rüefli

Büro Vatter, Politikanalyse, Bern

ruefli@buerovatter.ch

Wissenschaftliche Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung

Bern, 21. Juni 2024

Inhaltsübersicht

- 1) Das UEG als Instrument guter Regulierung
 - Qualitätskriterien guter Rechtssetzung
 - Qualitätssicherung im Rechtsetzungsprozess des Bundes
 - Neuerungen aufgrund des UEG
 - Expansion der Regulierung des Rechtsetzungsprozesses
- 2) «Better regulation»-Elemente im UEG
- 3) Beitrag des UEG zu guter Regulierung
 - Wirkungslogik des UEG
 - Wirkungsvoraussetzungen
 - Potenzielle Grenzen der Wirksamkeit
- 4) Fazit und Ausblick

UEG: Ein Instrument guter Regulierung

Ziele des UEG:

- Effiziente und administrativ einfache Regulierungen
- Unnötige oder ineffiziente Regulierungen vermeiden
- Regulierungsbelastung von Unternehmen reduzieren
- Digitalisierung von Behördenleistungen für Unternehmen ausbauen

Qualitätskriterien guter Rechtsetzung



Mader (2013),
Uhlmann/Müller (2013)

Qualitätskriterien guter Rechtsetzung – Ansatzpunkte



Mader (2013),
Uhlmann/Müller (2013)

Qualitätssicherung im Rechtsetzungsprozess – Instrumente

Teilphase	Instrumente	
Auslösung und Planung des Rechtsetzungsprojekts		
Konzeptphase	<ul style="list-style-type: none"> - Präventive Rechtskontrolle - RFA/VOBU/NHB - Ämterkonsultation - Vernehmlassung - Mitberichtsverfahren 	Handbücher, Leitfäden, Checklisten etc.
Vorentwurf und erläuternder Bericht		
Vernehmlassung		
Botschaft		
Parlamentarische Beratung		
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring - Evaluationsstudien 	Handbücher, Leitfäden, Checklisten etc.
Evaluation		

Qualitätssicherung – Beteiligte

Federführend für Erlass/Prozess:
Zuständiges Fachamt

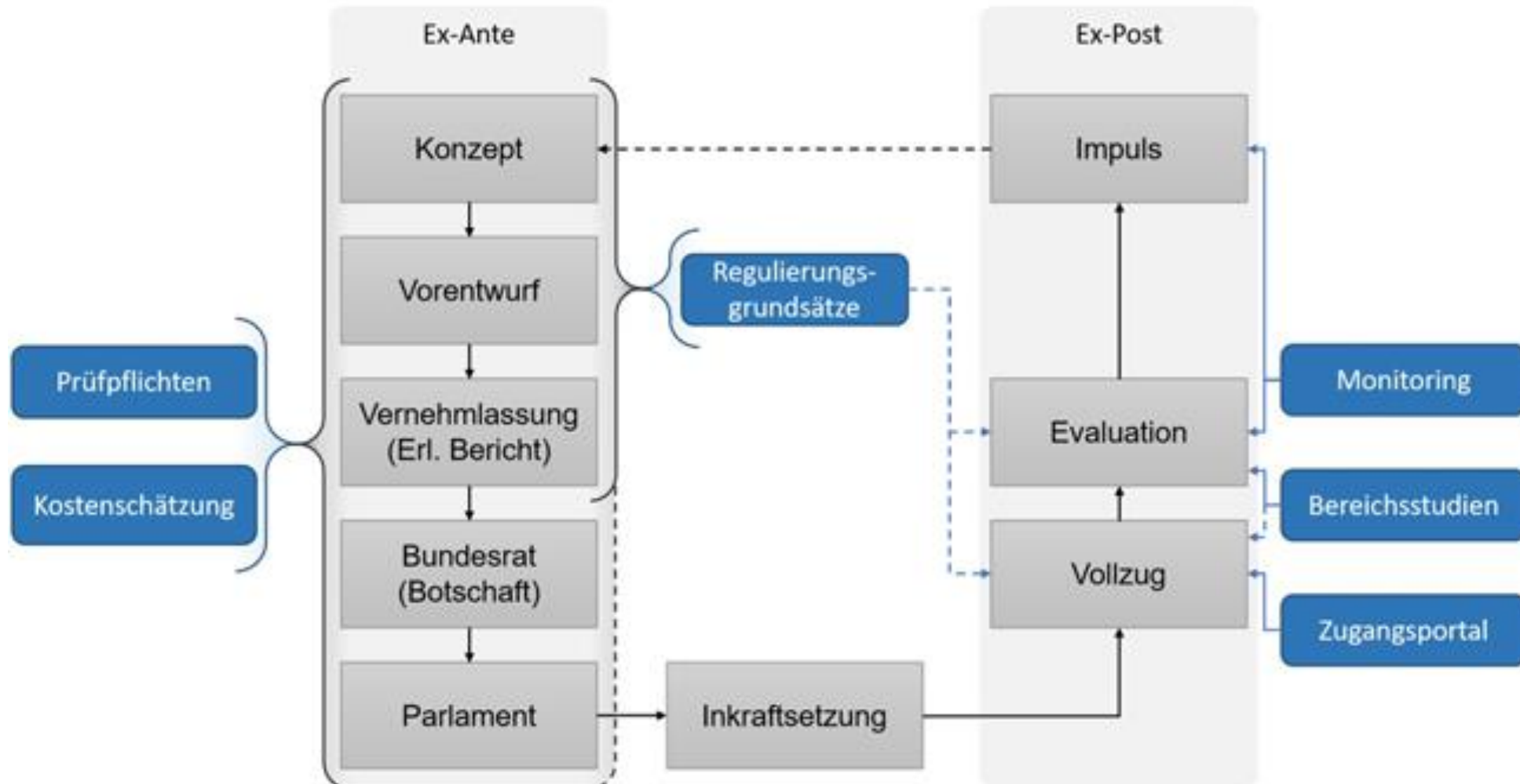
Teilphase	Instrumente	
BJ, BK, Rechtsdienste der Fachämter		Unterstützung durch SECO (RFA), BAFU (VOBU) oder ARE (NHB)
Konzeptphase	<ul style="list-style-type: none"> - Präventive Rechtskontrolle - RFA/VOBU/NHB - Ämterkonsultation - Vernehmlassung - Mitberichtsverfahren 	Handb... et... KMU-Forum: spezifische Stellungnahmen ...cklisten
Fallweise spezifische Prüfungen durch EDÖB, EBG, BFS, DV, ESTV, EPA, BIT		
Botschaft		
Parlamentarische Beratung		Verwaltungsinterne Redaktionskommission (BK/BJ)
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring 	Handb...
Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluationsstudien 	etc.

Bundesrat (2010),
eigene Recherchen

Qualitätssicherung im Rechtsetzungsprozess – gesetzliche Grundlagen (vor UEG)

Teilphase	Instrumente	Gesetzliche Grundlage (Instrumente)
Auslösung und Planung des Rechtsetzungsprojekts		
Konzeptphase	<ul style="list-style-type: none"> - Präventive Rechtskontrolle - RFA/VOBU/NHB - Ämterkonsultation - Vernehmlassung - Mitberichtsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> - RFA: Art. 141 ParlG, RFA-Richtlinien, VKP-KMU - Ämterkonsultation: Art. 4 RVOV - Vernehmlassung: VIG/VIV - VIRK-Reglement, Vo der Bundesversammlung über die Redaktionskommission - Mitbericht: Art. 15 RVOG
Vorentwurf und erläuternder Bericht		
Vernehmlassung		
Botschaft		
Parlamentarische Beratung		
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring - Evaluationsstudien 	Art. 170 BV, Art. 27 ParlG, spezialgesetzliche Evaluationsklauseln
Evaluation		

UEG – Regulierung der Regulierung



SECO (2021)

Qualitätssicherung im Rechtsetzungsprozess – gesetzliche Grundlagen (mit UEG)

Teilphase	Instrumente	Gesetzliche Grundlage (Instrumente)
Auslösung und Planung des Rechtsetzungsprojekts		
Konzeptphase	<ul style="list-style-type: none"> - Präventive Rechtskontrolle - RFA/VOBU/NHB - Ämterkonsultation - Vernehmlassung - Mitberichtsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> - RFA: Art. 141 ParlG, RFA-Richtlinien, VKP-KMU - Ämterkonsultation: Art. 4 RVOV - Vernehmlassung: Art. 1, 3, 4 & 5 UEG IV - VIKK-Regiment, vor der Bundesversammlung über die Redaktionskommission - Mitbericht: Art. 15 RVOG
Vorentwurf und erläuternder Bericht		
Vernehmlassung		
Botschaft		
Parlamentarische Beratung		Art. 4 & 5 UEG → Art. 111 Abs. 4 ParlG
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 173 B-VG, Art. 37 B-VG - Art. 3, 6, 7, 8 & 19 UEG
Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluationsstudien 	speziellgesetzliche Evaluationsklauseln

Expansion der Regulierung des Rechtsetzungsprozesses (vorparlamentarische Phase)

- 1985: Regulierungsfolgenabschätzung erforderlich (GVG; seit 2002 Art. 141 ParlG)
- 1999: RFA-Richtlinien des Bundesrats
- 2005: Gesetzliche Regelung der Vernehmlassung (VIG/VIV) (zuvor nur VIV)
- 2006: Verordnung über die Koordination der Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (VKP-KMU)
- 2009: Ergänzung Art. 141 ParlG
- 2018: Ergänzung Art. 141 ParlG
- 2019: Neue RFA-Richtlinien des Bundesrats
- 2024: Unternehmensentlastungsgesetz UEG
 - Art. 111 Abs. 4 ParlG, Anpassung RFA-Richtlinien des Bundesrats

Expansion der Regulierung – Anforderungen an Botschaften (ParlG)

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen (2002)

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlassentwurfs und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann;

Expansion der Regulierung – Anforderungen an Botschaften (ParlG)

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen (2009)

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlassentwurfs und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, ~~der Einfluss auf die Finanzplanung~~ und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt **und künftige Generationen**;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung **und zum Finanzplan**;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

Expansion der Regulierung – Anforderungen an Botschaften (ParlG)

Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen (2018)

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

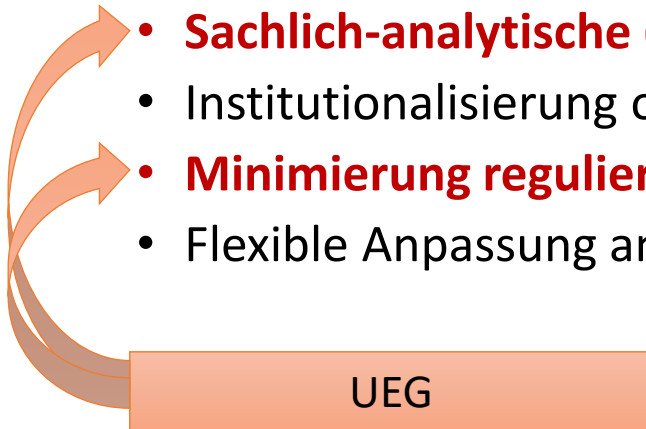
- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- a^{bis}. die Nutzung des Handlungsspielraumes der Schweiz bei der Übernahme von internationalem Recht;
- a^{ter}. die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf Gemeinden, Städte, städtische Agglomerationen und Berggebiete;
- a^{quater}. die Prüfung einer Befristung des Erlassentwurfs;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlassentwurfs und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;
- g^{bis}. die Wahrung der Selbstverantwortung und des Handlungsspielraums der von einer Regelung betroffenen Privaten;
- g^{ter}. die Auswirkungen auf den Bedarf an Informations- und Kommunikationstechnologien und die damit verbundenen Aufwendungen;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung und zum Finanzplan;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann;
- j. die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer.

Elemente der «better regulation»-Agenda im UEG

- Vorgaben für den Rechtsetzungsprozess → «Meta-Regulierung»
- Ziele von «better regulation»
 - Sachlich-analytische (rationale) Rechtsetzung, Umsetzung und Kontrolle
 - Institutionalisierung offener, transparenter und fairer Entscheidungsverfahren
 - Minimierung regulierender Interventionen und administrativer Belastungen
 - Flexible Anpassung an Kontextentwicklung ermöglichen

Elemente der «better regulation»-Agenda im UEG

- Vorgaben für den Rechtsetzungsprozess → «Meta-Regulierung»
- Ziele von «better regulation»
 - **Sachlich-analytische (rationale) Rechtsetzung, Umsetzung und Kontrolle**
 - Institutionalisierung offener, transparenter und fairer Entscheidungsverfahren
 - **Minimierung regulierender Interventionen und administrativer Belastungen**
 - Flexible Anpassung an Kontextentwicklung ermöglichen



Elemente der «better regulation»-Agenda im UEG

«Better regulation»-Instrumente:

- Regulierungsfolgenabschätzung
- Prüfung und Abwägung von mehreren Alternativen
- Beteiligung externer Akteure am Prozess
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Messung von Bürokratie- und Regulierungskosten
- Befristung von Erlassen
- Evaluationsklauseln
- Risikobasierte Regulierung und Kontrolle
- Vereinfachung von Erlassen und des Vollzugs
- Konsolidierung und Kodifizierung von Erlassen
- Informations- und Zugangsrechte für Betroffene

Wegrich (2011)

Elemente der «better regulation»-Agenda im UEG

«Better regulation»-Instrumente:

- Regulierungsfolgenabschätzung
- Prüfung und Abwägung von mehreren Alternativen
- Beteiligung externer Akteure am Prozess
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Messung von Bürokratie- und Regulierungskosten
- Befristung von Erlassen
- Evaluationsklauseln
- Risikobasierte Regulierung und Kontrolle
- Vereinfachung von Erlassen und des Vollzugs
- Konsolidierung und Kodifizierung von Erlassen
- Informations- und Zugangsrechte für Betroffene

Neuerungen aufgrund des UEG

Regulierung allgemein

nur UEG

neue Prüfpunkte

explizite Kriterien

explizite Vorgaben

Monitoring

Art. 6-8 UEG

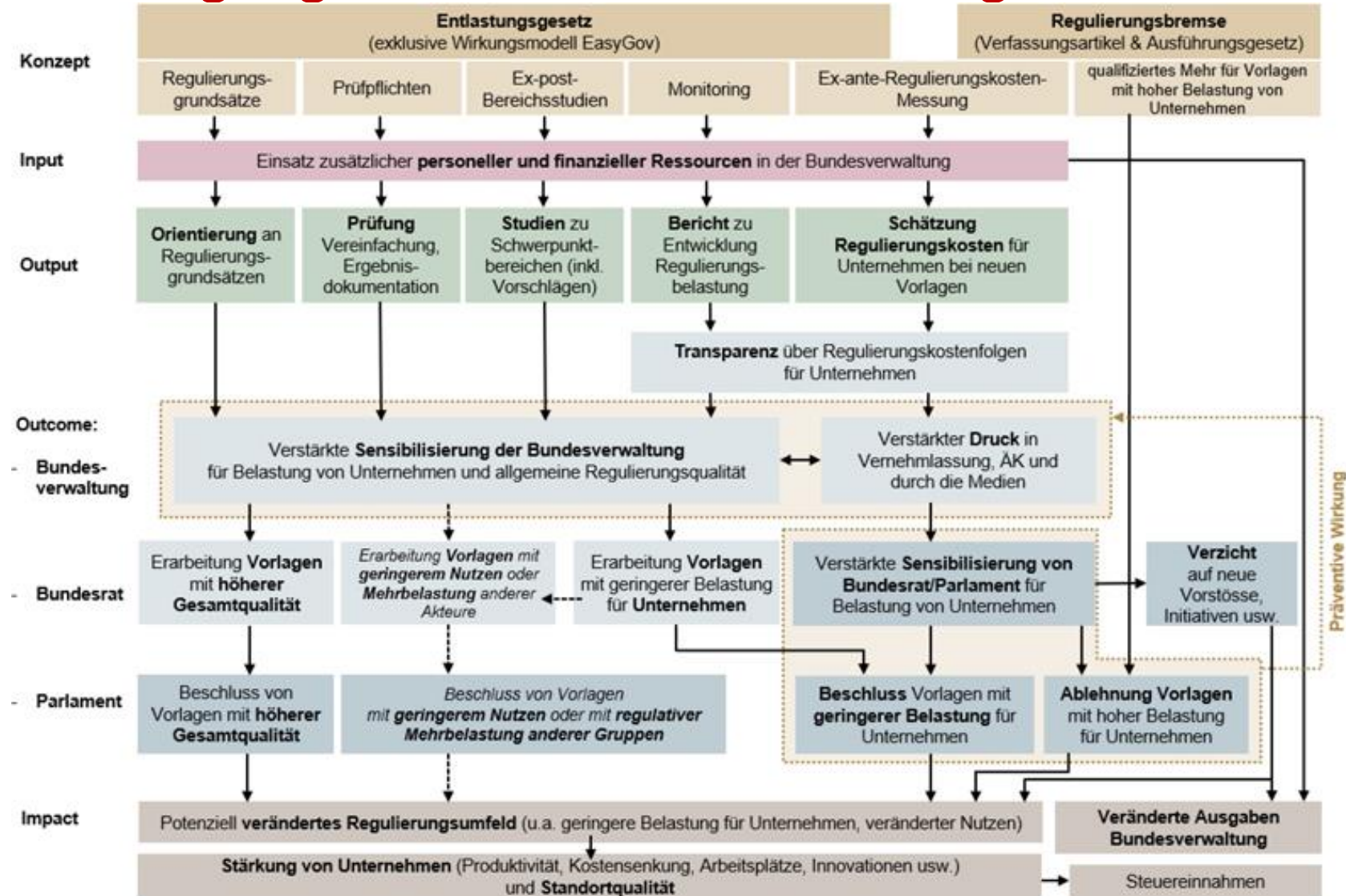
Bereichsstudien

Art. 19 UEG

Ziel, Vorgabe zur Überprüfung

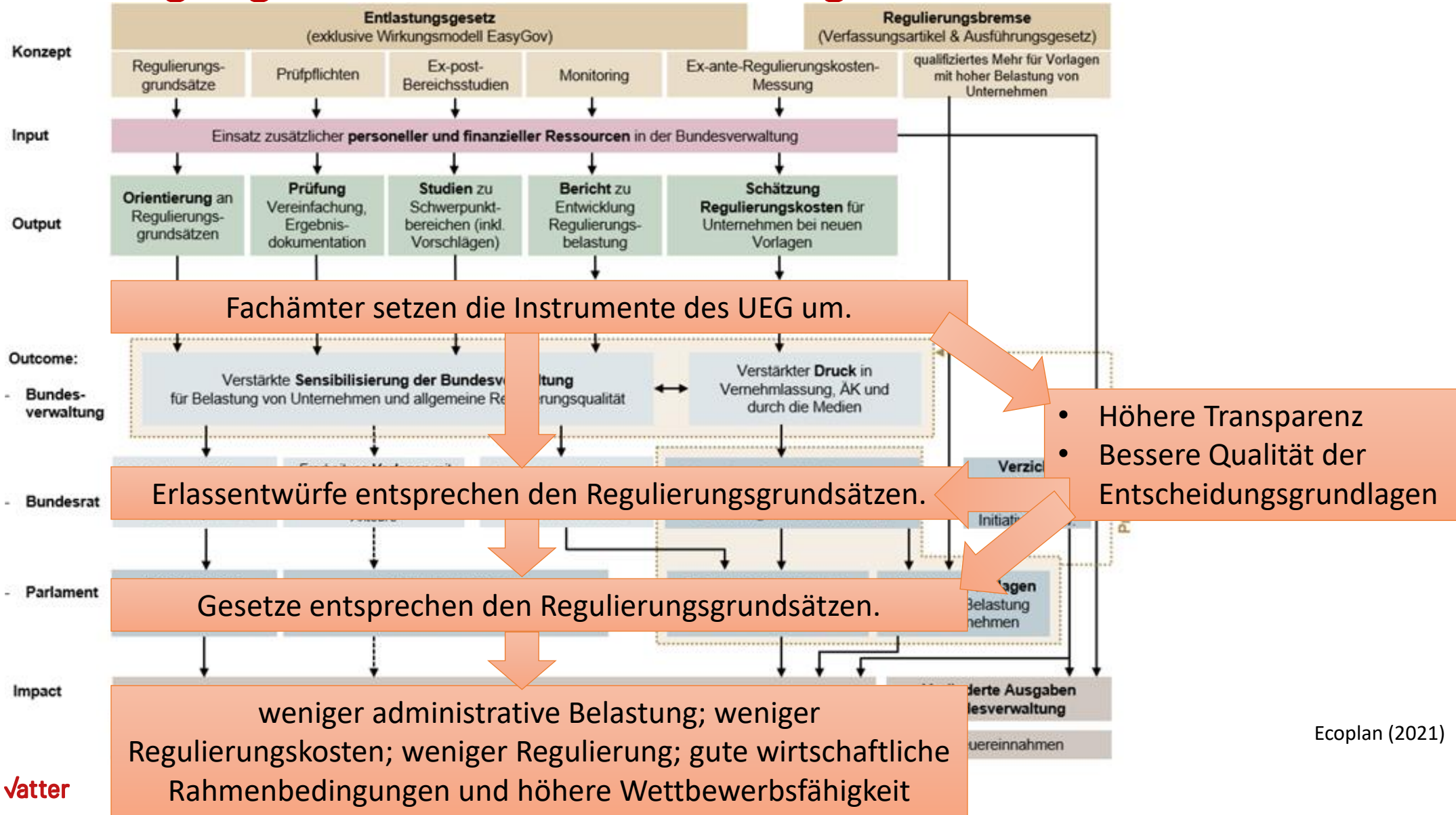
mögliche Folge der Überprüfung

Wirkungslogik des UEG – Voraussetzungen für Wirksamkeit



Ecoplan (2021)

Wirkungslogik des UEG – Voraussetzungen für Wirksamkeit



Ecoplan (2021)

Voraussetzungen für Wirksamkeit

- Konsequente Umsetzung der UEG-Bestimmungen durch Bundesämter und Parlament (bei Pa. Iv.)
- Nutzung der generierten Informationen über Regulierungskosten und Entlastungsmöglichkeiten sowie der Ergebnisse von Bereichsstudien durch
 - Bundesämter (bei Ausarbeitung von Erlassen und Entscheidungen über Verordnungen)
 - an Vernehmlassung teilnehmende Akteure
 - Parlament (bei Entscheidungen über Gesetze)

Grenzen der Wirksamkeit des UEG

- Autonomie der Bundesämter im vorparlamentarischen Verfahren
- Potenzielle Umsetzungshürden
 - Aufwand für zusätzliche Prüfpunkte und Prozessschritte → Zeit?
 - Technisch/fachlich z.T. anspruchsvolle Prüfpunkte und Prozessschritte → Kompetenz?
 - Akzeptanz der Ziele, Bereitschaft zur konsequenten Umsetzung?
- Keine Kontrollinstanz, die die Umsetzung der UEG-Bestimmungen überprüft
- Keine Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen
- Relevanz der durch die UEG-Umsetzung generierten Informationen für Entscheidungen im Rechtsetzungsprozess?
- Schwächung der Wirksamkeit von Regulierung insgesamt?

Fazit – Folgen des UEG für den Rechtsetzungsprozess

- Veränderungen im Rechtsetzungsprozess aufgrund des UEG
 - Normierung und Ausbau bestehender Instrumente guter Regulierung
 - Einzelne neue Elemente
 - Tendenz zur Bürokratisierung
 - Spannungsfeld «Breite vs. Tiefe» der RFA neu auszubalancieren
 - Gleichzeitige Prüfung von Entlastungen im selben Bereich
- Grösserer Aufwand und höhere Anforderungen für Fachämter
- Normative Verankerung von Interessen der Wirtschaft/von Unternehmen
→ höhere Gewichtung bei Abwägungen
- Neue Debatten über Zuverlässigkeit von Prüfungen und Kostenschätzungen?
- Potenzielle Lerneffekte für Fachämter durch stärkere Auseinandersetzung mit Regulierungsfolgen und -kosten

Ausblick

- Der Ansatz des UEG unterstützt die Devise «mehr Denken beim Lenken»
 - höhere Rationalität des Verfahrens durch mehr Information
- Auswirkungen auf Qualität der Rechtsetzung hängen von der Umsetzung des UEG ab
- Ideal: Umsetzung des UEG nicht als bürokratische Pflichtübung, sondern als Chance des gemeinsamen Lernens sehen
 - Kompetenzaufbau in Fachämtern
 - Erfahrungsaustausch unter Fachämtern
 - Beratung durch SECO
 - Erkenntnisse aus Bereichsstudien und anderen Evaluationen nutzen
 - nicht nur auf UEG bezogen, sondern auf Rechtsetzungstätigkeit insgesamt

Quellen und Literatur

Bundesamt für Justiz (2013). Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative.

www.gl.admin.ch

Bundesrat (2010). Stärkung der präventiven Rechtskontrolle. Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010. BBl 2010 2187

Ecoplan (2021): «Auswirkungen des Entlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse. Auswirkungs-analyse zu den vorgeschlagenen Massnahmen zur Umsetzung der Motionen 16.3388 Sollberger und 16.3360 FDP-Liberale Fraktion».

Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 17. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Mader, Luzius (2013). Die Rechtsetzung, in Ladner, Andreas et al. (Hrsg.). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 249–268.

Müller, Georg und Uhlmann, Felix (2013). Elemente einer Rechtsetzungslehre. 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2021). Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

Wegrich, Kai (2011) Das Leitbild «Better Regulation». Ziele, Instrumente, Wirkungsweise. Berlin: edition sigma.