



L'analyse d'impact de la réglementation: Évolution récente et contribution au cadre réglementaire

Die Regulierungsfolgenabschätzung: Neuere Entwicklungen und Beitrag zum Regulierungsrahmen

Nicolas Wallart / Alkuin Kölliker

Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Entwicklung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) in der Schweiz. Die RFA wird auf Bundesebene seit 2000 angewandt. Sie dient dazu, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Rechtssetzungsprojekte zu untersuchen und diese in den Botschaften ans Parlament in einem eigenständigen Kapitel darzulegen.

Le présent article donne un aperçu de l'application de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) en Suisse. L'AIR est un instrument utilisé au niveau de la Confédération depuis 2000. Elle sert à étudier les répercussions de projets législatifs sur l'économie et permet ainsi de rédiger le chapitre traitant de ces répercussions dans les messages destinés au Parlement.

Sommaire / Inhaltsübersicht

- 1 Origines de l'analyse d'impact de la réglementation
- 2 Evaluations critiques
- 3 Applications sectorielles
- 4 Nouveau modèle d'analyse d'impact
- 5 Pilotstudie zum Lebensmittelrecht
- 6 Vorbereitung und Durchführung weiterer vertiefter Analysen
- 7 Ausblick

1 Origines de l'analyse d'impact de la réglementation

Conscient que les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement touchées par les charges administratives et afin de promouvoir la compétitivité économique de la Suisse, le Conseil fédéral a progressivement mis en place, dès la fin des années 1990, trois instruments destinés à améliorer la qualité des réglementations : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), le test de compatibilité PME (ou test PME) et le Forum PME. Le test PME et les activités du Forum PME visent principalement une réduction de la charge administrative, alors que l'analyse d'impact doit avoir une vision plus large, qui englobe l'ensemble des conséquences économiques.

Pour ce qui est de l'analyse d'impact, en Suisse, depuis le 1er mai 2000, les offices fédéraux doivent effectuer une analyse des conséquences économiques des projets de lois et d'ordonnances, et indiquer quelles sont ces con-



séquences dans les messages au Parlement (pour les projets de loi) ou dans les propositions au Conseil fédéral (pour les projets d'ordonnance).

Le but de l'analyse d'impact est d'améliorer la qualité de la réglementation à travers une meilleure connaissance des conséquences économiques (par exemple sur les consommateurs, la croissance, l'emploi) et une meilleure prise en compte des coûts (en particulier les coûts administratifs qui pèsent sur les entreprises). L'analyse permet d'évaluer les différentes variantes possibles et leurs conséquences, et de les comparer les unes aux autres de manière transparente. En étant intégrée dans le processus législatif, l'analyse d'impact complète la procédure de consultation. L'analyse d'impact est surtout une analyse prospective ou analyse «ex ante», même si la méthodologie peut aussi être utilisée ex post.

Le chapitre sur les conséquences économiques s'appuie sur une analyse en 5 points. Ces 5 points, qui figurent dans les directives du Conseil fédéral sur l'analyse d'impact, sont les suivants:

1. Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat;
2. Impact du projet sur les différents groupes de la société;
3. Implications pour l'économie dans son ensemble;
4. Autres réglementations entrant en ligne de compte;
5. Aspects pratiques de l'exécution.

C'est le Parlement qui est à l'origine de l'analyse d'impact, avec la motion Forster (96.3618). Le Parlement a depuis lors régulièrement confirmé ce mandat, en particulier avec la motion Durrer (99.3284), la motion du groupe radical-démocratique (01.3089), le postulat Walker (02.3702) et la motion Engelberger (06.3087).

2 Evaluations critiques

L'analyse d'impact, le test de compatibilité et le Forum PME étant en place depuis plusieurs années, la Commission de gestion du Conseil national a estimé, en 2004, que le temps était venu d'évaluer leur efficacité. Elle a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration de procéder aux investigations nécessaires. La question principale était de savoir dans quelle mesure les trois instruments influent sur la mise au point des projets d'actes législatifs et sur le processus décisionnel intervenant au niveau du Conseil fédéral, puis du Parlement. Le Contrôle parlementaire a également enquêté sur le degré de notoriété des trois instruments, ainsi que sur la réalité de leur utilisation.





Se fondant sur le rapport final du Contrôle parlementaire de l'administration (2005)¹, la Commission de gestion a publié ses conclusions le 20 mai 2005. En résumé, la Commission regrette que les résultats des tests de compatibilité et des AIR ainsi que les prises de position du Forum ne soient pas mieux exploités par les acteurs politiques. L'étude du Contrôle parlementaire a montré que ces outils ne sont pas assez connus et que leur impact est trop modeste dans le processus législatif. Concrètement, la Commission de gestion recommande les modifications suivantes:

1. Porter à la connaissance du Conseil fédéral et transmettre aux commissions législatives du Parlement les résultats des tests PME, les analyses d'impact et les prises de position du Forum;
2. Faire des analyses d'impact en deux étapes;
3. Mieux coordonner les analyses d'impact, les tests PME et les activités du Forum PME et utiliser ces instruments plus tôt et plus efficacement;
4. Utiliser l'analyse d'impact, les tests PME et le Forum PME comme instruments de pilotage lors de l'élaboration de nouvelles réglementations;
5. Améliorer la qualité des analyses d'impact et des tests PME;
6. Sensibiliser les offices à la nécessité de procéder aux analyses d'impact et tests PME et examiner la possibilité de confier les compétences en matière de réalisation des analyses d'impact soit au SECO, soit à des spécialistes dépendant des secrétariats généraux.

Parallèlement à ces travaux, et indépendamment de ceux-ci, l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) a examiné pendant l'année 2005 la réforme de la réglementation en Suisse. L'examen a consisté en une évaluation détaillée des politiques et résultats de la réglementation, c'est-à-dire d'une part les questions de gouvernance réglementaire en général, d'autre part la politique de la concurrence, l'ouverture des marchés, la réforme de l'électricité et les régulations sectorielles.

L'analyse d'impact a été examinée dans le cadre de la gouvernance réglementaire. L'OCDE a publié au printemps 2006 ses recommandations (OCDE 2006).

Pour ce qui concerne l'analyse d'impact, l'OCDE recommande de «renforcer le système d'AIR en le dotant des capacités correspondantes et en y intégrant le test de compatibilité PME». Plus spécifiquement, il s'agit d'intégrer l'AIR au stade de l'impulsion des procédures de consultation. L'AIR devrait être rendue obligatoire pour tous les types d'instruments réglementaires, y



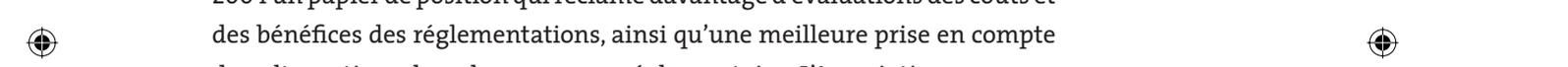


compris au niveau cantonal. La collecte des données doit être améliorée et les moyens humains renforcés. Finalement, l'AIR devrait être davantage ciblée sur des projets particuliers et sur des questions comme l'ouverture internationale ou la concurrence.

3 Applications sectorielles

En Suisse, l'analyse d'impact de la réglementation a été développée à l'initiative du SECO et à l'intention de l'ensemble de l'administration fédérale. Il s'agit d'un instrument flexible et pragmatique, qui peut être adapté en fonction des besoins. La plupart des offices fédéraux ont ainsi progressivement utilisé la méthodologie mise à disposition par le SECO. Toutefois, certains offices fédéraux ont estimé qu'il fallait développer des instruments plus spécifiques à leurs besoins, en particulier pour les réglementations financières et environnementales.

3.1 Analyse de l'impact des réglementations financières



Ces dernières années, les milieux financiers et bancaires ont eu tendance à se plaindre d'une tendance à la surréglementation et à l'augmentation des charges qui y sont liées. L'Association suisse des banquiers a ainsi publié en 2004 un papier de position qui réclame davantage d'évaluations des coûts et des bénéfices des réglementations, ainsi qu'une meilleure prise en compte des alternatives dans le processus réglementaire. L'Association compare notamment la situation suisse avec la place financière de Londres, où les analyses coûts-bénéfices sont courantes.

En septembre 2005, l'Administration fédérale des finances, la Commission fédérale des banques et l'Office fédéral des assurances privées ont pris l'initiative de publier ensemble des «Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers». Ces lignes directrices s'inspirent de la méthodologie de l'analyse d'impact et la concrétisent pour la réglementation des marchés financiers. Elles comprennent dix principes:

- Les effets de la réglementation sont traités dans les cinq premiers principes. Il s'agit de la compétitivité de la place financière, du rapport coûts/bénéfices pour les acteurs, de l'exploitation du potentiel économique, de la neutralité concurrentielle et de l'identification des risques.
- Les cinq principes suivants ont trait au processus d'élaboration de la réglementation. Il s'agit de vérifier si une nouvelle réglementation est bien nécessaire, d'examiner les différentes variantes, de collaborer avec les milieux concernés et d'assurer l'harmonisation du contenu, de la planification et du suivi de la mise en oeuvre.



Les lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers et l'AIR sont des instruments très semblables. Toutefois, alors que l'AIR est applicable de manière générale pour toutes les réglementations, les lignes directrices sont davantage centrées sur les questions de concurrence et de compétitivité, ainsi que sur certains éléments du processus d'élaboration de la réglementation.

Les principes des lignes directrices et la pratique développée à ce jour ont trouvé place dans le projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN).

3.2 Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux

De son côté, en 2006 l'Office fédéral de l'environnement a aussi décidé d'introduire une évaluation économique plus systématique des mesures et objectifs environnementaux. Le lancement de cette évaluation économique (Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen – VOBÜ) vise d'une part à pouvoir mieux évaluer l'utilité des différents «produits» de la politique de l'environnement (sécurité, diversité naturelle, etc.), d'autre part à mieux mesurer l'impact des mesures environnementales sur les branches et les conséquences économiques en général.

La VOBÜ est une analyse ex ante, qui s'applique de manière obligatoire à toutes les lois et ordonnances, ainsi qu'à d'autres projets et objectifs de l'office. L'analyse comporte trois niveaux:

- les mesures (p.ex. mesures de protection de l'environnement)
- les groupes cible (p.ex. les branches)
- et les objectifs de la politique environnementale

L'évaluation économique des mesures et objectifs environnementaux est compatible avec l'analyse d'impact de la réglementation: comme le précise le manuel, la VOBÜ et l'AIR ne doivent pas être des instruments différents. La VOBÜ est aussi compatible avec l'évaluation de la durabilité (voir ci-dessous), mais elle ne couvre toutefois pas toutes les composantes d'une telle évaluation.

3.3 Evaluation de la durabilité («Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB»)

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), dans le cadre de la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable, a élaboré une conception générale et des bases méthodologiques pour l'évaluation de la durabilité des politiques, des stratégies, des projets et des plans au niveau fédéral. L'évaluation de la durabilité est un instrument d'évaluation et d'optimisation



destiné à renforcer l'application intégrale et trans-sectorielle du développement durable dans les planifications et les décisions politiques. L'évaluation porte sur les conséquences sociales, économiques et écologiques des projets et des activités politiques de la Confédération aux niveaux de la stratégie, de la planification et des programmes. L'utilisation de cette méthodologie doit mettre en évidence les conflits d'objectifs et rechercher des améliorations.

Contrairement à l'AIR, qui est obligatoire pour toute l'administration, et la VOBU, qui l'est pour l'Office fédéral de l'environnement, l'évaluation de la durabilité n'a pas aujourd'hui un caractère obligatoire. Elle a été appliquée à plusieurs projets comme la politique agricole 2011 ou le plan sectoriel des transports, et est en cours d'application dans d'autres domaines. Le SECO examine actuellement une meilleure incorporation de certains éléments de l'évaluation de la durabilité dans l'AIR.

4 Nouveau modèle d'analyse d'impact

A la suite des évaluations qui ont eu lieu en 2005, et des recommandations de la Commission de gestion, le Conseil fédéral a décidé d'améliorer l'analyse d'impact (ainsi que le test PME et l'efficacité du Forum PME). Le nouveau modèle a été présenté le 18 janvier 2006 dans le rapport du Conseil fédéral «Simplifier la vie des entreprises» (SECO 2006).

Lorsqu'un projet a un impact économique important, on effectue dorénavant une analyse d'impact détaillée, ou même une analyse coûts-bénéfices, suffisamment tôt dans le processus législatif (par exemple, juste après la publication du rapport d'experts ou du rapport du groupe de travail, ou même parallèlement à la rédaction de ces rapports). Plus tard, pendant la procédure de consultation, on effectue un test de compatibilité PME et le Forum PME peut prendre position sur la base des résultats du test. Après la procédure de consultation et en vue de la présentation du message au Conseil fédéral, la première analyse d'impact est adaptée et complétée, et les résultats du test de compatibilité PME y sont intégrés.

Ces analyses d'impact détaillées sont effectuées conjointement par le SECO et par l'office responsable afin de profiter des compétences de l'office sur le domaine spécialisé et des compétences du SECO sur l'analyse d'impact. Elles peuvent aussi être confiées à des bureaux d'études extérieurs à l'administration. Les résultats sont publiés. Les thèmes qui donnent lieu à des analyses d'impact détaillées sont annoncés dans les objectifs annuels du Conseil fédéral.

Les projets de lois et d'ordonnances, ainsi que les documents envoyés en consultation, continueront à comporter un chapitre sur les conséquences





économiques, comme précédemment. L'obligation de faire une analyse d'impact est étendue aux directives, circulaires et ordonnances départementales, dans la mesure où elles concernent au moins 10'000 entreprises. Finalement, il faut aussi améliorer la méthodologie, qui n'a pas connu de changements significatifs depuis l'introduction de l'AIR; les considérations liées à la croissance et aux charges administratives devront recevoir davantage d'attention.

Faire de meilleures analyses d'impact signifie qu'on en saura plus sur les conséquences des nouvelles réglementations sur les acteurs (p.ex. les entreprises ou les consommateurs), et que cette information pourra être utilisée pour baisser les coûts de ces réglementations, ainsi que pour augmenter leur utilité et leur efficacité.

Analyse d'impact de la réglementation: les nouveautés

- des analyses d'impact détaillées sont effectuées conjointement par l'office compétent et par le SECO
- ces analyses sont effectuées sur mandat du Conseil fédéral et leurs résultats sont publiés
- les directives, circulaires et autres instructions qui concernent au moins 10'000 entreprises doivent faire l'objet d'une analyse d'impact
- la méthodologie de l'analyse d'impact doit être révisée (révision en cours)

Ce qui ne change pas: les projets de lois et ordonnances contiendront, comme par le passé, un chapitre sur les conséquences économiques.

5 Pilotstudie zum Lebensmittelrecht

Während der Vorbereitungsphase zum eben erläuterten Bundesratsbeschluss vom 18. Januar 2006 testete das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Rahmen einer Pilotstudie die Tauglichkeit des angestrebten neuen Modells der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Beim untersuchten Rechtsetzungsprojekt handelte es sich um die Anpassung des schweizerischen Lebensmittelrechts an das revidierte Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Nicht zuletzt als Spätfolge der BSE-Krise der Neunzigerjahre verabschiedete die EU in den Jahren 2002 und 2004 eine Reihe von Verordnungen

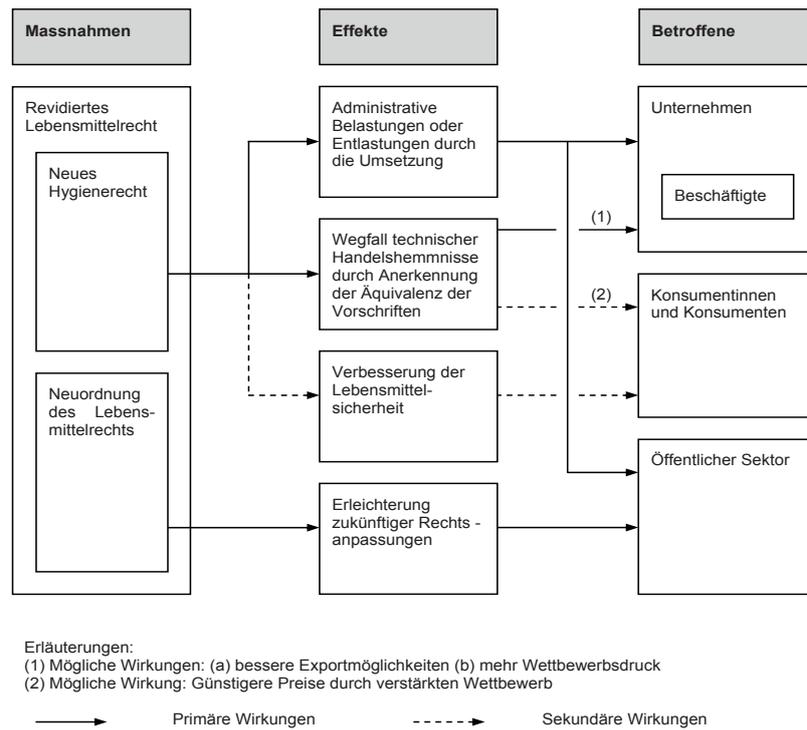


zur Einrichtung eines europaweiten Systems der Lebensmittelhygiene und -kontrolle. Um die im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommens mit der EU anerkannte Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften im Bereich der Milchprodukte nicht aufs Spiel zu setzen war es notwendig, das schweizerische Recht anzupassen. Gleichzeitig sollte auch die inzwischen erfolgte Ausdehnung der Gleichwertigkeit auf alle Lebensmittel tierischer Herkunft (insbesondere Fleischprodukte) ermöglicht werden. Schliesslich sollte das gesamte Verordnungsrecht im Lebensmittelbereich so umstrukturiert und flexibilisiert werden, dass in Zukunft Änderungen im europäischen Lebensmittelrecht leichter ins schweizerische Recht überführt werden können. Primäres Ziel war es, bestehende technische Handelshemmnisse abzubauen und zukünftige zu vermeiden. Die Anpassungen erfolgten auf Verordnungsebene und wurden von den Bundesämtern für Gesundheit, Landwirtschaft und Veterinärwesen vorbereitet. Sie traten Anfang 2006 in Kraft.

5.1 Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Zur besseren Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen beteiligten sich alle drei Bundesämter an einer gemeinsamen Regulierungsfolgenabschätzung zusammen mit dem SECO. Deren Ergebnisse wurden auf den RFA-Internetseiten des SECO sowie in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ veröffentlicht (Kölliker/Marti 2005). Mittels Unternehmensbefragungen untersuchte das Bundesamt für Veterinärwesen dabei vertieft die möglichen Auswirkungen im Fleischsektor. Die RFA identifizierte detailliert die Anzahl der Betriebe und Beschäftigten in allen von den Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit betroffenen Branchen sowie den jeweiligen Anteil der von administrativen Belastungen meist stärker betroffenen Kleinbetriebe. Die Untersuchung konzentrierte sich vor allem auf die Auswirkungen des Wegfalls technischer Handelshemmnisse (lebensmittelrechtliche Untersuchungen an der Grenze) sowie auf Veränderungen bei der administrativen Belastung der Betriebe. Die Abbildung 1 gibt einen Überblick über den dabei verwendeten Untersuchungsrahmen.

Abb. 1: Untersuchte Auswirkungen der Revision des Lebensmittelrechts



Quelle: Kölliker / Marti, Die Volkswirtschaft 12-2005, S. 44 (leicht angepasst).

5.2 Ergebnisse der Untersuchung

Die Regulierungsfolgenabschätzung beurteilte die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Revision als insgesamt positiv. Kurzfristig würden mit dem angepassten Hygienerecht vor allem die Käseexporte in die EU (in der Höhe von 450 Mio. Franken im Jahr 2004) vor neuen technischen Handelshemmnissen bewahrt werden. Nach der inzwischen erreichten Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften im Fleischsektor dürften sich vor allem bei Fleischprodukten mit hoher Wertschöpfung – etwa bei innovativen Nischenprodukten – zusätzliche Exportchancen ergeben. Im Unterschied zum Milchsektor bleibt jedoch die Bedeutung nicht-technischer Handelshemmnisse (mengenmässige Beschränkungen und Zölle) im Fleischsektor unverändert hoch. Dies schwächt die Anerkennung der Äquivalenz in ihrer Bedeutung ab. Beim regulierungsbedingten Aufwand kommt es zu einer gewissen Mehrbelastung bei Schlachtbetrieben. Milderungen ergeben sich hier allerdings durch EU-konforme Ausnahmeregelungen wie etwa die Anwendung von Branchenleitlinien statt individuell ausgearbeiteter Hygi-



enekonzepte der Betriebe. Die Konsumenten profitieren vom neuen Hygienerecht, beispielsweise durch verbesserte Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln oder durch die Pflicht der Unternehmen zum Rückruf fehlerhafter Lebensmittel. Die Äquivalenz im Fleischhandel mit der EU dürfte zudem mittelfristig und in Kombination mit anderen Liberalisierungsschritten vermehrt die hohen schweizerischen Fleischpreise unter Druck setzen. Bei der öffentlichen Hand schliesslich stehen Gewinne auf Bundesebene (Ermöglichung des Abbaus inländischer Exportkontrollen und grenztierärztlicher Untersuchungen) bestimmten Zusatzanstrengungen auf kantonaler Ebene gegenüber (Registrierungen, Bewilligungen, Kontrollen).

5.3 Lehren zum neuen Modell der RFA

Welche Lehren konnten aus dem Pilotprojekt gezogen werden? Die RFA zum revidierten Lebensmittelrecht hat in erster Linie gezeigt, dass gemeinsame verwaltungsinterne RFA durch das SECO und die jeweils federführenden Bundesämter die erhofften Synergien mit sich bringen. Eine vertiefte RFA ist sowohl auf das sektorielle Fachwissen der federführenden Verwaltungsstellen wie auf den kohärenten Analyserahmen und die Erfahrungen der RFA-Fachstelle des SECO angewiesen. Die beidseitige Bereitstellung entsprechender personeller Ressourcen für die RFA ist für den Erfolg ausschlaggebend. Die Publikation der Ergebnisse schafft die notwendige Transparenz und begünstigt die Beachtung der Resultate. Das erste Pilotprojekt erfüllte all diese Voraussetzungen, litt jedoch unter der Tatsache, dass die RFA aufgrund der gegebenen Umstände erst während der Schlussphase des Rechtsetzungsprozesses und unter entsprechendem Zeitdruck entstand. Während die RFA die erwünschte Transparenz über die wirtschaftlichen Auswirkungen herstellte, konnte sie die volkswirtschaftliche Optimierung der einzelnen Vorschriften kaum mehr beeinflussen.

Die Ergebnisse des Pilotprojektes bestärkten das SECO darin, das weiter oben beschriebene neue Modell der vertieften und gemeinsamen Analysen anzustreben. Dies zusätzlich und in Ergänzung zur seit dem Jahr 2000 praktizierten „autonomen“ RFA, in deren Rahmen die jeweils federführenden Bundesstellen die obligatorischen Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen insbesondere von Gesetzen und Bundesratsverordnungen vorbereiten.



6 Vorbereitung und Durchführung weiterer vertiefter Analysen

Nach dem Bundesratsbeschluss zur Verabschiedung des Berichts «Vereinfachung des unternehmerischen Alltags» konnte die Umsetzung des neuen Modells der RFA in Angriff genommen werden.

Zunächst musste eine Auswahl möglicher Projekte für das Jahr 2007 getroffen werden. In die engere Auswahl kamen Rechtsetzungsvorhaben in einer relativ frühen Phase, die Regulierungen für Unternehmen beinhalten und potentiell signifikante volkswirtschaftlichen Auswirkungen haben.

Am 29. November 2006 verabschiedete der Bundesrat seine Ziele fürs Jahr 2007 (vgl. Schweizerische Bundeskanzlei 2006). Integriert in den Anhang «Wichtigste Wirksamkeitsüberprüfungen» wurden darin erstmals die vertieften RFA gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. Januar 2006 aufgeführt. Es handelt sich dabei um drei RFA-Projekte, deren Abschluss im Jahr 2007 erfolgt, deren Umsetzung jedoch schon im Jahr 2006 begann. Zur Untersuchung ausgewählt wurden ein Projekt im Bereich Arbeitssicherheit (Revision der ASA-Richtlinie der EKAS), der mögliche schweizerische (Teil-) Nachvollzug des abermals substantiell modifizierten EU-Chemikalienrechts (Projekt REACH) sowie die Revision des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz).

Nach dem Pilotprojekt zum Lebensmittelrecht dienen diese Projekte auch dazu, weitere Erfahrungen mit unterschiedlich gelagerten vertieften RFA zu sammeln. Auf dieser praktischen Erfahrungsgrundlage soll dann die Methoden-Dokumentation des SECO im Hinblick auf die weitere Anwendung des neuen Modells der RFA überarbeitet werden. Im Folgenden soll auf die drei RFA-Projekte eingegangen werden.

6.1 Arbeitssicherheit (ASA-Richtlinie der EKAS)

Seit dem Jahr 1996 konkretisiert eine Richtlinie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) den in der Verordnung über die Unfallversicherung vorgesehenen Beizug von Arbeitsärzten und anderen Fachpersonen («ASA-Beizug») durch die Betriebe. Seit dem Ende der vorgesehenen Übergangszeit im Jahr 2000 wurde die ASA-Richtlinie der EKAS aufgrund der verursachten administrativen Belastungen insbesondere von kleinen Unternehmen und vom Forum KMU kritisiert. Nach zehnjährigem Bestehen der ASA-Richtlinie leitete die EKAS eine Revision der Richtlinie ein, die entsprechend den Forderungen des Bundesrates von einer Überprüfung der Kosten und Nutzen begleitet sein sollte (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2003, 6042-43; SECO 2006, 42-43).



Die Untersuchung wurde durch das SECO in Zusammenarbeit mit einem Experten-Team durchgeführt, das sich aus einzelnen Mitgliedern der mit der Revision beauftragten EKAS-Projektgruppe zusammensetzte. Sie erfolgte parallel zur Revision, die im Jahr 2006 begann und 2007 zur Veröffentlichung einer überarbeiteten ASA-Richtlinie führen sollte. Im Rahmen eines einfachen quantitativen Modells wurden auf Basis verfügbarer Zahlen, Extrapolationen und Schätzungen die Kosten durch den administrativen Aufwand sowie der Nutzen durch verringerte Unfallkosten abgeschätzt. Dabei wurde zwischen zwanzig unterschiedlichen Betriebskategorien unterschieden, die sich aus unterschiedlichen Grössen- und Risikoklassen ergaben. Aus der Untersuchung ausgeklammert wurden die im Verhältnis zu den administrativen Kosten weniger stark kritisierten betrieblichen Sachinvestitionen in die Arbeitssicherheit auf der Kostenseite sowie der Nutzen im Bereich Gesundheitsschutz.

Die RFA kam zum Ergebnis, dass die Revision wichtige Ziele und dabei insbesondere eine substantielle administrative Entlastung für Klein- und Kleinstbetriebe erreicht hat. Gemäss den Schätzungen dürfte die neue gegenüber der bisherigen Richtlinie zu administrativen Entlastungen in der Grössenordnung von 25% führen, was jährlichen Einsparungen von 46 Mio. Franken entspricht (vgl. Tabelle 1). Voraussetzung ist allerdings die schnelle Verfügbarkeit verbesserter Hilfsmittel (Checklisten zur Arbeitssicherheit) für Klein- und Kleinstbetriebe, welche von der EKAS teilweise schon ausgearbeitet und im Rahmen eines KMU-Tests auf ihre Tauglichkeit hin geprüft wurden. Die ermittelten Einsparungen kommen vor allem den Klein- und Kleinstbetrieben mit weniger als fünfzig Beschäftigten zugute. Im Rahmen des verwendeten Modells konnte auch berechnet werden, dass die volkswirtschaftlichen Kosten von Arbeitsunfällen um 150 Mio. Franken pro Jahr gesenkt werden könnten, wenn zumindest 20% der noch säumigen Betriebe die ASA-Richtlinie anwenden würden.

Die RFA konnte zu einer verstärkten Beachtung und zu einer genaueren Abschätzung des Problems der administrativen Belastung und des volkswirtschaftlichen Nutzens der Unfallprävention beitragen. Eine weitere Anwendung und mögliche Verfeinerung des entwickelten Wirkungsmodells ist in diesem Zusammenhang möglich und wurde schon ansatzweise diskutiert.



Tabelle 1: Reduktion der administrativen Kosten durch die Revision der ASA-Richtlinie

Betriebsgrössenklasse*	Anzahl Betroffene		Jährliche administrative Kosten (in Mio. CHF)		
	Betriebsteile	Arbeitnehmende	Bisher	Neu	Differenz
250+	1'050	575'000	12	11	-1
50-250	7'650	865'000	35	33	-3
10-50	32'700	997'000	53	42	-11
5-10	45'000	453'000	30	13	-17
0-5	328'000	586'000	57	44	-13
Total	414'400	3'476'000	189	143	-46

* Betriebsgrössenklassen nach Anzahl der Vollzeitbeschäftigten.

6.2 Chemikalienrecht (Umsetzung von REACH in der Schweiz)

Im Dezember 2006 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat der EU auf einen Kompromiss zur neuen REACH-Verordnung (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals), die im Laufe des Jahres 2007 in Kraft treten soll. Der daraus entstehende gesetzgeberische Handlungsbedarf und die Auswirkungen unterschiedlicher Optionen für die Schweiz werden vom Bundesamt für Umwelt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit und dem SECO im Rahmen einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung untersucht. Die Resultate der Untersuchung sollen Mitte 2007 vorliegen. Die RFA unterscheidet sich von den übrigen hier vorgestellten Projekten, weil sie ganz zu Anfang des Gesetzgebungsprozesses und im Rahmen einer verwaltungsextern vergebenen Studie stattfindet. Die Untersuchung unterschiedlicher Optionen (teilweise, vollständige, keine Übernahme von REACH) nimmt dabei einen grossen Raum ein. Noch stärker als bei den übrigen Projekten wird die RFA damit zum integralen Teil des Gesetzgebungsprozesses.

6.3 Technische Handelshemmnisse (Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips)

Im Dezember 2006 hat der Bundesrat die Verankerung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) in die Vernehmlassung geschickt. Gleichzeitig hat das SECO damit begonnen, über die schon zuvor erfolgten Analysen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage hinaus vertiefte Untersuchungen zu ausgewählten Produktbereichen durchzuführen. Die Resultate dieser Untersuchungen werden gemeinsam mit den Vernehmlassungsergebnissen in die Entscheidung über das weitere Vorgehen einfließen.



7 Ausblick

In diesem Artikel wurde die Entwicklung der Regulierungsfolgenabschätzung in der Schweiz von den späten Neunzigerjahren bis heute nachgezeichnet. Dabei hat sich gezeigt, dass das Instrument inzwischen im Rechtsetzungsprozess fest verankert ist. Dies insbesondere über die Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Das volle Potential der RFA konnte jedoch zunächst noch nicht ausgeschöpft werden, da der Aufbau eines umfassenden und wirksamen neuen Instruments besonders in einem konsensorientierten politischen System wie der Schweiz viel Zeit und Energie in Anspruch nimmt.

Nach der Evaluation durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle und den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission hat der Bundesrat mit dem neuen Modell der RFA einige Ergänzungen zum bisher etablierten System der Folgenabschätzung beschlossen. Während die ersten Erfahrungen mit den gemeinsam mit den federführenden Bundesämtern durchzuführenden vertieften RFA vom SECO im Allgemeinen als ermutigend eingeschätzt werden, ist es für ein abschliessendes Urteil zum Erfolg des neuen Modells noch zu früh.

Unabhängig davon setzt das SECO jedoch seine Bemühungen fort, die RFA als wichtiges Instrument zur Optimierung der schweizerischen Gesetzgebung noch besser mit verwandten Instrumenten und Prozessen zu koordinieren. Dazu gehören so unterschiedliche Elemente wie die Darstellung weiterer Auswirkungen vorgeschlagener Gesetze gemäss Botschaftsleitfaden, der KMU-Test, die Beurteilung der Nachhaltigkeit gemäss der bundesrätlichen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002, die Wirksamkeitsüberprüfung gemäss Artikel 170 der Bundesverfassung sowie nicht zuletzt auch die Vernehmlassung.

Schliesslich kann die Qualität insbesondere der vertieften Analysen verbessert werden durch aktualisierte methodische Grundlagen, durch den schrittweisen Aufbau des entsprechenden Know-hows und praktischer Erfahrungen innerhalb der Verwaltung, durch den fallweisen Beizug verwaltungsexterner Beratungsbüros oder durch die mögliche zukünftige Verwendung des sogenannten Standard-Kosten-Modells zur Erfassung der administrativen Belastung von Unternehmen.

Ohne entsprechenden bundesrätlichen Entscheiden vorzugreifen, sollte das SECO seine Arbeiten in diese Richtung hin vertiefen. Das Ziel dieser Anstrengungen muss sein, mit Hilfe der Regulierungsfolgenabschätzung die Qualität der Regulierungen für die Wirtschaft weiter zu verbessern.





Note / Anmerkung

- 1 www.parlament.ch/f/ed-pa-pvk-kmu-tests.pdf.

Literatur / Bibliographie

- Contrôle parlementaire de l'administration, Les trois «Tests PME» de la Confédération: connus? utilisés? efficaces? Rapport du 23 février 2005 à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national.
- Kölliker, Alkuin/Marti, Fabienne, 2005, Reguliierungsfolgenabschätzung: Die Revision des Lebensmittelrechts, *Die Volkswirtschaft*, Nr. 78 (12), S. 43–47.
- OCDE, 2006, Examens de l'OCDE de la réforme réglementaire – Suisse. Saisir les opportunités de croissance, Paris.
- Schweizerische Bundeskanzlei, 2006, Die Ziele des Bundesrats im Jahr 2007, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, Bericht vom 16. Juni 2003 über Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen, BBl 2002 5999–6068.
- Conseil fédéral, 2006, Simplifier la vie des entreprises: mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations, Rapport du 18 janvier 2006. Grundlagen der Wirtschaftspolitik 13F, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.