



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Zehnte Sitzung • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Dixième séance • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400



15.3400

**Motion Vogler Karl.**  
**Vermeidung unnötiger Bürokratie**  
**durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen**  
**und Regulierungsfolgenabschätzungen**

**Motion Vogler Karl.**  
**Eviter la bureaucratie inutile**  
**grâce à l'analyse efficace des besoins**  
**et à l'évaluation des conséquences**  
**de la réglementation**

---

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.15  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.16

---

15.3445

**Motion FDP-Liberale Fraktion.**  
**Bürokratieabbau.**  
**Regulierungsfolgen**  
**durch eine unabhängige Stelle**  
**aufdecken**

**Motion groupe libéral-radical.**  
**Réduction de la bureaucratie.**  
**Faire analyser les coûts**  
**de la réglementation**  
**par un organe indépendant**

---

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.15  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.16

---

**Le président** (Comte Raphaël, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission. La commission propose d'adopter les deux motions, le Conseil fédéral propose de les rejeter.

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Diese beiden Motionen möchten einen Beitrag dazu leisten, die Kosten künftiger Regulierungen in diesem Land etwas einzudämmen. Die Motion der FDP-Liberalen Fraktion ist im Nationalrat am 23. September 2015 mit 120 zu 64 Stimmen bei 2 Enthaltungen und in Ihrer WAK mit 9 zu 4 Stimmen angenommen worden. Die Motion Vogler ist im Nationalrat gleichentags mit 132 zu 52 Stimmen bei 2 Enthaltungen und von Ihrer WAK mit 9 zu 3 Stimmen angenommen worden. Ich erspare Ihnen eine lange Einleitung darüber, wie sehr die zunehmende Regulierungswut gemäss verschiedenen Indikatoren zugenommen hat, man betrachte nur den explodierenden Umfang der Systematischen Sammlung des Bundesrechts



oder auch den Weltbank-Indikator Ease of Doing Business. Ich muss auch nicht zu lange ausführen, dass dies gerade für eine stark international vernetzte Volkswirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit und ebenso das Wachstumspotenzial einschränkt. Der Bundesrat ist hier mit uns.

Konkret schlagen die Motionen zwei Massnahmen vor, um die bestehende Regulierungsfolgenabschätzung zu verbessern. Die erste Massnahme ist nur in der Motion der FDP-Liberalen Fraktion enthalten. Diese will, dass die Kosten einer Vorlage in einem standardisierten Verfahren berechnet und in den Botschaften so dargestellt werden. Der Bundesrat selber schreibt in einem Bericht vom letzten September zur administrativen Entlastung, dass der Handlungsspielraum bei der Regulierungsfolgenabschätzung derart gross und die Ziele so vielfältig sind, dass die Regulierungsfolgenabschätzung für das hier interessierende Ziel der administrativen Entlastung "unbefriedigend" geworden ist. In vielen Fällen, nämlich bei der einfachen Regulierungsfolgenabschätzung, fehlt sogar jegliche quantitative Abschätzung. Positive Ausnahmen zeigen, was möglich wäre. Der Bundesrat anerkennt diesen Punkt in seiner Stellungnahme zur Motion und sagt, er sei bereit, hier bessere Berechnungen zu prüfen. Er könnte doch die Motion zumindest in diesem Punkt eigentlich zur Annahme empfehlen.

Die zweite der beiden Massnahmen – sie ist Inhalt beider Motionen – verlangt, dass der Bundesrat diese Regulierungsfolgenabschätzung künftig von unabhängiger Stelle auf deren Qualität und Richtigkeit überprüfen lässt. Das grosse Problem der heutigen Regulierungsfolgenabschätzung ist nämlich, dass der Regulator einem zentralen Interessenkonflikt unterliegt: Der Regulator prüft sein eigenes Werk, bisweilen noch an der Hand des Seco. Damit verkommt diese an sich wertvolle und wichtige Prüfung zu einer Pflichtübung, bisweilen gar zu einer Alibiübung. Das wäre, wie wenn wir bei einem Vorstoss noch einen kleinen Bericht darüber verfassen müssten, ob die Bürokratie, die unser Vorstoss mit sich bringt, gerade noch erträglich sei oder nicht. Durch diesen Interessenkonflikt haben diese Regulierungsfolgenabschätzungen, vor allem die einfachen, zu wenig Gehalt, um etwas zu unserer Debatte beizutragen, in der wir über Sinn oder Unsinn, Kosten und Nutzen einer Regulierung sprechen.

Nochmals zum Bundesrat: Im erwähnten Bericht zur administrativen Entlastung räumt er diesen institutionellen Mangel ein. Auch die OECD wies jüngst darauf hin. Der Bundesrat schreibt in diesem Bericht, die ungenügende Wirkung der Regulierungsfolgenabschätzung sei vor allem "auf die schwache institutionelle Verankerung" zurückzuführen und es gebe "keine unabhängige Regulierungsaufsichtsbehörde, um die Beurteilung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen".

Nun wendet der Bundesrat ein, dieser Vorschlag werfe einige institutionelle Fragen auf, und man müsste festlegen, wer das dann macht und wie oft. Diese Fragen, geschätzter Herr Bundespräsident, kann man beantworten, wenn man das will; davon bin ich überzeugt.

Zum Gremium: Das ist die entscheidende Frage: Wer ist dieses unabhängige Gremium? Dazu macht die Motion bereits einige Vorschläge. Die Motion Vogler verlangt, dass es zumindest eine andere Stelle ist als die, welche die Regulierung selber vorschlug; das ist ja das absolute Minimum. Die Motion der FDP-Liberalen Fraktion geht etwas weiter, denn sie schlägt durchwegs verwaltungsexterne Organe vor. Man könnte an eine ausserparlamentarische Kommission oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle denken; wir sind hier

AB 2016 S 514 / BO 2016 E 514

völlig offen. Angesichts von Erfahrungen im Ausland, zum Beispiel in Deutschland, Schweden, Holland, könnte ein solches Gremium auch sehr schlank besetzt sein und rasch agieren. Man würde damit die Arbeit des heutigen Seco in diesem Bereich zumindest teilweise einsparen. In seiner Stellungnahme verlässt den Bundesrat in diesem Punkt leider etwas der Mut. Er zeigt eine gewisse Sympathie, sagt dann aber, man müsse noch Weiteres abklären.

Wenn man den Bericht des Bundesrates zur administrativen Entlastung anschaut, fällt etwas auf, nämlich dass dieser Abschnitt als einziger keine konkret geplanten Handlungen enthält, die vorgenommen werden sollen. Sherlock Holmes, der berühmte Meisterdetektiv, klärte einst einen Mordfall anhand eines Hundes auf, der nicht bellte. So müssen auch wir etwas merken, anhand von etwas, das hier nicht steht, das nicht geschieht: nämlich dass der Bundesrat keinen Plan vorlegt, wie er vorgehen möchte. Aber zum Glück gibt es für solche Fälle ja uns. Deshalb möchte ich Ihnen zusammen mit Dr. Watson beantragen, dass wir feststellen, der Bundesrat habe hier zu wenig Eigeninitiative an den Tag gelegt. Aber wir könnten ihn ja beauftragen, dies vermehrt zu tun; dies auch im Einklang mit dem Legislaturprogramm, das schon erwähnt wurde, wo wir genau das auch festgehalten haben.

Ich bitte Sie also, beiden Motionen zuzustimmen.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich verstehe den Bundesrat, dass er die beiden Motionen ablehnt, und zwar tut er dies nicht, weil er gegen Regulierungen ist. Wir alle finden Regulierungen nicht besonders gut, wir wollen sie sogar



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Zehnte Sitzung • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Dixième séance • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400



abbauen. Nur sagt niemand, wo genau. Das muss dann wieder der Bundesrat ganz genau austüfteln. Auf der anderen Seite werden vom Parlament selbst fröhlich Beschlüsse gefasst wie bei der Swissness-Vorlage, in der auf Initiative der Bauern Lebensmittel aufgenommen und damit gigantische Regulierungen ausgelöst wurden, obwohl diese Vorlage eigentlich nur für die Industrie gedacht war. Dies einfach so als kleine Erinnerungsstütze, die zeigt, dass das Parlament selber Vorlagen beschliesst, die gigantische Regulierungen nach sich ziehen. Die beiden Vorstösse zur Reduktion der Regulierungen überzeugen mich überhaupt nicht. Was wollen Sie mit einer frühzeitigen Bedarfsanalyse sowie einer Regulierungsfolgenabschätzung? Ja, was ist das genau? Das ist nichts anderes als wieder Studie um Studie um Studie – mehr schaut nicht heraus. Und zur unabhängigen Stelle: Im Prinzip haben wir mit der Finanzkontrolle eine unabhängige Stelle. Sie glauben ja wohl kaum, dass diese Stelle von einer Person gebildet wird. Das wird dann rasch ein gutdotiertes Gremium sein, das alles überprüfen muss, und damit haben wir doppelt gemoppelt und erhöhen primär die Kosten. Ich unterstütze den Bundesrat, der sagt, er wolle das zuerst zusammen mit der laufenden Evaluation der Finanzkontrolle überprüfen und abwarten, was dort herauskommt, und dann eigene Vorschläge machen. Diese können sehr viel gezielter sein als diese "Breitbänder", die hier vorgeschlagen werden und die eigentlich nichts anderes bedeuten, als dass mehr Studien durchgeführt und mehr Leute angestellt werden, die dann alles überprüfen.

**Germann** Hannes (V, SH): Frau Fetz hat mit ihrem Votum heute Morgen bei mir quasi für ein erstes Highlight gesorgt. Das kommt relativ selten vor, aber hier teile ich wirklich ihre Einschätzung. Damit gebe ich auch zu erkennen, dass ich bei diesen 3 respektive 4 Stimmen in der Kommission war, die dem Bundesrat folgen wollten und von dieser neuerlichen Bürokratieübung zur Bekämpfung der Bürokratie nichts halten.

Auch die Problematik mit der unabhängigen Stelle hat jetzt Frau Fetz ausgeführt. Es kann schon funktionieren und manchmal angezeigt sein, Externe einzubeziehen. Aber stellen Sie sich vor: Wir fangen an, Drittbüros anzustellen, die dann bei der Bundesverwaltung untersuchen, ob sie die Regulierungen, die wir beschlossen haben, effizient umsetzt. Ich habe meine Zweifel, ob da viel mehr herausschaut als ein Haufen Kosten. Aber es werden sich sicher einige Beratungsbüros über die Aufträge, die wir zu vergeben haben, freuen. Wir wundern uns dann, dass dabei wahrscheinlich doch nicht sehr viel herausschaut. Denn man muss die Abläufe schon von innen kennen, um sie auch beurteilen zu können. Der Bericht über die Abschätzung der Regulierungsfolgen wäre ja nur das eine – am Schluss steht und fällt alles Handeln mit der Umsetzung der hehren politischen Absichten.

In diesem Sinne plädiere ich dafür, dem Bundesrat zu folgen und hier Zurückhaltung zu üben. Diese beiden Motiven sind sicher gut gemeint, und ich habe auch eine gewisse Sympathie. Ich finde die Abschätzung der Regulierungsfolgen wichtig, aber sie soll bitte durch den Bundesrat und die politischen Verantwortungsträger erfolgen.

**Föhn** Peter (V, SZ): Es kommt ja des Öfteren vor, dass ich Frau Fetz widersprechen muss; es kommt aber selten vor, dass ich nicht gleicher Meinung bin wie mein Kollege Germann. Dazu muss ich nun schon noch zwei, drei Worte sagen und dann auch noch eine Frage an unseren geschätzten Herrn Bundespräsidenten stellen.

Klar will auch ich keine Regulierungen. Regulierungen sind nicht gut, sie sind – Frau Fetz hat es richtig gesagt – nicht unbedingt sexy. Aber es muss nicht ein Bürokratiemonster aufgebaut werden. Das will niemand. Ich bin nicht ganz so sicher, ob dann die Vorschläge, wie sie der Bundesrat eventuell präsentieren möchte, nicht auch in die gleiche Richtung gehen könnten.

Und, Herr Kollege Germann: Es müssen ja nicht unbedingt Beratungsbüros eingesetzt werden, es muss nicht unbedingt gross aufgebaut werden. Wir kennen aus Deutschland oder den Niederlanden gute Beispiele, die erfolgreich sind und schlank gehalten werden können. Betreffend Beratungsbüros: Wir haben heute Universitäten oder vielleicht Fachhochschulen, die solche Aufgaben sehr gerne übernehmen. Weshalb soll und kann man diese Aufträge nicht solchen Institutionen erteilen, die sie dann in einem schlanken Rahmen und günstig durchführen können?

Jetzt habe ich ein, zwei Fragen an den geschätzten Herrn Bundespräsidenten: Wie schätzen Sie die Qualität der heutigen Regulierungsfolgenabschätzung, also der internen Analyse, ein? Wie beurteilen Sie als ehemaliger Unternehmer diese interne Analyse? Ist es überhaupt zweckmäßig und sinnvoll, interne Analysen zu machen? Müssten Sie, Herr Bundespräsident, nicht auch sagen, eine externe, unabhängige Analyse oder Abschätzung wäre zielführender, eventuell sogar ehrlicher? Ich bitte um Beantwortung dieser Fragen.

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Nur ganz kurz eine Replik auf die Aussagen der Kollegen Germann und Fetz: Beide haben betont, es gebe schon eine Regulierungsfolgenabschätzung. Das stimmt. Beide



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Zehnte Sitzung • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Dixième séance • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400



haben, wenn auch mit unterschiedlicher Betonung, ebenfalls gesagt, dass diese Regulierungsfolgenabschätzung an sich einen Wert habe. Ich möchte aber nur noch einmal festhalten: Der Bundesrat selber kommt in seinem Bericht, der vom Bericht der OECD sekundiert wird, zum Schluss, die heutige Regulierungsfolgenabschätzung sei ungenügend und unbefriedigend, hauptsächlich wegen der mangelnden institutionellen Verankerung. Genau das möchten diese Motionen verbessern.

**Schneider-Ammann** Johann N., Bundespräsident: Wir sind uns mit Sicherheit einig, wenn wir von der Zielsetzung reden. Die Zielsetzung muss ja heißen, dass wir eine maximale Beschäftigung wollen; das setzt maximale Innovationskraft voraus, und damit ist natürlich maximale Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Das heißt mit anderen Worten wiederum, dass abgesehen von den Bildungsgrundlagen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden müssen, dass die Kosten tief gehalten werden können. Mit dieser Zielsetzung haben wir sicherlich gemeinsam kein Problem. Aber dann

AB 2016 S 515 / BO 2016 E 515

wird es schwierig. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, die beiden Vorstöße abzulehnen, weil er vergleichbare Projekte am Laufen hat, weil die Projekte unterwegs sind und weil wir nicht zusätzliche Parallelaufträge suchen, die die ganze Arbeit eher schwieriger machen würden.

Aber ich sage Ihnen auch als WBF-Chef und damit als Oberchef des Seco: Wir wären im einen oder anderen konkreten Gebiet schon froh, wenn uns die Politik einmal mit einer klaren Forderung den Rücken stärken würde, damit wir uns auf dieser Basis durchsetzen könnten. Denn für die Kostenreduktion, Verbesserung der Rahmenbedingungen, Regulierungsfolgen – es braucht nicht nur die Regulierungsfolgenabschätzung, sondern es müssen dann die Folgen berücksichtigt werden, damit die Kosten wirklich weniger werden -: Da hätten wir es schon gerne, wenn uns der Rücken etwas mehr gestärkt würde. Denn es gibt Potenzial. Es gibt mit Sicherheit Potenzial. Das erlaube ich mir als aus der Privatwirtschaft Kommender zu sagen. Das Potenzial freizulegen ist einfach anspruchsvoll, weil es immer sofort Betroffene gibt und weil die Betroffenen natürlich sofort einen Reflex zeigen und weil es nicht ganz einfach ist, mit diesem umzugehen. Damit will ich nicht widersprüchlich sein. Ich habe Ihnen die Empfehlung des Bundesrates sowohl schriftlich wie jetzt auch mündlich vorgetragen. Die Motionen sind abzulehnen, wir sind unterwegs.

Ich erlaube mir aber, die Zusatzbemerkung zu machen, dass es eine Kultur des Optimierenwollens von Rahmenbedingungen braucht. Solange wir wirtschaftlich so gut unterwegs sind, wie wir es immer noch sind – wir haben immer noch Vollbeschäftigung, obwohl wir sehr viel teurer sind als das Ausland und sehr viel gewichtigere Kostenstrukturen haben –, spüren wir einfach die Not nicht, um zu korrigieren, um zu reduzieren. Wir haben entsprechend auch nur eine bedingte Bereitschaft dazu, ganz abgesehen davon, dass wir natürlich – damit bin ich noch bei der Beantwortung der Frage von Herrn Föhn – insgesamt eine ganz hohe Qualität verlangen, dann aber auch eine hohe Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung verlangen.

Wer kann diese Regulierungsfolgenabschätzung machen? Diejenigen, die das Business kennen. Wenn Sie Leute von außen nehmen – das wissen wir auch aus der Privatwirtschaft –, dann müssen Sie sehr viel Zeit und Geld investieren, bis diese Leute endlich begriffen haben, worum es geht. Wenn sie es dann begriffen haben, müssen sie noch die Möglichkeit bekommen, tatsächlich auch aufzeigen zu können, wo der Hebel angesetzt werden muss. Also sage ich Ja zu internen Analysen; sie müssen einfach Teil einer Kultur sein. Die Kultur darf nicht sein, Arbeitsplätze überflüssig zu machen, sondern die Kultur muss sein, Arbeitsplätze so neu zu definieren, dass daraus Innovation entsteht und dies nicht nur Kostenfolgen hat.

Wir haben die externe Kompetenz angeschaut; wir haben den zuständigen deutschen Spezialisten kommen lassen und haben ihn angehört. Er hat über seine vielen Erfolge gesprochen. Wir haben dann im Nachgang zu dieser Präsentation noch etwas genauer hingeschaut: Es ist auch dann, wenn man ein eigenes, unabhängiges Institut hat, nicht ganz so einfach, die Regulierungsbereiche beurteilen zu können.

Der langen Rede kurzer Sinn: Es muss etwas gehen. Aber wenn man die Not nicht spürt, geht wahrscheinlich nicht sehr viel. Es muss von mir aus gesehen die Möglichkeit geschaffen werden, dass man – das Seco, um konkret zu sein – den politischen Support spürt, dass einem der Rücken gestärkt wird. Das ist eine Kulturfrage. Wir sind daran, die einzelnen Projekte zu bearbeiten.

**15.3400**

**Abstimmung – Vote**  
Für Annahme der Motion ... 26 Stimmen



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2016 • Zehnte Sitzung • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400  
Conseil des Etats • Session d'été 2016 • Dixième séance • 15.06.16 • 08h20 • 15.3400



Dagegen ... 13 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

**15.3445**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion ... 26 Stimmen  
Dagegen ... 13 Stimmen  
(0 Enthaltungen)