

Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung von ex-ante Evaluationen

Verwendung von RFA und VOBÜ im schweizerischen vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess

SEVAL-Methodenatelier

Zürich, 10. September 2014

Christof Rissi, Ecoplan

ECOPLAN

ECOPLAN AG

- Forschungs- und Beratungsunternehmen mit breiter Erfahrung in Raumentwicklung, Wirtschaft/Finanzen, Verkehr, Umwelt und Gesellschaft
- Mit einem Team von über 20 Volkswirtschaftlern bieten wir seit über 25 Jahren Dienstleistungen in den Bereichen Daten und Modelle, Wirtschaftlichkeit, Politik, Evaluationen und Management an



ECOPLAN

Christof Rissi

- Politikwissenschaft und VWL an der Universität Bern
- Lizentiatsarbeit (2009): „Upgrading Regulatory Impact Assessment - Utilization of In-depth RIA in Swiss Policy-making Processes”
 - Rissi / Sager (2013): Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. In: *Regulation & Governance*, Vol. 7, pp. 348-364.
 - Sager / Rissi (2011): The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy - the Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland. In: *Evaluation*, No. 17(2), pp. 151-163.
- RFA und VOBU:
 - Regulierungsfolgenabschätzung zur Umsetzung der "Strategie eHealth Schweiz"
 - Volkswirtschaftliche Beurteilung des Aktionsplans Biodiversität



ECOPLAN

Inhalt

1. Fragestellung und Definitionen
2. Ex-ante Evaluation in der Schweiz
3. Verwendung von RFA und VOBU
4. Diskussion und Hypothesen

ECOPLAN

1 Fragestellung

Was sind **Möglichkeiten** und **Grenzen** der Verwendung von ex-ante Evaluation, speziell RFA und VOBÜ, im schweizerischen vorparlamentarischen Entscheidungsprozess?



ECOPLAN

1 Definitionen: Verwendung von ex-ante Evaluationen

Verwendungsart	Beschreibung
politisch / strategisch	Verwendung zur Legitimierung politischer Interessen, Akzeptanz der (bereits) gewählten Lösung
Informativ	Schaffung von Transparenz über die Effekte der Vorlage
Prozedural	Verbesserung von Prozess und Kommunikation bei der Erarbeitung und Anpassung der Vorlage
Instrumentell	direkte Verwendung für Optimierungen der Vorlage
Konzeptuell	besseres Verständnis der zugrundeliegenden Probleme, der Lösungsoptionen, Aufbau von neuem Wissen und allenfalls grundlegende Anpassungen an der Regulierung

nach: Allio Lorenzo (2011): *Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009*

ECOPLAN

2 Definition: Regulierungsfolgenabschätzung

Regulatory Impact Assessment:

- A systematic, mandatory, and consistent assessment of aspects of social, economic, or environmental impacts such as benefits and/or costs;
- affecting interests external to the government;
- of proposed regulations and other kinds of legal and policy instruments;
- to inform policy decisions before a regulation, legal instrument, or policy is adopted [...].

Radaelli, C.M. (2009) 'Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments. Diary of a Reflective Researcher', Evaluation 15(1): p. 35.

→ in der Schweiz: RFA, NHB und VOB

ECOPLAN

2 Entwicklung der Regulierungsfolgenabschätzung

International: Evidence based policy-Bewegung, Better regulation agenda
EU, Regulatory Impact Assessment OECD

CH:

- Teil der Politik zur administrativen Entlastung der KMU (Ende der 90er Jahre Pflicht zur RFA gemeinsam eingeführt mit KMU-Test)
- Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrats (seit 1997)
- Kapitel «Volkswirtschaftliche Auswirkungen» in der Botschaft von Verwaltung an Parlament sollte auf RFA basieren

ECOPLAN

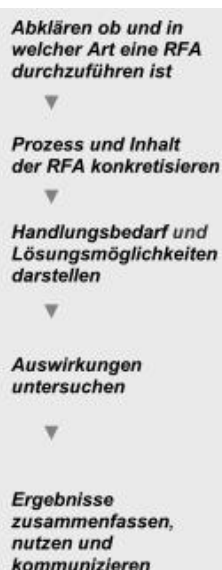
2 RFA, NHB und VOBÜ im Kurzportrait

- RFA: Regulierungsfolgenabschätzung (SECO) → Wirtschaft
- VOBÜ: Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (BAFU) → Wirtschaft und Umwelt
- NHB: Nachhaltigkeitsbeurteilung (ARE) → Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

- ähnliche Ziele:
 - Transparenz: Wirkungen der Vorlage / Massnahmen aufzeigen und beurteilen
 - Optimierungen prüfen
- ähnliches Vorgehen: Handbuch mit Kriterien, Vorgehensvorschlag, teilweise mit Auswertungstool

ECOPLAN

2 RFA Regulierungsfolgenabschätzung (SECO)

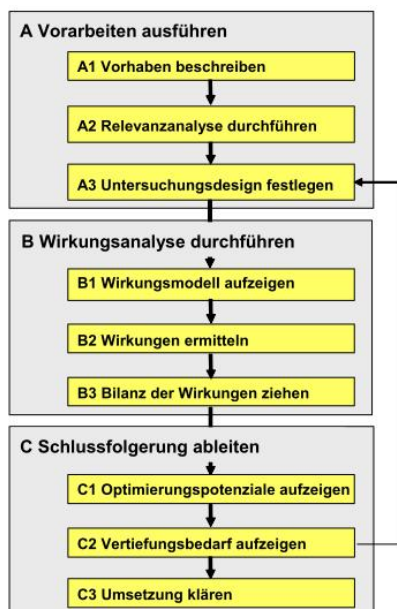


- Ziele der RFA:
 - **Transparenz** hinsichtlich Probleme, Ziele, Handlungsoptionen, vorgeschlagene Massnahmen und Auswirkungen
 - **Optimierung**: Prüfung alternativer Regelungsmöglichkeiten sowie die Vollzugstauglichkeit
- 5 Prüfpunkte:
 - Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
 - Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
 - Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
 - Alternative Regelungen
 - Zweckmässigkeit im Vollzug
- Notwendigkeit und Umfang in Abhängigkeit von volkswirtschaftlicher und regulatorischer Relevanz

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2013), Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung

ECOPLAN

2 NHB Nachhaltigkeitsbeurteilung (ARE)

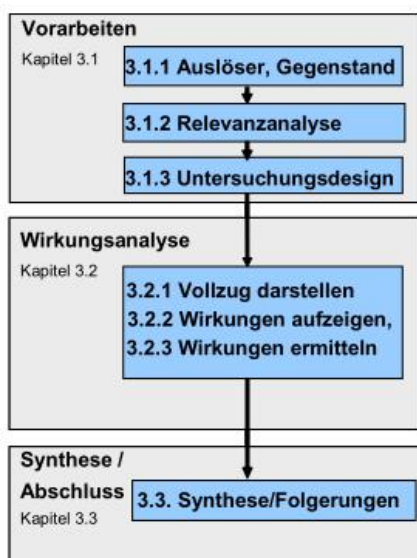


- Eine Nachhaltigkeitsbeurteilung verfolgt das Ziel, Vorhaben des Bundes hinsichtlich der Ziele der Nachhaltigen Entwicklung zu beurteilen und zu optimieren.
- Die NHB zeigt möglichst frühzeitig Wirkungen, Zielkonflikte und mögliche Optimierungen auf.
- Je 5 Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltkriterien
- Begleitendes Excel-Bewertungstool

ARE Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2008):
Nachhaltigkeitsbeurteilung – Leitfaden für Bundesstellen und
weitere Interessierte

ECOPLAN

2 VOB – Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (BAFU)



- Ziele:
 - den wirtschaftlichen Nutzen der Umweltpolitik und deren Kosten transparent darstellen und damit die volkswirtschaftliche Fundierung verbessern
 - das Verhältnis von Nutzen zu Kosten (Effizienz) in der Umweltpolitik verbessern
- 4 Umwelt- und 8 wirtschaftliche Kriterien
- von Relevanz und Komplexität abhängiger Aufwand für VOB (5 seitige Kurz-VOB bis zu VOB-Studie mit externe Studie von 150'000 CHF)

BAFU – Bundesamt für Umwelt (2007), basierend auf Ecoplan (2006), VOB Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen: Leitfaden

ECOPLAN

3 Verwendung der (vertieften) RFA

Erkenntnisse von Rissi / Sager (2013) und Allio (2011):

Verwendungsart	Beschreibung
politisch / strategisch	Politisch / strategische und informative Verwendung stehen im Vordergrund
Informativ	
Prozedural	Durchführung von RFA führt zu einer besseren Vernetzung innerhalb der Verwaltung und einer strukturierteren Analyse der Auswirkungen
Instrumentell	Erfolgt eher seltener als die anderen Verwendungsarten
Konzeptuell	Erfolgt eher seltener als die anderen Verwendungsarten

- Allgemein:
 - Qualität der Untersuchung ist für Verwendung nicht (alleine) entscheidend
 - «Schatten» der RFA über dem vorparlamentarischen Prozess

Rissi / Sager (2013): Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. In: Regulation & Governance, Vol. 7, pp. 348-364.
Allio Lorenzo (2011): Évaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009

ECOPLAN




3 Verwendung der VOBU

		Grüne Wirtschaft (3 Massnahmen)	Technische Verordnung über Abfälle (8 Massnahmen)	Aktionsplan Biodiversität (ca. 70 Massnahmen)
politisch / strategisch	+	Grundlage für Botschaft und Diskussion im Parlament	Grundlage für den Erläuternden Bericht	Hintergrundsbericht für Ämterkonsultation, Legitimation über grobe Nutzeinschätzungen
Informativ	++	Gesteigerte Kenntnisse über die Massnahmen	Zentral und sehr wichtig für eine Massnahme im Rahmen der parl. Kommissionen	Hauptfunktion
Prozedural	+	Konkretisierung der Massnahmen	Wenig Interaktion	Relativ grosse Interaktion (insbes. bei Kostenerhebung)
Instrumentell	-	Nur geringfügige Verfeinerungen	Nur graduelle Anpassungen (Lockerung von End-of-Pipe-Vorschriften)	Keine (direkte) Wirkung
Konzeptuell	o	Besseres Verständnis aber keine grundlegende Anpassung	eine Massnahmen grundsätzlich überdacht	keine Wirkung

ECOPLAN

Massnahme	Beurteilung	Gesamtfazit
1 Zementwerke Flexibilisierung für die Annahme von Brennstoffen in Zementwerken (Klärschlamm als Ersatzbrennstoff aufgrund Phosphor-Rückgewinnung restringiert)	Die Massnahme bringt vor allem mittel- und längerfristig eine günstigere Entsorgung und verbessert die Situation der Zementwerke.	Ok unter dem Vorbehalt, dass Schadstoffbilanz nicht spürbar verschlechtert wird.
2 Ausbausphal Pflicht zur thermischen Entsorgung teerhaltiger Ausbausphal (mit dem Ziel der Reduktion der PAK-Belastung beim Einbau)	Der Schutz der Bauarbeiter vor krebs erzeugenden Stoffen kann mit einer vorübergehenden Kostensteigerung im Strassenbau von +1% (20-30 Mio. CHF/Jahr) "erkauft" werden.	
3 Motion Schmid Lockerung des Entsorgungsmonopols. Unternehmen mit mehr als 9 Vollzeitstellen können ihre Entsorgung (insbesondere Transport und Wahl der KVA) selber organisieren	Die Wirksamkeit hängt davon ab, wie hoch das Recyclingpotenzial in den liberalisierten Unternehmen ist und ob die Teilliberalisierung dieses Potenzial aktivieren kann.	Recyclingpotenzial klären
4 Aushubmaterial Pflicht zur Rückgewinnung von Kies und Sand aus unverschmutztem Aushub- und Abbruchmaterial	Kiesreserven und knappe Deponiekapazitäten werden geschont. Mehrkosten betreffen v.a. off. Hand.	Marktwirtschaftliche Alternativen prüfen.
5 Kunststofffolien Separatsammlung und Verwertung für Kunststofffolien	Mittel-, längerfristig wird Entsorgungsinfrastruktur günstiger. Mehrkosten für folienverbrauchende Unternehmen (deutlich unter 10 Mio. CHF/Jahr).	
6 Filterasche Pflicht zur Rückgewinnung von Metallen aus der Filterasche der KVA's.	Die Massnahme ist wirksam, aber nicht wirtschaftlich – tragbare zusätzliche Kosten werden anfallen.	
7 Energieeffizienz Vorgaben für die Optimierung der Energie-Netto-Effizienz von KVA's	Die vorgegebene ambitionierte Energieeffizienzkennzahl kann in Einzelfällen zu sehr hohen Kosten führen und falsche energiewirtsch. Anreize haben. Effektivität, Effizienz und Verursachergerechtigkeit nicht gegeben.	Alternative Regelungen zwingend prüfen.
8 P-Rückgewinnung Pflicht zur Phosphor-Rückgewinnung aus Klärschlamm und Tiermehl	Mit grob geschätzten Kosten von 20 bis 40 Mio. CHF/Jahr wird Phosphor-Kreislauf geschlossen und CH wird weniger abhängig vom umweltschädigendem Phosphor-Abbau im Ausland.	Marktwirtschaftliche Alternativen und hybrider Instrumentenmix prüfen.

VOBU VTVA

Legende: Volkswirtschaftliche Beurteilung:
 positiv  weitere Abklärungen empfohlen oder Beurteilung offen  negativ

in Kommissionsarbeit
Massnahme gestrichen

Keine Anpassung erfolgt


lediglich Kennzahl reduziert

Vorgeschlagener Ansatz
weiterverfolgt

4 Fazit: Möglichkeiten...

RFA, VOBU (und NHB) können insbesondere:

- Transparenz bzgl. der erwarteten Auswirkungen von geplanten Massnahmen / Regulierungen schaffen (*informative Verwendung*)
- Fundierte Argumentationsgrundlagen für den politischen Prozess liefern (*politische / strategische Verwendung*)
- Den Prozess der Erarbeitung und die Kommunikation zwischen den relevanten Akteuren verbessern (*prozedurale Verwendung*)



ECOPLAN

4 Fazit: ...und Grenzen von ex-ante Evaluationen

Weniger erfolgreich sind RFA, VOBU (und NHB) hinsichtlich

- der Optimierung von Vorlagen (*instrumentelle Verwendung*)
- und der grundsätzlichen Neuorientierung von Vorlagen (*konzeptuelle Verwendung*)



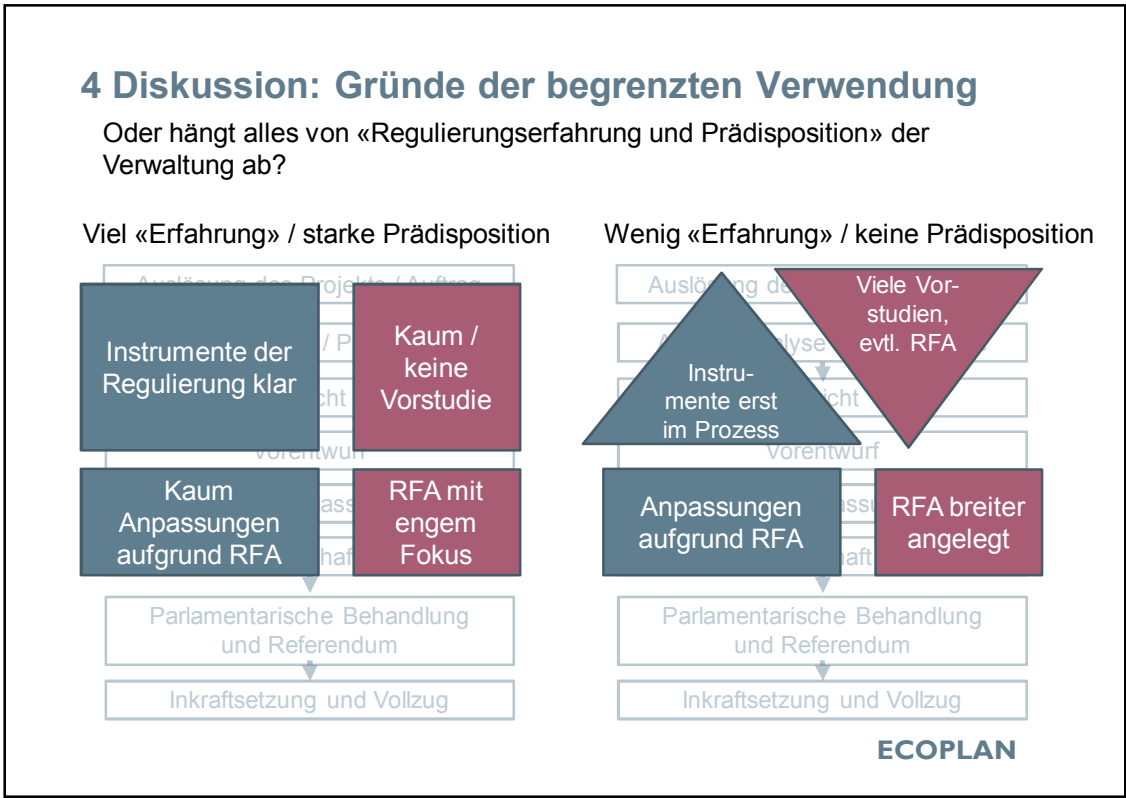
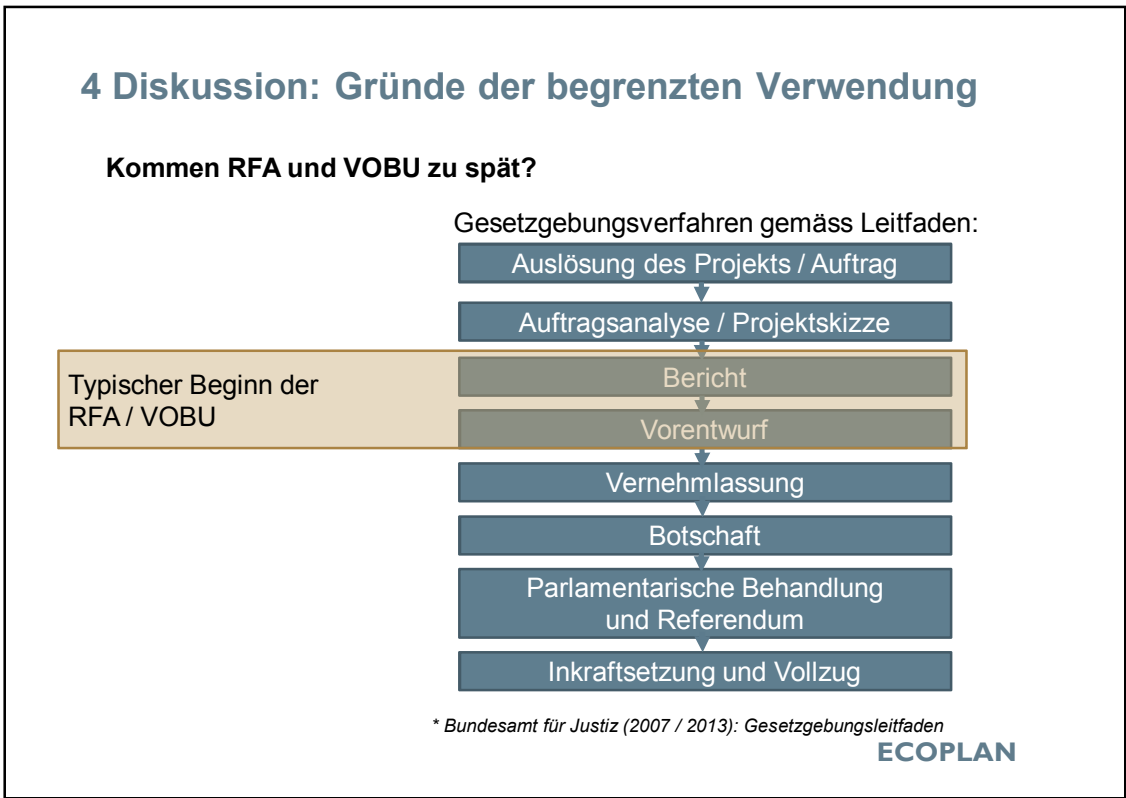
ECOPLAN

4 Diskussion: Gründe der begrenzten instrumentellen und konzeptuellen Verwendung

Sager / Rissi 2011: «**RIA is a policy in search of a problem**»:

- Schweiz kennt bereits umfassende vorparlamentarische Konsultationsmechanismen
- Funktionales Erfordernis ist deshalb nicht vorhanden bzw.
- Politischer Aushandlungsprozess ist bedeutender als die volkswirtschaftliche Optimierung von Vorlagen

ECOPLAN



Diskussionsfragen

- Wie werden **in ihrer Erfahrung** ex-ante Evaluationen (RFA, NHB, VOBÜ oder andere) im vorparlamentarischen Prozess verwendet?
- Was halten Sie von den vorgebrachten **Thesen** zur begrenzten Verwendung von ex-ante Evaluationen im vorparlamentarischen Prozess?
- **Was sollen diese Instrumente überhaupt leisten**, ausser Transparenz schaffen und kleinere Optimierungen an den Vorlagen erreichen? Und, wie kann dies erreicht werden?

ECOPLAN

www.ecoplan.ch