

Jahreskongress der SGG und der SEVAL 2017

Donnerstag, 7. September 2017, Bern / Ittigen, Haus des Sports

Besser regulieren - Gute und wirksame Gesetzgebung jenseits von Parolen und Schlagworten

Gute Gesetzgebung bringt Regulierungen hervor, die rechtmässig, formal korrekt und klar verständlich sind, die aber auch den Zielen öffentlicher Politik entsprechen und positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft haben. Ein wichtiges Instrument im Rahmen der Gesetzgebung ist die Evaluation. Sie dient dazu, die vermuteten Folgen von Regulierungen abzuschätzen und deren Konzeption, Umsetzung und Wirksamkeit rückblickend zu beurteilen. Sie stellt nicht nur ein Instrument zur Bewertung der Qualität von Regulierungen dar, sondern liefert auch Evidenzgrundlagen für deren Konzeption und unterstützt so das „Denken beim Lenken“.

Die Prozesse, Instrumente und Ergebnisse der Gesetzgebung bilden Gegenstand politischer und fachlicher Diskussionen. Verschiedene Kreise klagen über eine Regulierungsflut und ein zunehmendes „Regulierungsdickicht“, Regulierungskosten und administrative Belastungen, eine sinkende Qualität der Gesetzgebung, unwirksame Instrumente zur Folgenabschätzung oder fehlendes Wissen über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen. Zahlreiche Vorschläge zur Anpassung der Prozesse und Instrumente der Gesetzgebung stehen im Raum. Den verschiedenen Diskussionen, Anregungen und Vorschlägen ist eines gemeinsam: Im Kern geht es dabei um die Frage, wie die Qualität und Wirksamkeit der Gesetzgebung hergestellt, gesichert und beurteilt werden kann und soll.

Die angesprochenen Diskussionen beschäftigen sowohl die SGG als auch die SEVAL; sie betreffen unmittelbar die Schnittstelle zwischen ihren jeweiligen Themenbereichen. Um die Berührungspunkte sichtbar zu machen und den fachlichen Austausch zu fördern, führen die beiden Fachgesellschaften ihre Jahrestagung 2017 gemeinsam durch. Der gemeinsame Kongress thematisiert die Verfahren und Instrumente mit denen gesetzliche Regulierungen konzipiert, ex ante überprüft und ex post evaluiert werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, was die Rechtsetzungslehre und die Evaluation zur „Qualität der Gesetzgebung“ bzw. zu „guter Regulierung“ beitragen - und was sie dabei gegebenenfalls besser machen können. Verschiedene in- und ausländische Ansätze, Instrumente, Organe und Verfahren und Erfahrungen werden aus beiden Perspektiven beleuchtet.

Congrès annuel de la SSL et de la SEVAL 2017

Jeudi 7 septembre 2017, Berne / Ittigen, Haus des Sports

Bien légiférer : comment aller au-delà des slogans et produire des lois efficaces ?

Bien légiférer demande de concevoir des réglementations compréhensibles, correctes d'un point de vue juridique et forme. Bien entendu, elles doivent aussi atteindre les buts visés par la politique publique et avoir des effets positifs sur l'économie et la société. Un instrument important dans ce cadre est l'évaluation. Cette dernière vise à estimer les conséquences présumées des réglementations, et à apprécier rétrospectivement leur conception, leur mise en œuvre et leur efficacité. L'évaluation constitue non seulement un instrument pour apprécier la qualité des réglementations, mais livre également des constats fondés sur des faits pour améliorer leur conception. Elle favorise ainsi l'élaboration d'une législation plus réfléchie.

Les processus et instruments législatifs, ainsi que les effets des réglementations, font l'objet de discussions aux plans politique et scientifique. De nombreux milieux se plaignent d'une inflation législative et d'une « jungle réglementaire », des coûts et des charges administratives, d'une baisse de la qualité de la législation, d'instruments d'analyse d'impact inefficaces ou encore d'une méconnaissance de l'efficacité des mesures étatiques. Diverses propositions sont débattues actuellement en vue d'adapter les processus et les instruments législatifs. Toutes ces différentes discussions et propositions concernent la question de savoir comment évaluer et améliorer la qualité et l'efficacité des réglementations.

Cette question se situe au confluent des domaines de la SSL et de la SEVAL. Afin de mettre en lumière les synergies entre leurs univers et de susciter un débat scientifique, les deux associations ont décidé d'organiser ensemble leur journée annuelle 2017. Le colloque s'intéressera aux procédures et aux instruments permettant de concevoir et d'évaluer – ex ante et ex post – les réglementations, et en particulier aux apports respectifs du droit et de l'évaluation à la qualité de la législation. Des exposés et des workshops permettront de discuter différentes approches, expériences et procédures afin de « bien légiférer ».

	Programm Vormittag	Programme du matin
Ab/dès 8:45	Begrüssungskaffee	Café de bienvenue
9:15	Begrüssung Martin Wyss, Präsident SGG / Emmanuel Sangra, président de la SEVAL	Accueil
9:25	Einführung ins Kongressthema Christian Rüefli, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung	Introduction au thème du congrès
9:45	Ansichten zur schweizerischen Regulierungspolitik Die Qualität der Gesetzgebung aus verschiedenen Blickwinkeln Florence Bettschart, Fédération romande des consommateurs Erich Herzog, economiesuisse Georg Müller, Prof. em. Dr. iur. Colette Rossat-Favre, Office fédéral de la justice	Points de vue sur la politique de réglementation en Suisse La qualité de la législation vue sous diverses perspectives
10:45	Pause	
11:15	Die Herausforderungen „guter Regulierung“ – Anspruch und Wirklichkeit In Englisch Martin Lodge, Professor of Political Science and Public Policy London School of Economics and Political Science	Les défis d'une « bonne réglementation » – aspirations et réalité En anglais
11:45	Moderierte Publikumsdiskussion Moderation: Bernhard Kislig, Berner Zeitung	Discussion Modération: Bernhard Kislig, Berner Zeitung
12:15	Übergabe Prix SEVAL Jury Prix SEVAL	Remise du Prix SEVAL
12:30	Mittagspause / Pause de midi	

	Programm Nachmittag	Programme de l'après-midi
	Parallele Workshops	Workshops parallèles
13:45	Workshop 1 Regulierungsfolgenabschätzung als Bindeglied zwischen Konzeption und Evaluation von Gesetzen Workshop 2 Instrumente guter Regulierungspolitik – Erfahrungen aus den Kantonen Workshop 3 Wirkungsmodelle als Arbeitsinstrumente bei der Konzeption und Evaluation von Gesetzen Workshop 4 Evaluationen als Wissensgrundlagen für die Gesetzgebung <i>Kurzbeschreibungen Seite 5-6</i>	Workshop 1 L'analyse d'impact de la réglementation comme passerelle entre la conception et l'évaluation des lois Workshop 2 Instruments en vue de « mieux légiférer » – expériences des cantons Workshop 3 Les modèles d'impact comme instruments de travail pour la conception et l'évaluation des lois Workshop 4 Les évaluations comme bases de connaissance de la législation <i>Descriptions page 7-8</i>
	Abschluss	Clôture
15:20	Ansätze und Instrumente für gute und wirksame Regulierungspolitik Christian Rüefli, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung	Approches et instruments pour une politique de réglementation de qualité et efficace
15:40	Schlussvotum – Lessons learned Martin Wyss, Präsident SGG / Emmanuel Sangra, président de la SEVAL	Clôture – Leçons retenues
15:50	Ende des Kongresses	Fin du congrès
16:10	Mitgliederversammlung der SEVAL und der SGG	Assemblée générale de la SEVAL et de la SSL

Kurzbeschreibungen der Workshops

Workshop 1:

Regulierungsfolgenabschätzung – Bindeglied zwischen Gesetzgebung und Evaluation

Moderation: Claudine Morier, Eidgenössische Finanzkontrolle

Vortragende: Uschi Anthamatten und Nicolas Wallart, Staatssekretariat für Wirtschaft; Harald Meier und Miriam Frey, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

Thema: Beim Bund sind die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und andere prospektive Analyseverfahren schon seit einiger Zeit als Analyseinstrument des Gesetzgebungsprozesses etabliert. Bei der Konzeption von Erlassen dienen sie dazu, Transparenz über die anzugehenden Probleme, die angestrebten Ziele, die verfügbaren Handlungsoptionen, die vorgeschlagenen Massnahmen und die vermuteten Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu schaffen. Mit diesen Prüfungen sollen u.a. die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit von Rechtsetzungsprojekten und der damit vorgesehenen Massnahmen optimiert werden. Bezüglich der Anwendung, Qualität und Nutzung dieser Analyseinstrumente besteht jedoch Optimierungspotenzial, wie u.a. eine Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur RFA kürzlich gezeigt hat. Im Workshop sollen zwei Kernfragen diskutiert werden:

- Unter welchen Voraussetzungen (Organisation, Einbettung in den Prozess, Methodik, Art der Vorlage etc.) können prospektive Folgeabschätzungen ihr Potenzial zur Optimierung einer Vorlage im Rechtsetzungsprozess entfalten?
- Welches Potenzial bieten prospektive Folgeabschätzungen als konzeptionelle und empirische Grundlage für die spätere ex-post-Evaluation von staatlichen Massnahmen?

Workshop 2:

Instrumente guter Regulierungspolitik – Erfahrungen aus den Kantonen

Moderation: Prof. Dr. Felix Uhlmann, Rechtswissenschaftliches Institut Universität Zürich

Vortragende: Gérard Caussignac, Chancellerie d'Etat du canton de Berne; Walter Frizzoni, Standeskanzlei Kanton Graubünden; Roland Gerne, Staatskanzlei Kanton Aargau

Thema: Mehrere Kantone haben in ihren Gesetzgebungsprozessen und in den Richtlinien Instrumente „guter Regulierungspolitik“ vorgesehen. Verschiedene Leitfragen und Prüfverfahren in der vorparlamentarischen Phase sollen darauf hinwirken, dass Erlasse zweckmässig und wirksam konzipiert werden. Wie funktionieren diese Instrumente? Vermögen sie die erwünschten Wirkungen zu erzielen? Welche Erfahrungen machen die betreffenden Kantone damit? Im Workshop werden Instrumente und Verfahren aus den Kantonen Aargau, Bern und Graubünden vorgestellt und diskutiert.

Workshop 3:

Wirkungsmodelle als Arbeitsinstrumente bei der Konzeption und Evaluation von Gesetzen

Moderation: Werner Bussmann

Vortragende: Sarah Fässler, Interface Politikstudien; Matthias Bürgin, Bundesamt für Gesundheit

Thema: Wirkungsmodelle dienen dazu, die verschiedenen Elemente (Konzept, Umsetzung und Wirkungen) eines Gesetzes, eines Programms oder einer Massnahme und die Zusammenhänge zwischen diesen Elementen darzustellen bzw. zu visualisieren. Sie kommen vor allem im Rahmen von Monitoring und Evaluation als wichtige Grundlage für eine empirische Überprüfung der Wirkungsannahmen zum Einsatz, können aber auch bei der Konzeption von Erlassen und Massnahmen und als Grundlage für entsprechende Politikentscheidungen genutzt werden. Im Workshop werden das Potenzial von Wirkungsmodellen und Praxiserfahrungen mit solchen Modellen diskutiert, u.a. anhand des Beispiels des Fortpflanzungsmedizingesetzes.

Workshop 4:

Evaluationen als Wissensgrundlagen für die Gesetzgebung

Moderation: Jean-Christophe Geiser (Bundesamt für Justiz)

Vortragende: Kathrin Frey (KEK-CDC Consultants); Lionel Kapff (Staatssekretariat für Migration, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Forschung und Evaluation)

Thema: Evaluationen liefern empirisch fundierte Evidenz, die in die Ausarbeitung von Erlassen einfließen und zur Formulierung von möglichst effektiven Massnahmen beitragen kann. Wird dieses Potenzial von Evaluation in der Konzeptphase der Rechtsetzung erkannt und genutzt? Welche Typen von Evaluationen sind besonders relevant? Welches sind förderliche und hinderliche Voraussetzungen für die Nutzung von Evaluationen in Gesetzgebungsprozessen? Im Workshop wird die Bedeutung von Evaluationen als Wissensgrundlage für die Gesetzgebung aus Sicht der Forschung und anhand des Praxisbeispiels der laufenden Neustrukturierung des Asylbereichs diskutiert.

Descriptions des workshops

Workshop 1:

L'analyse d'impact de la réglementation comme passerelle entre la conception et l'évaluation des lois

Modération: Claudine Morier, Contrôle fédéral des finances

Référents: Uschi Anthamatten et Nicolas Wallart, Secrétariat d'état à l'économie; Harald Meier et Miriam Frey, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

Sujet: Au niveau fédéral, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ainsi que d'autres procédures d'analyses prospectives ont été mises en place depuis un certain temps dans le cadre du processus législatif. Ces instruments sont utiles lors de la conception des législations afin d'apporter de la transparence sur les problèmes à traiter, les objectifs visés, les options d'actions disponibles, les mesures proposées et l'impact estimé sur l'économie, la société et l'environnement. Ces examens devraient optimiser, entre autres, la pertinence et l'efficacité des projets de loi et les mesures prévues. Toutefois, en ce qui concerne l'application, la qualité et l'utilisation de ces instruments d'analyse, un potentiel d'optimisation persiste, comme l'a récemment démontré, entre autres, une évaluation du Contrôle fédéral des finances sur les analyses d'impact de la réglementation. Durant le Workshop, deux questions-clés seront discutées :

- Dans quelles conditions (organisation, intégration dans le processus, méthodologie, type de projet, etc.) les analyses d'impacts prospectives peuvent-elles améliorer un acte législatif ?
- Quel potentiel offrent les analyses d'impact prospectives pour soutenir conceptuellement et empiriquement la future évaluation ex-post des mesures étatiques ?

Workshop 2:

Instruments en vue de « mieux légiférer » – expériences des cantons

Modération: Prof. Dr. Felix Uhlmann, Institut de droit Université de Zurich

Référents: Gérard Caussignac, Chancellerie d'Etat du canton de Berne; Walter Frizzoni, Chancellerie du canton des Grisons; Roland Gerne, Chancellerie du canton d'Argovie

Sujet: Plusieurs cantons ont prévu des instruments de „bonne politique réglementaire“ dans leur processus législatifs et directives. Plusieurs questions clés et procédures d'examen durant la phase pré-parlementaire devraient veiller à ce que les législations soient conçues de manière appropriées et efficaces. Comment fonctionnent ces instruments? Sont-ils capables de produire les effets souhaités? Quelles sont les expériences des cantons concernés avec ceux-ci? Des instruments et procédures des cantons d'Argovie, de Berne et des Grisons seront présentés et discutés durant le workshop.

Workshop 3:

Les modèles d'impact comme instruments de travail pour la conception et l'évaluation des lois

Modération: Werner Bussmann

Référents: Sarah Fässler, Interface Politikstudien; Matthias Bürgin, Office fédéral de la santé publique

Sujet: Les modèles d'impact sont utilisés pour représenter les différents éléments (conception, mise en œuvre et effets) d'une loi, d'un programme ou d'une mesure et les liens entre ces éléments. Ils sont principalement utilisés pour fonder l'examen empirique des effets supposés lors des évaluations et des monitorings, mais peuvent également être utilisés pour concevoir des législations et des mesures, ou encore pour fonder des décisions politiques. Durant le workshop, il sera discuté du potentiel des modèles d'impacts et des expériences pratiques, à l'aide entre autres de l'exemple de la loi fédérale sur la procréation médicalement assistée.

Workshop 4:

Les évaluations comme bases de connaissance de la législation

Modération: Jean-Christophe Geiser (Office fédéral de la justice)

Référents: Kathrin Frey (KEK-CDC Consultants); Lionel Kapff (Secrétariat d'Etat aux migrations, collaborateur scientifique recherche et évaluation)

Sujet: Les évaluations fournissent des preuves empiriques utilisées dans la rédaction des législations et pour identifier des mesures efficaces. Le potentiel de l'évaluation durant la phase de conception d'une législation est-il reconnu et utilisé? Quels types d'évaluations sont particulièrement pertinents? Quelles sont les conditions propices et défavorables pour l'utilisation des évaluations dans les processus législatifs? Durant le Workshop, l'importance des évaluations comme base de connaissance pour la législation sera abordée du point de vue de la recherche et sera discutée sur la base d'un exemple tiré de la restructuration du domaine de l'asile en cours.