



Prognosen in den Botschaften des Bundesrates

Evaluation der prospektiven
Folgenabschätzungen von
Gesetzesentwürfen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14486.103.00058.012
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Französisch
Texte original	Français
Testo originale	Francese
Original text	French
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Résumé	Französisch (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano («L'essenziale in breve»)
Summary	English («Key facts»)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Réproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prognosen in den Botschaften des Bundesrates

Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat rund 50 Botschaften des Bundesrates analysiert, um zu beurteilen, wie die Bundesämter die Folgen von Gesetzesentwürfen (Gesetze und Finanzvorlagen) abschätzen. Zu diesem Zweck verfügen die Ämter über entsprechende Analyseinstrumente, die ihnen die Auswahl der besten Variante und der geeignetsten Massnahme sowie eine zuverlässige und transparente Information der Öffentlichkeit und des Parlaments ermöglichen sollen.

Doch gelingt dies nicht immer. So erregte z. B. die Unternehmenssteuerreform II 2008 grosses Aufsehen, da die resultierenden Steuerausfälle in der Botschaft des Bundesrates stark unterschätzt worden waren. Die vorliegende Evaluation der EFK geht grösstenteils auf diesen Schätzungsfehler zurück. Sie belegt, dass die Instrumente zur Folgenabschätzung nicht ausreichend genutzt werden und wenn doch, dass sie zu Resultaten führen können, deren Zuverlässigkeit fragwürdig ist.

Eine Qualität, die zu wünschen übrig lässt

Als Erstes zeigt sich, dass die unterschiedlichen Instrumente, die den Bundesämtern zur Verfügung stehen, ihre Arbeit erschweren. Ihnen ist nicht immer klar, wie detailliert die Analyse sein soll und welches Instrument zweckmässig ist. Seit 2004 haben nur 44 % der Verwaltungseinheiten des Bundes die für diese Analyseinstrumente zuständigen Mitarbeitenden für entsprechende Schulungen beim Bundesamt für Justiz angemeldet. Die Qualitätskontrolle der Analysen ist zudem lückenhaft.

Die Stichprobe ergab, dass bis zu 30 % der Botschaften den festgelegten Standards der EFK nicht genügen. Diese Standards geben eine Mindestqualität für die Botschaften des Bundesrates vor. Ein Fünftel der untersuchten Botschaften genügt nicht den Mindestanforderungen in Bezug auf die Auswirkungen für den Bund und die Wirtschaft. Im Hinblick auf die Folgen für die Kantone beträgt der Anteil qualitativ ungenügender Botschaften nahezu 30 %. Ausserdem sind seit 2012 auch die Folgen für die Umwelt und die Gesellschaft einzubeziehen. Nur ein Drittel der nach 2013 erstellten Botschaften hat auf diesen beiden Gebieten die Mindestanforderungen erreicht.

Was schwerer wiegt: Bei zu vielen Botschaften wäre eine (einfache oder vertiefte) Folgenabschätzung nötig gewesen, die aber nicht gemacht wurde. In 29 von 50 Fällen fehlte eine. Sechs Fälle sind besonders problematisch, da sie zu jenen Botschaften zählen, die eine vertiefte Abschätzung erfordern hätten. Zudem werden die Folgen und die Alternativlösungen zu spät in Erwägung gezogen. Sie sollten bereits in die Konzeptphase einfließen.

Kaum zuverlässige Prognosen und nicht gründlich durchdachte Überlegungen

Die EFK hat die Zuverlässigkeit der Prognosen aus drei Botschaften überprüft. Die erste befasst sich mit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips durch eine Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse. Mit dem Inkrafttreten dieses Prinzips konnten neue Handelsschranken vermieden werden. Den Konsumenten wurden in der Botschaft des Bundesrates allerdings Einsparungen von zwei Milliarden Franken versprochen, die sich nicht



nachweisen lassen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hätte die Ergebnisse der Folgenabschätzung nach dem Vernehmlassungsverfahren anpassen müssen, als der Entwurf geändert und die Anwendung der Sonderregelung für Lebensmittel von einer Genehmigung abhängig gemacht wurde. Es hätte auch den effektiven Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips besser vorhersehen müssen, ebenso die damit verbundenen Reputationsrisiken. Andererseits hat grosser politischer Druck offenbar dazu geführt, dass diese doch wenig zuverlässige Zahl (zwei Milliarden) veröffentlicht wurde.

Die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern ist ein weiteres Beispiel. Die geschätzten Mindereinnahmen nach der Einführung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs haben sich als nicht richtig erwiesen. Ersten Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zufolge sollte sich der Steuerausfall auf 360 Millionen Franken pro Jahr belaufen. 2012 ergaben neue Schätzungen Einbussen von 60 Millionen. Andererseits stellt der Kinderabzug innerhalb des Elterntarifs eine neue Abzugsart dar: Er wird nicht vom steuerbaren Einkommen, sondern vom Steuerbetrag abgezogen. Die hiermit einhergehenden Anpassungskosten für die Kantone wurden teilweise unterschätzt. Die von der Reform der Familienbesteuerung erhofften positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft (Erwerbsquote der Mütter, Geburtenrate, Haushaltseinkommen) lassen sich nach wie vor kaum nachweisen und sind zu schwach, um das Wirtschaftswachstum real zu beeinflussen.

Im letzten Fallbeispiel geht es um die Reform der Luftfahrt. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat sich nicht ausreichend mit den negativen Folgen für regionale Flughäfen und Kantone befasst. Es verzichtete auf eine Darstellung der Folgen, falls der Beitrag des Bundes die Defizite der Flugplatzkategorie II (Regionalf Flughäfen Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sitten und St. Gallen-Altenrhein) nach Beendigung der Quersubventionierungen nicht mehr deckt und die Kantone sich nicht beteiligen. Die positiven Auswirkungen wurden wahrscheinlich ebenfalls überschätzt.

Auf die Erwartungen der Parlamentarier wird eingegangen, aber Misstrauen gegenüber den Prognosen

Die Ämter verfassen Botschaften, die auf die wesentlichen Adressaten, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, abzielen. Dies zeigt sich darin, dass die finanziellen Folgen im Allgemeinen detaillierter dargelegt werden als andere. Inzwischen zweifeln bestimmte Parlamentarier aber die Zuverlässigkeit der Prognosen in den Botschaften an. Tatsächlich befinden sich die Ämter, die einen Entwurf im Rahmen einer Botschaft stützen möchten, in einer schwierigen Situation. Sie müssen die Massnahmen objektiv und transparent vorstellen, obwohl die Ergebnisse der Folgenabschätzung für ihren Entwurf negativ ausfallen können. Dies erklärt die mitunter durchgezogenen Ergebnisse der geprüften Botschaften, rechtfertigt jedoch nicht die Nichteinhaltung der entsprechenden Richtlinien.

Bedarf an wirksamen Qualitätskontrollen bei Folgenabschätzungen

Angesichts dieser Ausführungen ist die EFK der Ansicht, dass Massnahmen notwendig sind, um die Qualität der Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen zu verbessern. Bei seinen Botschaften an das Parlament sollte der Bundesrat die Entwürfe, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist, besser kenntlich machen. Zudem sollte er eine Qualitätskontrolle der Analysen durch die einzelnen Bundesämter einführen. Aufgrund ihrer

Unabhängigkeit in Bezug auf die für Gesetzesentwürfe zuständigen Ämter und ihres gesetzlichen Auftrags im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses sollte die Bundeskanzlei mit dieser Kontrolle betraut sein. Darüber hinaus sollte sie den Ämtern einen koordinierten Leitfaden für die Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen zur Verfügung stellen.

Originaltext in Französisch



Prévisions dans les messages du Conseil fédéral

Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a étudié une cinquantaine de messages du Conseil fédéral. Il s'agissait d'évaluer comment les offices fédéraux anticipent les répercussions des projets législatifs (lois et crédits financiers). Pour cela, les offices disposent d'outils d'analyses d'impact. Ces outils doivent leur permettre d'opter pour la meilleure variante et la mesure la plus appropriée, mais également d'informer le public et les parlementaires de manière fiable et transparente.

Or, cela n'est pas toujours le cas. En 2008 par exemple, la réforme de l'imposition des entreprises II dont les pertes fiscales ont été largement sous-estimées dans le message du Conseil fédéral a fait grand bruit. Cette erreur d'estimation est en grande partie à l'origine de cette évaluation du CDF. Une évaluation qui montre que les outils d'analyses d'impact sont insuffisamment utilisés et que, lorsqu'ils le sont, peuvent conduire à des résultats dont la pertinence prête à caution.

Une qualité qui laisse à désirer

Premier constat, la diversité des instruments à disposition des offices fédéraux complique leur travail. Ils ne savent pas toujours quel niveau d'approfondissement, ni quel instrument utiliser. En termes de formation, seuls 44 % des unités de l'administration fédérale ont inscrit depuis 2004 les collaborateurs concernés par ces outils d'analyse aux cours dispensés par l'Office fédéral de la justice. De plus, le contrôle de la qualité des analyses d'impact est lacunaire.

Sur l'échantillon retenu, jusqu'à 30 % des messages sont insuffisants par rapport aux standards établis par le CDF. Ces derniers déterminent la qualité minimale qui aurait dû être atteinte par les messages du Conseil fédéral. Le cinquième de ces messages n'arrive pas à ce seuil minimal en ce qui concerne les effets pour la Confédération et l'économie. Pour les conséquences à l'égard des cantons, ce taux de messages insatisfaisants frôle 30 %. En outre, depuis 2012, les conséquences pour l'environnement et la société doivent aussi être prises en compte. Seul un tiers des messages du Conseil fédéral établis après 2013 a atteint le minimum dans ces deux domaines.

Plus grave, il y a trop de messages pour lesquels une analyse d'impact (simple ou approfondie) aurait dû être réalisée et qui ne l'a pas été. Dans 29 cas sur 50, une analyse faisait défaut. Six cas sont particulièrement problématiques, car ils appartiennent à la catégorie des messages importants qui auraient requis une analyse approfondie. Par ailleurs, les conséquences ainsi que les solutions alternatives sont considérées trop tardivement. Elles devraient l'être dès la phase conceptuelle.

Des pronostics peu fiables et des réflexions pas suffisamment abouties

Le CDF a vérifié la fiabilité des prévisions formulées dans trois messages. Le premier d'entre eux concerne l'introduction du principe du Cassis de Dijon par le biais de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce. L'entrée en vigueur de ce principe a permis d'empêcher l'émergence de nouvelles barrières commerciales. En revanche, les deux milliards de francs d'économies qui avaient été promis aux consommateurs dans le message du Conseil fédéral n'ont pas pu être démontrés. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) aurait dû adapter les résultats de l'analyse d'impact après la procédure de consultation, lorsque le projet a été modifié et l'application

du principe pour les denrées alimentaires soumise à autorisation. Il aurait également dû mieux anticiper le champ d'application réel du principe du Cassis de Dijon ainsi que les risques liés à la réputation de ce principe. D'autre part, une forte pression politique a manifestement joué un rôle dans le fait que ce chiffre (deux milliards) pourtant peu fiable a été publié.

Autre exemple, le message du Conseil fédéral concernant la loi sur le dégrèvement des familles avec enfants. L'estimation du recul des recettes suite à l'introduction de la déduction pour frais de garde par des tiers n'est pas correcte. A l'origine de cette estimation, l'Administration fédérale des contributions (AFC) s'attendait à un déficit de 360 millions de francs par an. En 2012, de nouvelles estimations tablaient sur un manque à gagner de 60 millions. D'autre part, la déduction pour enfant introduite dans le cadre du barème parental représente un nouveau type de déduction : elle est retirée du montant de l'impôt plutôt que du revenu imposable. Cela a engendré des coûts d'adaptation pour les cantons qui ont été en partie sous-estimés. Les conséquences positives pour l'économie que la réforme de l'imposition des familles était censée apporter (taux d'activité des mères, taux de natalité, revenu des ménages) restent difficiles à prouver et sont trop ténues pour réellement avoir une influence sur la croissance économique.

Enfin, dernier cas, celui de la réforme de l'aviation. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) n'a pas suffisamment développé les conséquences négatives pour les aéroports régionaux et les cantons. Il n'a pas décrit ce qui se passerait si la contribution de la Confédération devait ne pas suffire pour compenser le déficit des aérodromes de catégorie II (les aéroports régionaux de Berne-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion et Saint-Gall-Altenrhein) une fois les contributions croisées terminées et si les cantons n'intervenaient pas. Les effets positifs ont probablement aussi été surestimés.

Réponse aux attentes des parlementaires mais méfiance face à l'exercice

Les offices rédigent les messages en fonction des destinataires principaux, à savoir les parlementaires. Cela est visible dans le fait que les répercussions financières sont généralement plus développées que d'autres types de conséquences. Or, à l'heure actuelle certains parlementaires doutent de la fiabilité des pronostics figurant dans les messages. Il est vrai que la situation est délicate pour les offices souhaitant défendre un projet par le biais d'un message. Ils doivent présenter les mesures d'un point de vue objectif et transparent, alors que les résultats de l'analyse d'impact peuvent être défavorables à leur projet. Cela explique en partie les résultats mitigés des messages examinés mais ne justifie pas le non-respect des directives en la matière.

Nécessité d'un réel contrôle de la qualité des estimations quant aux conséquences

Au vu de ce qui précède, le CDF estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures afin d'améliorer la qualité des estimations relatives aux conséquences des projets législatifs. Pour ses messages au Parlement, le Conseil fédéral devrait améliorer l'identification des projets nécessitant une analyse d'impact approfondie. Il devrait également mettre en place un contrôle de la qualité des analyses effectuées par les offices fédéraux. La Chancellerie fédérale, de par son indépendance par rapport aux offices en charge des projets législatifs et sa mission légale dans le processus législatif, devrait avoir la responsabilité de ce contrôle et mettre à disposition des offices un manuel coordonné pour l'estimation des effets des projets législatifs.



Previsioni nei messaggi del Consiglio federale Valutazione delle analisi prospettive dell'impatto dei progetti legislativi

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato una cinquantina di messaggi del Consiglio federale per valutare come gli uffici federali anticipano le ripercussioni dei progetti legislativi (leggi e crediti finanziari). A tale scopo gli uffici si servono di strumenti di analisi dell'impatto, che devono permettere loro di optare per la variante migliore e la misura più adeguata come pure di informare il pubblico e i parlamentari in modo affidabile e trasparente.

Ma non è sempre così. Nel 2008, ad esempio, il fatto che le perdite fiscali della Riforma II dell'imposizione delle imprese siano state ampiamente sottostimate nel messaggio del Consiglio federale ha suscitato grande scalpore. È soprattutto da questo errore di valutazione che è scaturita la presente verifica del CDF, la quale dimostra che gli strumenti di analisi dell'impatto sono utilizzati in misura insufficiente e che, quando vengono utilizzati, possono produrre risultati la cui pertinenza è discutibile.

Una qualità che lascia a desiderare

La prima constatazione da fare è che la diversità degli strumenti a disposizione degli uffici federali complica il lavoro di questi ultimi. Essi non sempre sanno quale sia il livello di approfondimento richiesto né quale strumento debba essere utilizzato. Per quanto riguarda la formazione, dal 2004 soltanto il 44 per cento delle unità dell'amministrazione federale hanno iscritto ai corsi dell'Ufficio federale di giustizia i collaboratori che si servono di questi strumenti d'analisi. Infine, il controllo della qualità delle analisi dell'impatto è lacunoso.

Fino al 30 per cento dei messaggi del campione selezionato sono insufficienti sotto il profilo degli standard definiti dal CDF. Tali standard stabiliscono la qualità minima dei messaggi del Consiglio federale. Un quinto dei messaggi del campione selezionato non raggiunge questo valore minimo per quanto concerne gli effetti sulla Confederazione e sull'economia. Per quanto attiene alle conseguenze sui Cantoni, i messaggi insoddisfacenti sfiorano il 30 per cento. Inoltre, dal 2012 devono essere considerate anche le ripercussioni sull'ambiente e sulla società. In questi due settori soltanto un terzo dei messaggi del Consiglio federale redatti dopo il 2013 ha raggiunto il valore minimo.

L'aspetto più grave è che troppi messaggi richiedevano un'analisi dell'impatto (semplice o approfondita) che non è stata effettuata. In 29 casi su 50 è mancata una valutazione. Sei casi sono particolarmente problematici in quanto rientrano nella categoria dei messaggi importanti per i quali sarebbe stata necessaria un'analisi approfondita. Inoltre, le conseguenze e le soluzioni alternative sono state considerate con eccessivo ritardo. Bisognerebbe invece tenerne conto a partire dalla fase concettuale.

Previsioni poco attendibili e lacune nelle riflessioni

Il CDF ha verificato l'affidabilità delle previsioni formulate in tre messaggi. Il primo concerne l'introduzione del principio del Cassis de Dijon mediante la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Grazie all'entrata in vigore di questo principio si è potuto impedire

che venissero create nuove barriere commerciali. Per contro, gli effetti previsti, ossia i 2 miliardi di franchi di risparmi che erano stati promessi ai consumatori nel messaggio del Consiglio federale, non hanno potuto essere dimostrati. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) avrebbe dovuto adeguare i risultati dell'analisi dell'impatto dopo la procedura di consultazione, nel momento in cui il progetto è stato modificato e l'applicazione del principio del Cassis de Dijon alle derrate alimentari è stata sottoposta ad autorizzazione. La SECO avrebbe dovuto prevedere con un maggior anticipo il campo di applicazione reale del principio del Cassis de Dijon e i rischi legati alla reputazione di tale principio. D'altro canto, le forti pressioni politiche hanno evidentemente contribuito a far pubblicare questa cifra (2 mia.), benché fosse poco attendibile.

Un altro esempio è il messaggio concernente la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli. La stima delle minori entrate in seguito all'introduzione della deduzione delle spese di cura prestata da terzi ai figli non è corretta. Inizialmente l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) si attendeva un deficit di 360 milioni di franchi all'anno. Nel 2012 nuove stime contavano su minori entrate pari a 60 milioni. Del resto la deduzione per figli introdotta nel quadro della tariffa per i genitori rappresenta un nuovo tipo di deduzione: essa si applica all'ammontare dell'imposta invece che al reddito imponibile, causando ai Cantoni costi di adeguamento che sono stati in parte sottostimati. Gli effetti positivi che la riforma dell'imposizione delle famiglie avrebbe dovuto avere sull'economia (tasso di occupazione delle madri, tasso di natalità, redditi delle economie domestiche) sono tuttora difficili da dimostrare e sono troppo deboli per influire realmente sulla crescita economica.

L'ultimo esempio è quello della riforma dell'aviazione. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) non ha chiarito a sufficienza le conseguenze negative per gli aeroporti regionali e i Cantoni. Non ha descritto cosa sarebbe successo se il contributo della Confederazione non fosse stato sufficiente per compensare il deficit degli aerodromi della categoria II (aeroporti regionali di Berna-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion e San Gallo-Altenrhein), una volta esauriti i sussidi trasversali, e se i Cantoni non fossero intervenuti. Anche gli effetti positivi sono probabilmente stati sovrastimati.

Risposta alle aspettative dei parlamentari ma diffidenza nei confronti delle previsioni

Gli uffici redigono i messaggi in funzione dei destinatari principali, ossia i parlamentari. Lo si nota dal fatto che le ripercussioni finanziarie sono generalmente esposte in modo più approfondito rispetto ad altri tipi di conseguenze. Attualmente, alcuni parlamentari dubitano dell'attendibilità delle previsioni contenute nei messaggi. Tuttavia, è vero che la situazione è delicata per gli uffici che desiderano difendere un progetto mediante un messaggio. Essi devono presentare le misure da un punto di vista oggettivo e trasparente, mentre i risultati dell'analisi dell'impatto possono essere sfavorevoli al loro progetto. Questo spiega in parte i risultati non del tutto attendibili dei messaggi esaminati ma non giustifica il non rispetto delle direttive in materia.

Necessità di un vero controllo della qualità delle stime relative alle conseguenze

In considerazione di quanto precede, il CDF ritiene necessario adottare delle misure per migliorare la qualità delle stime relative alle conseguenze dei progetti legislativi. Per quanto riguarda i propri messaggi all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale dovrebbe migliorare il processo d'individuazione dei progetti che richiedono un'analisi dell'impatto approfondita. Esso dovrebbe



altresì predisporre un controllo della qualità delle analisi effettuate dagli uffici federali. La Cancelleria federale, in virtù della propria indipendenza rispetto agli uffici incaricati dei progetti legislativi e del proprio mandato legale nel processo legislativo, dovrebbe avere la responsabilità di tale controllo e mettere a disposizione degli uffici un manuale comune per la stima degli effetti dei progetti legislativi.

Testo originale in francese

Projections in Federal Council dispatches Evaluation of the prospective impact assessments conducted for legislative projects

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has examined a sample of 50 Federal Council dispatches. The objective was to assess how the federal offices predict the consequences of legislative projects (laws and financial appropriations). The federal offices have various impact assessment tools at their disposal for this purpose. These tools should enable them to select the best variant and the most appropriate measure and also to provide the public and parliamentarians with dependable, transparent information.

This is not always so, however. One high-profile example of this is the Corporate Tax Reform II of 2008, where the Federal Council dispatch grossly underestimated the loss in tax receipts. That particular error was a key driver for commissioning this SFAO evaluation. The evaluation has found that the impact assessment tools available are under-used and, where they are used, the reliability of their results is questionable.

The quality is inadequate

The initial observation was that the wide range of instruments available to the federal offices only complicates their work. They do not always know which level of depth to apply or which instrument to use. In regard to staff training, since 2004 only 44% of the Federal Administration units have enrolled staff concerned by these assessment tools in courses offered by the Federal Office of Justice. Furthermore, the quality control of impact assessments was found to be inadequate in several respects.

Of the sample examined, up to 30% of dispatches fall below the various standards defined by the SFAO as the minimum quality required for Federal Council dispatches. One-fifth of these dispatches fail to meet the minimum threshold regarding the effects on the Confederation and the economy. In regard to the consequences for the cantons, the rate of unsatisfactory dispatches is closer to 30%. Moreover, since 2012, the impacts on both society and the environment are supposed to be taken into account. Only one-third of the Federal Council dispatches issued after 2013 meet the minimum level in regard to these two aspects.

More disturbingly, there are too many dispatches for which an impact assessment (simple or extensive) should have been carried out but was not. There was no impact assessment for 29 of the 50 dispatches. Six of these cases are particularly serious, as they are classified as major dispatches that should have been subject to extensive assessment. Furthermore, the consequences and alternative solutions are considered at too late a stage. These should already be addressed at the conceptual phase.

Projections are unreliable and reflections are incomplete

The SFAO checked the accuracy of the projections made in three dispatches. The first concerns the introduction of the *Cassis de Dijon* principle with the revision of the Federal Law on Technical Barriers to Trade. Alignment with this principle helped to prevent the emergence of new trade barriers. However, the consumer savings of two billion Swiss francs promised in the Federal Council dispatch

could not be proven. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) should have adapted the findings of the impact assessment after the consultation procedure, when the draft law was modified and application of the principle for foods was submitted for approval. It should also have better anticipated the actual scope of application of the *Cassis de Dijon* principle and the reputational risks associated with this principle. Furthermore, there was clearly strong political pressure to publish the figure of two billion, despite the lack of a reliable basis.

Another example is the Federal Council dispatch regarding the law on tax relief for families with children. The estimated loss in tax receipts following introduction of the deduction for childcare is incorrect. The Federal Tax Administration (FTA), responsible for this estimate, predicted a deficit of 360 million Swiss francs a year. In 2012, new estimates projected a loss in earnings of 60 million. Moreover, the child deduction introduced with the tax scale for parents is a new type of deduction, as it is deducted from the tax payable rather than the taxable income. This gave rise to certain adjustment costs for the cantons, some of which were underestimated. The positive effects that the reform of family taxation was supposed to have on the economy (activity rate of mothers, birth rate, household income) are difficult to prove and are too tenuous to have any impact on economic growth.

The last case studied is the reform in aviation legislation. The Federal Office of Civil Aviation (FOCA) did not adequately examine the adverse impacts on regional and cantonal airports. It did not outline the potential consequences if the Confederation's contribution failed to offset the deficit incurred by Category II airfields (regional airports of Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sion and St. Gallen-Altenrhein) once the cross-subsidies came to an end and if the cantons did not intervene. The positive effects were probably also overestimated.

Parliamentarians' expectations met, but lack of trust in the projections

The federal offices draw up the dispatches in respect of their main addressees, i.e. the parliamentarians. This is evident in the fact that the financial consequences are generally more fully developed than other types of consequences. However, certain parliamentarians now doubt the reliability of projections in the dispatches. It is clearly a sensitive situation for federal offices seeking to defend a project by way of a dispatch: they are supposed to present the measures transparently and objectively, but the results of the impact assessment may not be favourable to their project. This explains to some extent the mixed results for the dispatches studied, but it does not justify failure to comply with the relevant directives.

Need for better quality control of the estimated consequences

In light of the above, the SFAO believes that certain measures should be taken to improve the quality of the estimated consequences of legislative projects. Regarding its dispatches to Parliament, the Federal Council should improve identification of those projects requiring an extensive impact assessment. It should also establish a system of quality control for assessments conducted by the federal offices. The Federal Chancellery, by virtue of its independence from the federal offices handling legislative projects and its legal mandate in the legislative process, should take responsibility for this control process and should provide the federal offices with a coordinated manual for assessing the impact of legislative projects.

Original text in French

Allgemeine Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Kenntnis genommen. Er nimmt dazu wie folgt Stellung:

«Wir danken Ihnen für diese Evaluation mit dem Ziel, die Qualität der Prognosen zu den Folgen unserer politischen und administrativen Beschlüsse zu verbessern. Nach unserer Auffassung ist die Qualität der Botschaften des Bundesrates im Allgemeinen als gut einzustufen. Wir sind überzeugt, dass die Transparenz und Glaubwürdigkeit dieser Prognosen dazu beitragen, die Legitimität der Vorschläge zu stärken sowie den Entscheidungsprozess zu vereinfachen. Doch der Bundesrat heisst jeden Vorschlag willkommen, der dazu beiträgt, die Qualität seiner Botschaften weiter zu verbessern.»

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren eine ausreichende Kontrolle der Prognosequalität im Zusammenhang mit Gesetzesentwürfen im Sinne der ersten Empfehlung der EFK darstellen. Dennoch hat er im Rahmen der beiden vor Kurzem verabschiedeten Motionen (Vogler 15.3400 und FDP-liberale Fraktion 15.3445) das WBF mit der Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragt, um diese Kontrolle so weit wie möglich zu stärken. Den bestehenden institutionellen Verfahren und der Finanzlage des Bundes, die der Schaffung neuer, aufwendiger Kontroll- und Analysestrukturen entgegensteht, muss dabei Rechnung getragen werden. Entsprechende Grundsatzentscheide des Bundesrats sind spätestens im Herbst 2017 vorgesehen.

Der Bundesrat kann sich der zweiten Empfehlung nicht vollumfänglich anschliessen: Bei bestimmten Entwürfen kann es nützlich sein, frühzeitig festzustellen, ob eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist, z. B. bei der Auswahl von Varianten vor der eigentlichen Ausarbeitung eines konkreten Entwurfs. In anderen Fällen geht es bei der Folgenabschätzung eher darum, die Auswirkungen eines konkreten Vorschlags besser nachzuvollziehen – sie ist dann im späteren Verlauf des Verfahrens anzusetzen. Andere Fälle wiederum erfordern erst nach ihrer Verabschiedung durch das Parlament eine Folgenabschätzung, um die Akzeptanz des Entwurfs in der Bevölkerung und in den Kantonen zu verbessern.

Das zu Beginn des Berichts der EFK genannte Beispiel der Unternehmenssteuerreform II (USR II) zeigt, dass der «günstige Zeitpunkt» für eine Folgenabschätzung – in diesem Fall hinsichtlich der Steuerausfälle – selbst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen stattfinden kann, um die Schätzungen in den Abstimmungsunterlagen plausibel zu gestalten.

Nichtsdestotrotz wird der Bundesrat Sorge tragen, die Entwürfe zu definieren, bei denen eine systematische Folgenabschätzung erforderlich ist.

Schliesslich erklärt sich der Bundesrat damit einverstanden, die den Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumente im Rahmen der vorhandenen Mittel zu verbessern. Er hat die Bundeskanzlei beauftragt, den Botschaftsleitfaden im Sinne der Empfehlung 3b zu überarbeiten. Diese Anpassungen dürften klar vermitteln, dass eine bessere Abschätzung der verschiedenen Folgen einer Botschaft unerlässlich ist. Falls es sich im Rahmen dieser Arbeiten als notwendig erweist, die Instrumente für Folgenabschätzungen umfassender aufeinander abzustimmen, wird die Bundeskanzlei die entsprechenden Massnahmen gemäss Empfehlung 3a einleiten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist seinerseits beauftragt, die Schulung der für Gesetzesentwürfe zuständigen Personen im Rahmen seiner Ausbildung in Legistik im Sinne von Empfehlung 3c zu verbessern.»

Originaltext in Französisch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	17
1.1	Warum dieses Thema?	17
1.2	Ziele und Fragestellungen der Evaluation	18
1.3	Prospektive Folgenabschätzungen	20
1.4	Die verschiedenen Instrumente	22
1.5	Die massgeblichen Akteure	23
1.6	Vorgehen	24
2	Angemessene, aber zu viele Instrumente	25
2.1	Gesetzgebungsleitfaden und -kurs	25
2.2	Botschaftsleitfaden: gut und nützlich	27
2.3	Drei Handbücher zur Folgenabschätzung: mangelnde Effizienz	30
2.4	Ungenügend koordinierte Instrumente	34
3	Grosse Unterschiede bei der Umsetzung	37
3.1	Zu geringe Investition von Ressourcen	37
3.2	Zu selten durchgeführte Folgenabschätzungen	39
3.3	Folgenabschätzungen: ungenügende Integration in das Gesetzgebungsverfahren	40
4	Qualität der Botschaften: in 15 % der Fälle eindeutig ungenügend	42
4.1	Methode	42
4.2	Grosse Qualitätsunterschiede	42
4.3	Qualitätsmerkmale	65
5	Diskrepanz zwischen der Vision und der Nutzung prospektiver Evaluationen	67
5.1	Beobachtete Nutzenarten	67
5.2	Kosten-Nutzen-Verhältnis	68
6	Schlussfolgerungen	71
6.1	Antwort auf die Fragen der Evaluation	71
7	Empfehlungen	75
7.1	Generelles	75
7.2	Drei Empfehlungen	75
7.3	Inzwischen bereits umgesetzte Massnahmen	79
8	Besprechung	80
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	81
	Anhang 2: Bibliografie	84
	Anhang 3: Ansprech- und Interviewpartner	87
	Anhang 4: Abkürzungen	91

Anhang 5: Auszüge aus dem Botschaftsleitfaden	92
Anhang 6: Analyse der am Gesetzgebungskurs teilnehmenden Ämter	93
Anhang 7: Liste der 50 analysierten Botschaften	94
Anhang 8: Verfahren im Detail (Module)	97

Zusatzdokument

Eidgenössische Finanzkontrolle (2016) Prognosen in den Botschaften des Bundesrates. Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen. Beilage: Bericht

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Im Jahr 2007 verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II – USR II). Es sollte die wirtschaftliche Doppelbelastung mildern und gezielte Massnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einführen. In seiner Botschaft vom 22. Juni 2005 hatte der Bundesrat einen kurzfristigen Steuerausfall von rund 40 Millionen Franken auf Bundesebene sowie einen Steuerausfall von 460 Millionen Franken in den Kantonen prognostiziert. Langfristig ging er davon aus, dass sich die Einbusse um fast die Hälfte (270 Mio.) verringern würde und dass für den Bund Mehreinnahmen von 55 Millionen Franken anfallen dürften.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hatte darauf hingewiesen, dass die zahlreichen Unbekannten in dieser Frage zu Schwierigkeiten bei der Erstellung zuverlässiger Prognosen führen dürften. Zudem verzichtete sie ganz darauf, den Steuerausfall aufgrund des Wechsels vom Nennwert- zum Kapitaleinlageprinzip (KEP) zu beziffern. Letztendlich war der Steuerausfall wesentlich umfangreicher als erwartet, wobei das neue Kapitaleinlageprinzip eine massgebliche Rolle spielte. Heute spricht man von Einbussen in Milliardenhöhe, wobei deren genaue Höhe noch immer nicht bekannt ist.

Im Referendum vom 24. Februar 2008 stimmten die Wählerinnen und Wähler mit knapper Mehrheit für die Unternehmenssteuerreform II (938 744 Ja gegen 918 990 Nein). Drei Stimmberechtigte erhoben Beschwerde wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit. Der Grund: Die Informationsbroschüre zu den Abstimmungsunterlagen enthielt lückenhafte bzw. gar falsche Angaben. In ihrer Darstellung sollten die Steuereinnahmen des Bundes kurzfristig leicht zurückgehen, langfristig dagegen ansteigen. Die Steuerausfälle aufgrund des KEP wurden gar nicht erwähnt. Seit 2011 wurden zu dieser Frage zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht (vgl. Beilage 1). Der Fall gelangte vor das Bundesgericht. Seit Anfang 2011 ist bekannt, dass die Steuerausfälle deutlich grösser sind. Daher kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die Informationslage vor der Abstimmung den Stimmberechtigten keine zuverlässige Meinungsbildung erlaubte. Rechtssicherheit und Treu und Glauben sowie prozessrechtliche Gründe würden aber die Aufhebung der Abstimmung verbieten.¹ Dieser Fall war für die EFK der entscheidende Auslöser, die Genauigkeit von Folgenabschätzungen zu Gesetzesvorlagen in Botschaften des Bundesrates zu überprüfen und Bilanz über sie zu ziehen.

¹ Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 20.12.2011: http://www.bger.ch/mm_1c_174_2011_d.pdf.

Kasten 1: Unternehmenssteuerreform (USR II)

USR II: Mit der Abstimmung vom 24. Februar 2008 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Unternehmenssteuerreformgesetz II angenommen. Seit dem 1. Januar 2009 gilt somit aufgrund dieses Gesetzes eine Teilbesteuerung von Dividenden, sofern eine qualifizierte Beteiligung vorliegt. Die Besteuerung von Dividendenzahlungen ist bei Beteiligungen aus dem Privatvermögen auf 60 %, bei Beteiligungen aus dem Geschäftsvermögen auf 50 % begrenzt. Diese Teilbesteuerung kommt Steuerpflichtigen zugute, die eine Beteiligung von mindestens 10 % am Vermögen der Dividenden zahlenden Gesellschaft halten (qualifizierte Beteiligungen).

Eine derartige Änderung des Steuersatzes bei Erträgen aus Beteiligungen kann das Verhalten der Inhaber qualifizierter Beteiligungen beeinflussen und sie motivieren, Dividenden anstatt Löhne zu beziehen, da der Steuersatz im ersteren Fall vorteilhafter ist. Letztendlich dürften die Grossunternehmen und ihr Aktionariat mehr von der USR II profitieren als die in der Botschaft ins Feld geführten KMU.

Die USR II ist ein typisches Beispiel für das Spannungsfeld zwischen politischer und wissenschaftlicher Rationalität. Die ESTV ging davon aus, dass die Steuerreform teuer werden könnte. Aufgrund des politischen Drucks verzichtete sie auf eine Veröffentlichung der Zahlen zu den Steuerverlusten in Milliardenhöhe. Erstaunlicherweise hält sie an den deutlich geringeren Schätzungen von 600 Millionen für 2012 und die folgenden Jahre fest, obwohl viele Akteure noch immer von Verlusten in zweistelliger Milliardenhöhe ausgehen.

1.2 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

2013 hat eine Themenabklärung das Potenzial für eine Evaluation aufgezeigt. Zunächst sollte die Genauigkeit der in den Botschaften, Verordnungen und Erlassen des Bundesrates formulierten wirtschaftlichen Prognosen geprüft werden, dann aber wurde der zu prüfende Bereich auf Botschaften zu Gesetzesentwürfen und Rahmenkrediten beschränkt.² Zudem beschloss die EFK, alle in den bundesrätlichen Botschaften dargestellten Auswirkungsarten und nicht nur die wirtschaftlichen zu untersuchen. Der Ansatz ist somit breiter gefasst, da nun sowohl die eigentlichen Folgenabschätzungen (RFA, NHB, VOB³) als auch die summarischen einbezogen sind. Diese sind keine Folgenabschätzungen im engeren Sinne, sondern werden zwecks Abfassung des entsprechenden Kapitels durchgeführt.

Die Evaluation soll somit 1) eine Bestandsaufnahme der innerhalb des Bundes gebräuchlichen Praxis beim Verfassen von Botschaften des Bundesrates erstellen, 2) prüfen, ob die Qualität des Kapitels zu den Auswirkungen von Gesetzesentwürfen zufriedenstellend ausfällt, und 3) darlegen, wie zuverlässig die abgegebenen Folgenabschätzungen sind. Andererseits soll gezeigt werden, wie die Informationen zu den Auswirkungen von Gesetzestexten genutzt werden (Outcome) und

² Eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu den Freizügigkeitsabkommen dürfte Anfang 2017 vorliegen. Im Rahmen dieser Evaluation wurden die entsprechenden Botschaften des Bundesrates geprüft, daher wurden sie in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

³ RFA: Regulierungsfolgenabschätzung, NHB: Nachhaltigkeitsbeurteilung, VOB³: Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen

welche Folgen (Impact) sie nach sich ziehen. Die Evaluation sollte somit Verbesserungen des Systems ermöglichen, da sie Erfolgsfaktoren identifiziert und zu einem evidenzbasierten Entscheidungsprozess beiträgt.

Folgende fünf Fragen sind massgeblich für die Evaluation:

Frage 1: Bestehen angemessene gesetzliche Grundlagen und Instrumente, um die Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates ausreichend und kohärent zu berücksichtigen?

Der institutionelle Kontext, der für die Berücksichtigung der Erlasse des Bundes massgeblich ist, soll ebenso wie der rechtliche Rahmen dahingehend geprüft werden, ob sie es den zuständigen Ämtern ermöglichen, ihren Auftrag zu erfüllen. Andererseits werden auch die den Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumente und Hilfsmittel daraufhin untersucht, ob sie es den zuständigen Ämtern ermöglichen, ihre Rolle zu erfüllen. Zudem wird geprüft, inwiefern sich die einzelnen Instrumente ergänzen.

Frage 2: Reichen die personellen und finanziellen Ressourcen, die internen Prozesse sowie die Koordination mit den anderen betroffenen Ämtern aus, um eine angemessene Umsetzung der Vorgaben sicherzustellen?

Die internen Prozesse der Ämter sind Teil eines umfangreicheren Gesetzgebungsverfahrens. Folglich soll geklärt werden, ob die Ämter die notwendigen Massnahmen ergreifen, um ihren Auftrag zufriedenstellend auszuführen. Hierbei geht es um die Zuweisung und Nutzung von Ressourcen, die durchgeführten Verfahren innerhalb der Ämter und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren.

Frage 3: Genügen der Inhalt der Botschaften und die Folgenabschätzungen für Erlassentwürfe den Qualitätsansprüchen, und welche Faktoren sind massgeblich für die Qualität?

Hier gilt es zu eruieren, ob die für eine Folgenabschätzung zwingend notwendigen Faktoren in den untersuchten Botschaften enthalten sind und ob sie den Qualitätsansprüchen standhalten. Die für eine angemessene (und wirksame) Folgenabschätzung nötigen Faktoren werden herausgearbeitet.

Frage 4: Sind die Prognosen in den Botschaften des Bundesrates zuverlässig?

Sofern zahlenmässige oder qualitative Prognosen vorliegen, sind diese auf Zuverlässigkeit zu prüfen, d. h. es stellt sich die Frage, ob die prognostizierten Folgen sich mit den einige Jahre später eingetretenen beobachtbaren Folgen decken.

Frage 5: Wie werden die Folgenabschätzungen für Erlasse verwendet und mit welchen Konsequenzen?

Hier geht es darum zu überprüfen, ob die Folgenabschätzung für Erlasse gemäss den Botschaften des Bundesrates von den wesentlichen Adressaten, d. h. den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, wahrgenommen wird. Zudem versucht die EFK in ihrer Evaluation, die Nutzung dieser Schätzungen herauszuarbeiten. Das Verhältnis zwischen den anfallenden Kosten einer Folgenabschätzung und deren Nutzen geht ebenfalls in die Evaluation ein.

1.3 Prospektive Folgenabschätzungen

Innerhalb der Verwaltung durchlaufen Gesetzesentwürfe ein bewährtes Verfahren (siehe hierzu den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz BJ). Bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs sind das Ziel und die Ausgangslage festzuhalten, zielgerichtete Varianten festzulegen, aus denen die geeignetste ausgewählt wird, ein Normkonzept und ein Vorentwurf zu erstellen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, ein Gesetzesentwurf und eine Botschaft an das Parlament zu verfassen, deren Entwicklung im Parlament nachzuverfolgen und schliesslich deren Umsetzung sicherzustellen. Obwohl das Vorgehen der Grundstruktur nach formell festgelegt ist, bleibt die Vorgehensweise von Phase zu Phase den mit der Umsetzung betrauten Ämtern überlassen.

Eine Phase des Gesetzgebungsverfahrens ist die Abfassung einer Begleitbotschaft zuhanden des Parlaments. Die Bestandteile einer Botschaft des Bundesrates sind in Artikel 141 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG – SR 171.10) festgehalten.

Kasten 2: Art. 141 Botschaften zu Erlassentwürfen

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 die finanziellen Auswirkungen des Erlasses 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;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

Einige Bestandteile von Artikel 50 der Bundesverfassung tauchen allerdings in Artikel 141 ParlG nicht auf. Artikel 141 sollte auch die Auswirkungen auf die Städte, Agglomerationen und Berggebiete berücksichtigen.

Kasten 3: Art. 50 Bundesverfassung

¹ Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

² Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

³ Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Zur Unterstützung der Ämter bei der Umsetzung von Artikel 141 ParlG hat die Bundeskanzlei (BK) im Jahr 2005 begonnen, einen Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates zu veröffentlichen (im Folgenden: «Botschaftsleitfaden»). Der Botschaftsleitfaden wurde mehrfach überarbeitet und 2012 grundlegend aktualisiert. Damals wurden die Kapitel zu den Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft in den Leitfaden aufgenommen. Zuvor waren sie im Kapitel «Andere Auswirkungen» subsumiert worden.

Was aber ist der Zweck einer ex ante vorgenommenen Folgenabschätzung? Nach Bussmann (2009) sind die Hauptziele der prospektiven Evaluation mittels einer vertieften oder vereinfachten Folgenabschätzung 1) «die Wahl der bestmöglichen Massnahme zur Bewältigung eines Problems, 2) die optimale Ausgestaltung der entsprechenden Massnahme und 3) gehaltvolle Informationen und Argumente für die Entscheidungsträger».⁴

Kasten 4: Definitionen

Folgende Begriffe werden synonym zur Bezeichnung einer eher allgemein gehaltenen Prüfung verwendet: *prospektive Evaluation der Folgen*⁵ oder *Wirkungsabschätzung* von Erlassen. Diese Art von Evaluation mündet in den Botschaften des Bundesrates in ein Kapitel zu den Auswirkungen. Der Begriff *Folgenabschätzung*⁶ bezeichnet dagegen eine Analyse anhand einer bestimmten Methode (RFA, NHB, VOB usw.), die zumeist in einen schriftlichen Bericht als Zusatz zum oben genannten Botschaftskapitel mündet.⁷

Damit eine Evaluation der Folgen nutzbringend ist, ist sie innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens früh genug anzusetzen. Daher beruht sie zwangsläufig auf Hypothesen und Szenarien und bezieht sich auf einen Entwurf, der im Verlauf des Verfahrens noch Veränderungen erfahren dürfte. Auf Bundesebene bestehen verschiedene Instrumente zur Umsetzung der Evaluation der Folgen von Erlassen je nach Art der zu berücksichtigenden Folgen und den in der Botschaft zu beschreibenden Auswirkungen.

⁴ Bussmann, Werner (2009) Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: LEGES 2009/2, S. 175–189.

⁵ Begriffsquelle: Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz. Der Botschaftsleitfaden verwendet lediglich den Begriff der (Darstellung der) Auswirkungen.

⁶ Auf Französisch: analyse d'impact.

⁷ Definition der EFK zum besseren Verständnis.

1.4 Die verschiedenen Instrumente

Die drei Instrumente «Regulierungsfolgenabschätzung» (RFA), «Nachhaltigkeitsbeurteilung» (NHB) und «Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen» (VOBU) berücksichtigen die Wirkungen in den drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft unterschiedlich.

Die RFA geht von den wirtschaftlichen Aspekten einer Regulierung aus und prüft zudem die Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen, die Gesellschaft und in geringerem Masse auch auf die Umwelt. Sie beruht auf den Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Entscheid des Bundesrates vom 15. September 1999). Diese Richtlinien dienen zur systematischen Darstellung der Angaben zu den wirtschaftlichen Folgen der durch den Bundesrat zu behandelnden Geschäfte. Sie gelten für sämtliche Vorschläge zur Einführung von Erlassen (Gesetzen und Verordnungen), Botschaftsentwürfen sowie Vorschlägen an den Bundesrat zur Anwendung von Rechtsakten, sofern diese Vorlagen massgebliche wirtschaftliche Auswirkungen haben. Das Handbuch zur konkreten Ausgestaltung der genannten Richtlinien wurde durch das damals zuständige Departement (inzwischen WBF) verabschiedet.

Die VOBU stellt eine konkrete, an die Mitarbeitenden des BAFU gerichtete Anwendung der RFA für umweltrelevante Massnahmen dar und prüft die umweltbezogenen sowie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen, ohne Priorisierung einer dieser Dimensionen. Sie ist mit der NHB kompatibel.

Wie die RFA geht auch die NHB von einem Regulierungsvorhaben aus und prüft die einzelnen Dimensionen dieses Vorhabens im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit. Bei der Analyse sollte theoretisch keine Dimension stärker als die anderen gewichtet werden. Die Grundlage für die Nachhaltigkeitsbeurteilung bilden Artikel 2, 45 und 73 der Bundesverfassung.

Kasten 5: Für die Nachhaltigkeitsbeurteilung massgebende Artikel der BV

Art. 2 Abs. 2: Sie [die Schweizerische Eidgenossenschaft] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

Art. 45: Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.

Art. 73: Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Diese drei Instrumente (RFA, NHB und VOBU) sind eng miteinander verwandt.⁸ Ihre Ausgangslagen sind unterschiedlich, aber ihr Zweck ist derselbe.

Der Botschaftsleitfaden nimmt Bezug auf die RFA sowie die NHB und schreibt eine obligatorische Regulierungsfolgenabschätzung vor, sofern der in Vorbereitung befindliche Erlass wirtschaftliche Auswirkungen haben könnte. Hinsichtlich aller anderen potenziellen Auswirkungen sind keine Folgenabschätzungen vorgeschrieben. Der Botschaftsleitfaden bezeichnet die Nachhaltigkeitsbeurteilung als potenzielles Instrument im Rahmen der Beurteilung der wirtschaftlichen,

⁸ BAFU (2013) VOBU. Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen. Handbuch, S. 51

gesellschaftlichen und umweltbezogenen Folgen. Seit August 2015 wird auch auf den neuen Leitfaden zur Folgenabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann in Gesetzgebungsprojekten des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) verwiesen.⁹

Dieser Leitfaden wurde nach der Anfrage (13.1011) von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer an den Bundesrat vom März 2013 entwickelt. Sie war der Ansicht, dass die Folgen für die Gleichstellung von Frau und Mann in den Botschaften des Bundesrates nicht ausreichend berücksichtigt würden, obwohl dies nach Artikel 141 ParlG (SR 171.10) vorgeschrieben sei. In seiner Antwort erklärte sich der Bundesrat bereit zu prüfen, wie besser gewährleistet werden könnte, dass eine Überprüfung der Auswirkungen einer Gesetzesvorlage auf die Gleichstellung der Geschlechter tatsächlich stattfindet. Vorausgesetzt diese ist erforderlich. Anschliessend erhielt das EBG den Auftrag, einen Leitfaden zur Abschätzung der genannten Folgen zu erstellen. Drei Arbeitsinstrumente waren das Ergebnis: ein Leitfaden, eine Berichtsvorlage sowie ein Fragebogen für die Vorprüfung.

1.5 Die massgeblichen Akteure

Verschiedene Akteure sind für die einzelnen Instrumente zur Folgenabschätzung zuständig oder von diesen Abschätzungen betroffen.

Tabelle 1 Querschnittsakteure und ihre Rolle bei der Überprüfung der Auswirkungen

Abk.	Verwaltungseinheit	Kompetenz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung	Beizug sofern der Entwurf die Nachhaltigkeit betrifft Herausgeber des NHB-Leitfadens zur Nachhaltigkeitsbeurteilung
BAFU	Bundesamt für Umwelt	Beizug sofern der Entwurf die Umwelt betrifft Herausgeber des Leitfadens «VOBU – Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen»
BJ	Bundesamt für Justiz (Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung)	Systematischer Beizug im Rahmen der Ämterkonsultation Prüfung der Konformität mit dem rechtlichen Umfeld Herausgeber des Gesetzgebungsleitfadens und Organisation von Kursen zum Thema Gesetzgebung
BK	Bundeskanzlei (Sektion Recht sowie Sprachdienste)	Systematischer Beizug im Rahmen der Ämterkonsultation Formelle Prüfung sämtlicher Gesetzesentwürfe, Rechtstexte und erläuternden Berichte / Botschaften Herausgeber des Botschaftsleitfadens, regelmässige Aktualisierungen
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	Beizug sofern der Entwurf für einen Erlass die Gleichstellung von Mann und Frau betrifft bzw. die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen Herausgeber des Leitfadens «Folgenabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann in Gesetzgebungsprojekten»
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	Systematischer Beizug im Rahmen der Ämterkonsultation Prüfung der finanziellen Auswirkungen
EPA	Eidgenössisches Personalamt	Systematischer Beizug im Rahmen der Ämterkonsultation Prüfung der Auswirkungen auf das Personal des Bundes

⁹ <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00709/index.html?lang=de>

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	Beizug sofern der Entwurf wirtschaftliche Auswirkungen betrifft Herausgeber des Handbuchs «Regulierungsfolgenabschätzung», Beratung der Ämter und Erstellung der RFA in eigener Regie bzw. in Zusammenarbeit mit anderen Ämtern
------	----------------------------------	---

Darstellung: EFK

Einige Akteure werden systematisch beigezogen (BK, BJ, EFV, EPA sowie die Generalsekretariate der Departemente), andere je nach Gegenstand der Prüfung (SECO, EBG, ARE, BAFU). Das EBG, das SECO, das ARE und das BAFU sind auch Anlaufstellen, bei denen man sich bei der Erstellung einer spezifischen Folgenabschätzung in einem bestimmten Bereich beraten lassen kann.

Letztendlich sind sämtliche Ämter betroffen, da sie die Auswirkungen zu überprüfen haben, falls ein Gesetzesentwurf in ihrer Zuständigkeit liegt.

1.6 Vorgehen

Anhang 9 enthält eine detaillierte Darstellung der angewandten Methoden.

Das Projekt einschliesslich der Vorbereitungsphase wurde von Dezember 2014 bis Mai 2016 durchgeführt. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den Allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 – International Standards of Supreme Audit Institutions) erarbeitet.¹⁰

Die Verantwortung für die Evaluation trägt vollumfänglich die EFK. Mit der Umsetzung hat die EFK ihren Fachbereich «Wirtschaftlichkeit und Evaluation» beauftragt. Das Projektteam setzte sich aus Claudine Morier (Projektleitung), Alkuin Kölliker, Katrin Windolf und Mikaël Rédin zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra.

Das Evaluationsteam wurde für die Dauer des Projekts von einer Begleitgruppe¹¹ unterstützt. Diese ist zweimal zusammengetreten, zunächst zur Besprechung des Konzepts und dann zur Besprechung der definitiven Fassung des Berichts. Im Verlauf der Evaluation wurde die Begleitgruppe ebenfalls mehrfach beigezogen, insbesondere bei der Definition der Qualitätsmerkmale für die Untersuchung von 50 Botschaften sowie beim Pretest des an die Ämter zu verschickenden Fragebogens.

Die Kosten der Evaluation wurden von der EFK übernommen. Es wurden dafür rund 300 Arbeitstage eingesetzt.

Die kooperative Haltung der Begleitgruppe und der im Verlauf des Projekts angesprochenen Personen hat die Umsetzung des Projekts wesentlich vereinfacht. Die EFK spricht an dieser Stelle allen Beteiligten ihren Dank aus.

Auf Anraten des Bundeskanzlers wurden die provisorischen Ergebnisse an der Generalsekretärenkonferenz vom 27. Mai 2016 besprochen.

¹⁰ Vgl. <http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>

¹¹ Zusammensetzung der Begleitgruppe siehe Anhang 3.

2 Angemessene, aber zu viele Instrumente

2.1 Gesetzgebungsleitfaden und -kurs

2.1.1 Gesetzgebungsleitfaden: angemessen

Das BJ ist für die Hilfsmittel für die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes zuständig. Es hat einen Gesetzgebungsleitfaden herausgegeben, der die Module «Gesetz», «Verordnung» und «Parlamentarische Initiative» umfasst und auch in einer Vollversion erhältlich ist.¹²

Der Leitfaden beschreibt den Rechtsetzungsprozess und seine Etappen. Die Ausarbeitung einer Botschaft des Bundesrates ist die letzte Etappe dieses Prozesses vor dem parlamentarischen Verfahren. Der Gesetzesentwurf samt dem erläuternden Bericht (unter dem Titel Botschaft) wird anschliessend der Bundesversammlung unterbreitet. Der Leitfaden beschreibt klar die Notwendigkeit vertiefter Evaluationen der mutmasslichen Auswirkungen der ausgewählten Massnahmen. Die Evaluation bezieht sich auf die Art der Umsetzung des Gesetzesentwurfs, die direkt betroffenen Normadressaten und ihre Verhaltensänderungen, weitere betroffene Kreise sowie die zu erwartenden direkten und indirekten positiven oder negativen Auswirkungen. Eine solche Folgenabschätzung muss realistisch sein; sie muss die Standpunkte der Vollzugsbehörden, der Normadressaten und der übrigen Akteure berücksichtigen. Die für die Ausarbeitung einer Botschaft zu einem Gesetzesentwurf geltenden Anforderungen sind eindeutig aufgezählt. Die Erwartungen an die Qualität sind wie folgt umrissen:

«Die Botschaften des Bundesrats an die eidgenössischen Räte haben bestimmten rechtlichen Anforderungen zu genügen. Die Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrats sollten umfassend, objektiv und zugleich möglichst konzis sein, um den eidgenössischen Räten möglichst tragfähige Grundlagen für ihren Entscheid zu verschaffen.»¹³

Der Leitfaden definiert auch die Auswirkungen von Erlassen:

«Die Auswirkungen eines Vorentwurfs sind die aufgrund des Erlasses zu erwartenden Veränderungen bei den Vollzugsinstanzen (z. B. Finanzen, Personal, Leistungen) und bei den Normadressaten sowie die sich daraus ergebenden Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.»¹⁴

Tragen diese Angaben konkret zur Ausarbeitung von Botschaften bei? Über 80 % der an der Umfrage beteiligten Ämter hielten den Gesetzgebungsleitfaden für nützlich bzw. eher nützlich bei der Ausarbeitung des Kapitels zu den Auswirkungen, 2 % fanden ihn eher weniger nützlich, während 10 % zugaben, ihn nicht genutzt zu haben.

¹² Die zweite Auflage dieser Version stammt aus dem Jahr 2002, die dritte von 2007. Letztere trägt der neuen Bundesverfassung von 1999 und dem Neuerlass verschiedener Gesetze, wie dem Parlamentsgesetz, dem Öffentlichkeitsgesetz, dem Publikationsgesetz und dem Vernehmlassungsgesetz, Rechnung.

¹³ Auszug aus der Vollversion des Gesetzgebungsleitfadens, Ziff. 2457, S. 137.

¹⁴ Auszug aus dem Modul «Gesetz», Ziff. 178, S. 47

Grafik 2: Nutzen des Gesetzgebungsleitfadens

	Anzahl	%
sehr nützlich	11	22 %
eher nützlich	29	59 %
eher weniger nützlich	1	2 %
gar nicht nützlich	0	0 %
nicht genutzt	5	10 %
weiss nicht	3	6 %
Total	49	100 %

Quelle: Umfrage, Frage 24¹⁵ N = 49

2.1.2 Gesetzgebungskurse decken Aspekte der prospektiven Evaluation kaum ab

Der Direktionsbereich Öffentliches Recht des BJ bietet einen sechseinhalbtägigen Gesetzgebungskurs an, der sich an Mitarbeitende der Bundesverwaltung richtet, die mit Gesetzgebungsaufgaben betraut sind.¹⁶ Die Ausarbeitung einer Botschaft und die prospektive Evaluation der Auswirkungen von Erlassen werden in diesem Kurs behandelt. Der Gesetzgebungskurs wird seit 1994 angeboten. Aufgrund der starken Nachfrage findet er seit 2009 häufiger, d. h. jährlich anstatt im Zweijahresrhythmus statt. Wegen der langen Warteliste erwägt das BJ inzwischen sogar, ihn zweimal jährlich zu veranstalten.

Nach dem Informationsstand der EFK wird die Frage der *prospektiven Evaluation* der Auswirkungen in diesem Kurs nur am Rande behandelt. Es steht eine Stunde für dieses Thema zur Verfügung, wobei der Schwerpunkt bei der retrospektiven Evaluation gesetzt wird. Die prospektive Evaluation wird im Zusammenhang mit Artikel 170 der Bundesverfassung und Artikel 141 ParlG behandelt. Ersterer gibt den Rahmen für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes vor und deckt je nach Sichtweise auch Prognosen zu den Auswirkungen von Gesetzesentwürfen ab. Der zweite Artikel regelt den Inhalt und die Darstellung der Botschaften des Bundesrates und somit auch die Darstellung der Auswirkungen (vgl. Kap. 1.3 des vorliegenden Berichts).

Die im Kurs vermittelten Informationen zur prospektiven Evaluation werden wenig vertieft. Sie befassen sich mit den Hauptzielen der prospektiven Untersuchung, d. h.: Beiträge zur Auswahl der bestmöglichen Massnahme, Verbesserung der Massnahme und Bereitstellung von substanziellen Informationen zu den potenziellen Auswirkungen des betreffenden Erlasses. Die sekundären Ziele werden ebenfalls besprochen: Unterstützung bei der Auslegung (Vollzugsorgane, Gerichte), Grundlage für eine retrospektive Evaluation, Nebeneffekte (erforderliche Ressourcen, Kompetenzen), Umfang der Berichterstattung, Argumente für die Gegner. Die Aussagen sind nuanciert, sie beleuchten die Vor- und Nachteile von

¹⁵ Sämtliche Umfrageergebnisse finden sich im beiliegenden Bericht.

¹⁶ Voraussetzungen: Grundkenntnisse in Gesetzgebungsmethodik sind erwünscht.

Folgenabschätzungen in einem frühen Stadium des Verfahrens. Der Kurs versucht die Teilnehmenden dazu zu bewegen, sich folgende Fragen mindestens einmal im Gesetzgebungsverfahren zu stellen: *Welches sind die mutmasslichen Folgen dieses Entwurfs? Lässt sich das Ziel der Massnahme ohne übermässige unbeabsichtigte Nebenwirkungen erreichen? Gibt es allenfalls eine bessere Alternative?* Der Kurs vermittelt die Auffassung, dass eine prospektive Evaluation die Wirksamkeit eines Erlasses nicht vollumfänglich sicherstellen kann, da die Kausalzusammenhänge mit den Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft zu komplex sind. Zweck dieser Evaluationen ist es vielmehr, sich über Wahrscheinlichkeiten anstatt Gewissheiten Gedanken zu machen. Andererseits werden nur wenige konkrete Informationen vermittelt. Nach Abschluss des Kurses wissen die Teilnehmenden nicht, ob eine detaillierte Analyse erforderlich ist bzw. wie diese Analyse sein sollte und wie sie konkret anzugehen ist (in Eigenregie oder durch externe Vergabe eines Auftrags).

Die *Regulierungsfolgenabschätzung*, der Zweck dieses Instruments sowie sein Ursprung (gemäss den Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999 und deren Weiterentwicklung 2006) werden kurz vorgestellt. Erwähnt wird, dass eine erste Folgenabschätzung baldmöglichst vorgenommen werden sollte und dass ihre Ergebnisse in den Unterlagen zur externen Vernehmlassung dargestellt werden sollten. Danach ist die Folgenabschätzung bei Bedarf um die Vernehmlassungsergebnisse zu ergänzen. Die übrigen Folgenabschätzungsinstrumente werden nur gestreift: NHB und VOB.

Hinsichtlich der Kursbeteiligung gibt es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Departementen und Ämtern (vollständige Liste in Anhang 6). Seit 2004 haben keine Mitarbeitenden des EDA an diesem Kurs des BJ teilgenommen. Beim VBS haben nur der Stab und der Rechtsdienst dieses Angebot genutzt, 2016 wird allerdings ein spezifischer Kurs für 24 Mitarbeitende des VBS organisiert. Insgesamt haben 31 von 70 Verwaltungseinheiten seit 2004 Mitarbeitende zu diesem Kurs angemeldet, d. h. weniger als die Hälfte der Einheiten (44 %).¹⁷ Es liegt auf der Hand, dass sich die Bedürfnisse von Amt zu Amt unterscheiden. Gewisse Verwaltungseinheiten sind von Gesetzesänderungen kaum bzw. selten oder nur im Zusammenhang mit eng umrissenen Projekten betroffen.

Die EFK stuft den Gesetzgebungsleitfaden als angemessenes Instrument ein, da er die Anforderungen an Botschaften des Bundesrates eindeutig festlegt. Die EFK begrüsst es, dass das BJ eine Schulung für Mitarbeitende anbietet, die mit einem Gesetzesentwurf betraut sind. Sie ist allerdings der Meinung, dass diese Schulung die prospektive Evaluation nicht ausreichend abdeckt.

2.2 Botschaftsleitfaden: gut und nützlich

Der Botschaftsleitfaden (revidierte Fassung von 2012 und folgende Fassungen) der BK zählt zu den zentralen Instrumenten für das Verfassen von bundesrätlichen Botschaften. Er orientiert die Ämter über die je nach Art des Erlasses (Gesetz, Verordnung, Volksinitiative, Finanzvorlage, völkerrechtlicher Vertrag) erforderlichen Bestandteile der Botschaft. Er gibt die für sämtliche Schemata geltenden allgemeinen Anforderungen vor.

¹⁷ Die Generalsekretariate und ihre unterstellten Organe wie die ZIVI oder das ISCeco wurden nicht berücksichtigt.

Im Kapitel «Auswirkungen» präzisiert der Botschaftsleitfaden, dass die Botschaft die Konsequenzen eines Entwurfs vorzustellen hat, «*die nicht in der primären Zielsetzung der Vorlage liegen*».¹⁸ Ausführungen zu den wesentlichen Zielsetzungen werden in den vorangehenden Kapiteln dargestellt. Es geht folglich darum zu ermitteln, welche Konsequenzen die empfohlene Massnahme *neben* dem angestrebten Effekt haben könnte. Obwohl diese Formulierung der EFK zufolge nicht sehr explizit ist, scheint die Unterscheidung zwischen primären und anderen Konsequenzen kein grosses Problem darzustellen: 82 % der Befragten halten sie für (eher) klar, wie die folgende Grafik zeigt:

Grafik 3: Klare Formulierungen

	Anzahl	%
sehr klar	6	17 %
eher klar	31	65 %
eher unklar	8	13 %
gar nicht klar	0	0 %
weiss nicht	3	6 %
Total	48	100 %

N = 48. Frage 26

Der Botschaftsleitfaden hält fest, dass der Zweck des Kapitels *Grundzüge der Vorlage* in der Darstellung der Ausgangslage und der Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung besteht. Das RFA-Handbuch findet Erwähnung im Zusammenhang mit den Angaben zu Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns und den zugehörigen Alternativen. Bei der Umsetzung geht es darum darzustellen, wie die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren vorgenommen wurde. Im Kapitel «Auswirkungen» sind nicht sämtliche potenziellen Konsequenzen vorzustellen. Es ist zu überprüfen, zu welchen Auswirkungen «substanzielle Aussagen» möglich sind.¹⁹ Der Begriff «substanziell» wird nicht weiter erläutert. Daher können sich potenziell verschiedenartige Einflussfaktoren (z. B. der Kenntnisstand der verfassenden Person, ihre Ausbildung oder Erfahrung) in den Entscheiden zu vertieften Prüfungen einzelner Aspekte niederschlagen. Falls diese Person das betreffende Kapitel alleine erstellt oder keine ernsthaften Reflexionen über die Kausalzusammenhänge angestellt worden sind, ist der Spielraum für politische oder strategische Überlegungen potenziell gross. Frage 23 der Umfrage bestätigt diesen Punkt: 90 % der Befragten waren der Ansicht, dass eine Folgenabschätzung für grössere Akzeptanz des Entwurfs Sorge.²⁰ Dies gilt natürlich nur, wenn die Ergebnisse der Folgenabschätzung die empfohlene Massnahme stützen.

Weiter weist der Botschaftsleitfaden auf Folgendes hin: «*Falls eine Vorlage voraussichtlich keine Auswirkungen haben wird oder die Auswirkungen noch unbekannt sind, genügen die [folgenden] Aussagen.*» Dieser Hinweis stellt eine Abweichung zu dem zuvor Ausgeführten dar. Mehrere Ansprechpartner erklärten, dass aus einer Botschaft nicht durch blosser Lektüre zu entnehmen sei,

¹⁸ Botschaftsleitfaden, Version August 2015, S. 20.

¹⁹ Botschaftsleitfaden, S. 20.

²⁰ 28 % vollumfänglich einverstanden, 61 % eher einverstanden. N = 49.

ob eine bestimmte Auswirkung nicht geprüft wurde oder ob das zuständige Amt der Ansicht ist, dass der Entwurf in dieser Beziehung keine Auswirkungen haben wird.

Anders als der Gesetzesleitfaden liefert der Botschaftsleitfaden konkrete Ansätze für die Folgenabschätzung. Er listet die einzelnen zu berücksichtigenden Kriterien für jede Art von Auswirkung im Detail auf (Liste in Anhang 5). Der Botschaftsleitfaden ist auch insofern hilfreich, als er die einzelnen Instrumente für die Erstellung des Textes nennt: RFA, NHB und den Leitfaden zur Folgenabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann. Die Formulierung ist aber nicht eindeutig genug:

«Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (Unterkapitel 3.3) sind im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung [SECO] zu untersuchen. Darüber hinaus können die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, auf die Gesellschaft (Unterkapitel 3.4) und auf die Umwelt (Unterkapitel 3.5) sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Nachhaltigkeitsdimensionen im Rahmen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung [ARE] untersucht werden.»

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft lassen sich mit einer RFA und einer NHB untersuchen. Es liegt somit nicht unbedingt auf der Hand, ob man sich bei Fragen zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft an das SECO oder an das ARE zu wenden hat. Zudem geht aus der Lektüre des Botschaftsleitfadens hervor, dass die Abschätzung der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft im Rahmen einer RFA obligatorisch ist. Die NHB ist dagegen freiwillig.

Immerhin halten 88 % der an der Umfrage teilnehmenden Ämter den Botschaftsleitfaden für sehr oder eher nützlich, was die Folgenabschätzung angeht. 70 % von ihnen halten die Angaben zum Bedarf nach einer Folgenabschätzung für sehr oder eher eindeutig:

Tabelle 4: Nützlichkeit des Botschaftsleitfadens

	Anzahl	%
sehr nützlich	16	32 %
eher nützlich	28	56 %
eher weniger nützlich	3	6 %
gar nicht nützlich	0	0 %
nicht genutzt	1	2 %
weiss nicht	2	4 %
Total	50	100 %

N = 50. Frage 25

Tabelle 5: Nützlichkeit beim Entscheid für Durchführung einer Folgenabschätzung

	Anzahl	%
sehr klar	5	10 %
eher klar	32	64 %
eher unklar	4	8 %
gar nicht klar	0	0 %
weiss nicht	9	18 %
Total	50	100 %

N = 50. Frage 1

Zusammenfassend zeichnen die an der Umfrage teilnehmenden Ämter ein sehr positives Bild der Gesetzgebungsinstrumente. Über 80 % der Teilnehmenden sind mit Artikel 141 ParlG, dem Gesetzgebungsleitfaden und dem Botschaftsleitfaden zufrieden.

Die Ämter schätzen den Botschaftsleitfaden. Nach Ansicht der EFK lässt er den mit der Ausarbeitung des Textes betrauten Personen jedoch sehr viel Freiheit und ist nicht präzise genug ausformuliert. So fehlt es beispielsweise an einer klaren Unterscheidung zwischen den untersuchten Aspekten ohne Auswirkungen und den nicht untersuchten Aspekten.

2.3 Drei Handbücher zur Folgenabschätzung: mangelnde Effizienz

Diese drei Instrumente ähneln und überlappen sich zum Teil. In der Terminologie des BAFU «entspricht» der VOBULEitfaden den Vorgaben der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und «deckt sich weitgehend» mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB). Diese Aussage impliziert, dass die RFA und die VOBULEitfaden gleichwertig sind, obwohl die VOBULEitfaden vertiefend die spezifischen Aspekte der Umweltpolitik berücksichtigt. Die NHB geht dagegen bei den gesellschaftlichen Auswirkungen über VOBULEitfaden und RFA hinaus, sie befasst sich eingehender als die RFA mit den Folgen für die Umwelt. Tabellen 6 und 7 zeigen die Unterschiede und Ähnlichkeiten dieser drei Evaluationen:

Tabelle 6: Anwendungsbereich der drei Instrumente

Typ	Ausarbeitung/Revision	Anwendungsbereich	Spezifische Eigenschaften*	Anzahl durchgeführter Evaluationen
RFA	2000 / 2006 / 2013	Obligatorisch: Gesetze, Verordnungen, Bundesratsentscheide je nach Grösse der betroffenen Gruppen und der volkswirtschaftlichen Relevanz	Wirtschaftliche Auswirkungen im weiteren Sinne (auch gesellschaftlicher Art)	Seit 2006 wurden rund 15 vertiefte RFA durchgeführt. ²¹
VOBU	2006 / 2013	Obligatorisch: neue Bestimmungen oder wichtige Anpassungen Empfohlen: sofern die volkswirtschaftlichen Auswirkungen umstritten sind	Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Umweltmassnahmen	Rund 60
NHB	2008	Optional: grössere Projekte: Programme, Pläne, Strategien	Auswirkungen volkswirtschaftlicher, umweltbezogener und gesellschaftlicher Art	Ein halbes Dutzend

Darstellung: EFK. * Die drei Werkzeuge decken die volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen und umweltbezogenen Aspekte ab, setzen aber dabei den Schwerpunkt jeweils anders.

Tabelle 7: Ressourcen für die drei Instrumente

Amt	Normadressaten	Personalressourcen	Vorgeschlagene Schulung	Gemeinsame Beurteilungen	Kontakt der Ämter für potenzielle Beurteilungen
SECO	Bundesverwaltung	2 Personen → max. 1 VZÄ	Nein	Mit anderen Ämtern	Ja
BAFU	Mitarbeitende des BAFU	je nach Bedarf (ca. 0,5 VZÄ)	Ja – für Kader obligatorisch	Nein	Nein
ARE	Bundesverwaltung	2 Personen → max. 0,3 VZÄ	Nein	Mit SECO	Ja

Darstellung: EFK

²¹ Über die Anzahl einfacher RFA ist nie Buch geführt worden.

2.3.1 RFA-Handbuch

Das Handbuch «Regulierungsfolgenabschätzung» wurde 2013 im Detail überarbeitet. Laut mehreren Ansprechpartnern würde die Konzentration auf die Unternehmen mit dieser Überarbeitung wesentlich verstärkt. Die für Entwürfe zuständigen Personen haben folgende drei Hauptdokumente:

- Einseitiges *Meldeblatt*, das vom SECO an die Ämter verschickt wird, die einen Gesetzesvorschlag ausarbeiten. Zweck: Hilfe beim Nachweis des RFA-Bedarfs sowie ggf. der Ermittlung der Art der RFA. Dient dem SECO auch, um potenzielle vertiefte RFA zu identifizieren.
- *Handbuch* Regulierungsfolgenabschätzung: das Wichtigste auf 20 Seiten:²²
 1. Überblick: die fünf Prüfpunkte zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA):
 - Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
 - Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
 - Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
 - Alternative Regelungen
 - Zweckmässigkeit im Vollzug
 2. Notwendigkeit einer RFA einschliesslich Relevanzanalyse
 3. Planung der RFA
 4. Staatlicher Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten
 5. Analyse der Auswirkungen
 6. Abschluss und Verwendung der RFA
- *Checkliste*: Detailangaben zu den zu prüfenden Punkten, falls eine RFA durchgeführt wird.

Es gibt zwei Arten von Regulierungsfolgenabschätzungen: die einfache und die vertiefte RFA. Eine *einfache RFA* wird bei Entwürfen durchgeführt, bei denen geringe bis mittlere volkswirtschaftliche und regulatorische Auswirkungen erwartet werden. In diesem Fall ist ein Bericht von ca. 5 bis 20 Seiten angemessen, grundsätzlich dient sie aber als Unterlage für das Kapitel zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen in den erläuternden Berichten und den Botschaften des Bundesrats. Eine *vertiefte RFA* wird bei mittleren bis starken volkswirtschaftlichen oder regulatorischen Auswirkungen gemacht und kann extern vergeben werden. Eine vertiefte RFA verlangt einen ausführlicheren Bericht (mindestens 50 Seiten), der vor dem Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht werden und als Basis für den erläuternden Bericht im Rahmen eines Vorentwurfs dienen sollte. Oft erfolgt die Veröffentlichung der RFA erst nach Abschluss der Vernehmlassung und zeitgleich mit der Botschaft. Es kommt auch vor, dass eine RFA in zwei Phasen erstellt wird, eine erfolgt vor und die andere nach dem Vernehmlassungsverfahren. Die Art der RFA und ihrer Durchführung wird durch das federführende Bundesamt festgelegt.

2006 wurde der Einflussbereich der RFA erweitert und der Bundesrat beschloss, jährlich in seinen Jahreszielen bis zu zehn Gesetzesentwürfe einer gemeinsamen RFA durch das zuständige Amt und das SECO unterziehen zu lassen. Die Nachforschungen der EFK haben ergeben, dass dieses Vorhaben nicht systematisch umgesetzt wurde. Für das SECO stellt das Meldeblatt ein gutes Mittel zur Kontaktaufnahme mit den Ämtern dar, allerdings wird es nicht systematisch versandt, sondern je nach den Ressourcen des SECO. Wenn die Mitarbeitenden der für die RFA zuständigen Abteilung (Regulierungsanalyse und -politik – DPRP) von anderen Dossiers in Beschlag genommen sind, ist

²² Zudem bestehen deutschsprachige «Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA» im Umfang von 90 Seiten aus 2014, abrufbar auf der Website des SECO. Der Umfang dieser Erläuterungen macht das Werk allerdings wenig benutzerfreundlich, insbesondere für französischsprachige Benutzer.

es ihnen nicht möglich, sämtliche geplanten Entwürfe vorwegzunehmen.²³ Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Antworten der Ämter häufig wenig zufriedenstellend ausfallen. Sie antworten systematisch mit Verneinungen oder vermerken, dass sie nicht über Informationen verfügen, was dem SECO die Betreuung erschwert. Hier zeigt sich das Problem des Informationszugangs: Wie lässt sich in Erfahrung bringen, welche Dossiers in den Rechtsetzungsprozess eingehen, sodass man früh genug eingreifen kann? Da der Nutzen einer Folgenabschätzung auch davon abhängt, dass sie so früh wie möglich erfolgt, muss das SECO die für die Entwürfe zuständigen Personen früh genug sensibilisieren können. Bei der Ämterkonsultation ist es bereits zu spät.

2014 hat das SECO bei den Ämtern, die mit dem neuen Handbuch eine RFA vorgenommen hatten, eine Umfrage durchgeführt.²⁴ Die Ämter sind insgesamt zufrieden mit dem neuen Handbuch. Die erstmals mit einer RFA befassten Ämter schätzen die Unterstützung der DPRP sehr, da es immer schwer abzuschätzen ist, ob eine derartige Analyse erforderlich ist und welcher Art sie sein sollte.

Die EFK begrüsst den Einsatz des SECO zur Vereinfachung des Handbuchs sowie seine Hinwendung zu den Benutzern (Umfrage von 2014), bedauert aber, dass das SECO aufgrund fehlender Ressourcen seine Aufgabe nicht im vorgesehenen Umfang wahrnehmen kann.

2.3.2 VOBULEITFADEN

Auffällig an diesem Instrument ist die Tatsache, dass es sich ausschliesslich an die Mitarbeitenden eines einzigen Amtes richtet. Der *VOBU-Leitfaden* wurde 2013 revidiert. Zur Vereinfachung wurden die einzelnen Module in einem einzigen Dokument zusammengefasst. Die übrigen Instrumente zur Folgenabschätzung werden berücksichtigt und im *VOBU-Leitfaden* erwähnt, zudem wird die Abgrenzung zwischen den drei Instrumenten thematisiert.

Die Sektion Ökonomie des BAFU gibt zweimal jährlich eine interne Schulung, die auch von Interessenten ausserhalb des Amtes besucht werden kann. Sie soll neu eingetretene Mitarbeitende mit dem Instrument vertraut machen. Die Sektionschefinnen und Sektionschefs sowie die Leiterinnen und Leiter des Supports müssen diese Schulung ebenfalls besuchen. Die Teilnehmenden werden in kurzer Zeit mit der *VOBU* vertraut gemacht. Ihr Anwendungsbereich wurde definiert, ausserdem wird in einer praktischen Übung eine Relevanzanalyse vorgenommen.

Die EFK stuft diese Schulung als nützliche und notwendige Einführung ein. Sie befähigt die Teilnehmenden aber nicht direkt zur selbstständigen Durchführung von Beurteilungen. Anschliessend ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Sektion Ökonomie und der fachlich zuständigen Sektion unabdingbar. Die EFK ist der Ansicht, dass die Veranstaltung eines Einführungskurses eine gute Praxis darstellt. Die Anwenderinnen und Anwender der *VOBU* wissen dieses Instrument und die Unterstützung durch das Ökonomen-Team tatsächlich mehrheitlich zu schätzen.²⁵

²³ Siehe ebenfalls Allio (2011).

²⁴ Keine Veröffentlichung der Ergebnisse. Es besteht nur ein internes Memorandum des SECO.

²⁵ Dies zeigt sich durch die Auswertung eines Beurteilungsbogens, welcher durch die Sektion Ökonomie nach Durchführung einer *VOBU* versandt wurde.

2.3.3 NHB-Leitfaden

Der *NHB-Leitfaden* weist grosse Ähnlichkeiten mit dem der *VOBU* auf. Beide beruhen auf derselben Logik²⁶ und gliedern sich in drei Hauptteile:

1. Vorarbeiten ausführen, einschliesslich Relevanzanalyse
2. Ursachen- und Wirkungsanalyse durchführen
3. Schlussfolgerungen ableiten.

Zudem weisen sie zahlreiche gemeinsame Kriterien auf:

Tabelle 8: Kriterien der VOBU und der NHB

Kriterien	NHB	VOBU (NHB-Äquivalent)
Umweltbezogene Kriterien	U1 Naturräume und Artenvielfalt erhalten U2 Verbrauch erneuerbarer Ressourcen kontrollieren U3 Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen begrenzen U4 Schadstoffbelastung begrenzen U5 Umweltkatastrophen reduzieren	U1 Sicherheit / Klima (→ U4–5) U2 Gesundheit (→G1) U3 Natur- und Artenvielfalt (→ U4) U4 Wirtschaftsleistungen
Volkswirtschaftliche Kriterien	W1 Einkommen und Beschäftigung mehr W2 Produktivkapital erhalten W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft verbessern W4 Marktwirtschaftlichen Prinzipien folgen W5 Schuldlast der öffentlichen Hand nicht zulasten späterer Generationen	W1 Unternehmen (→ W1–4) W2 Haushalte (→ W1–4) W3 Mitarbeitende / Arbeitsmarkt (→ W1–4) W4 Regionen W5 Öffentliche Hand W6 Volkswirtschaft (→ W1–4)
Gesellschaftliche Kriterien	G1 Gesundheit und Sicherheit der Menschen fördern G2 Bildung, Entfaltung, Identität der Einzelnen gewährleisten G3 Kultur, gesellschaftliche Werte und Ressourcen fördern G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, Gleichberechtigung gewährleisten G5 Solidarität innerhalb und zwischen Generationen fördern	W7 Innovation, Forschung, Bildung (→ G2) W8 Wirtschaftspolitische Steuerung

Darstellung: EFK

Auf der ARE-Webseite findet sich viel Material, mit dem sich beispielsweise auch methodologische Einsichten gewinnen lassen. Es ist auch ein bereits programmiertes Excel-Dokument erhältlich, das rasche Berechnungen ermöglicht, um eine Relevanzanalyse und eine summarische Bewertung der Nachhaltigkeit durchzuführen. Die IDANE-Kriterien (Nachhaltigkeitskriterien) werden durch Zusatzkriterien ergänzt. Für jedes Kriterium ist das Ausmass der erwarteten Auswirkung anzugeben (positiv/negativ, klein/gross/unbekannt). Somit lässt sich der Stellenwert der einzelnen Kriterien gewichten. Auch der Unsicherheit wird Rechnung getragen, zudem ermöglicht das Instrument die Prüfung von Varianten.

²⁶ Der *VOBU-Leitfaden* wurde erstellt, um die Anforderungen der RFA zu erfüllen.

Die EFK stuft die Struktur des NHB-Leitfadens als klar und logisch ein; sie begrüsst den didaktischen Ansatz des Excel-Tools. Die Praxistauglichkeit des Instruments lässt sich allerdings kaum beurteilen, da es sehr selten zum Einsatz kommt.

2.3.4 Äusserst zurückhaltender Einsatz der Folgenabschätzungsinstrumente

Die meisten Ämter, die sich an der EFK-Umfrage beteiligten, haben keine Folgenabschätzung vorgenommen. Solche Analysen wurden nur für elf Botschaften (in insgesamt zehn Ämtern) durchgeführt. In manchen Fällen wurden zwei Arten von Folgenabschätzungen kombiniert (einfache oder vertiefte RFA + NHB oder VOBÜ):

- neun einfache RFA (in zwei Fällen kombiniert)
- drei vertiefte RFA (in einem Fall kombiniert)
- zwei NHB (in einem Fall kombiniert)
- eine VOBÜ (kombiniert)
- neun andere Evaluationen²⁷.

Die Ämter, die eine der drei Folgenabschätzungen (RFA, VOBÜ oder NHB) durchgeführt hatten, waren mit grosser Mehrheit (90 %) der Ansicht, dass diese für die Abfassung des Kapitels zu den Auswirkungen sehr bzw. eher nützlich gewesen sei. Zwei Ämter hielten die Abschätzung für gar nicht nützlich.

Die Stichprobe umfasst zu wenige Antworten und kann damit nicht zur Beurteilung anderer Handbücher zur Folgenabschätzung genutzt werden. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass drei Viertel der Ämter, die eine RFA durchgeführt haben, das RFA-Handbuch für nützlich bzw. eher nützlich hielten.²⁸ Nur zwei von sechs hielten die RFA und die NHB für komplementär. Sechs von sieben Ämtern würden ein Instrument begrüssen, das sämtliche Aspekte der RFA und der NHB abdeckt.

Obwohl der Botschaftsleitfaden und die RFA obligatorisch sind, werden sehr wenige Folgenabschätzungen vorgenommen. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden mündet die Folgenabschätzung in ein schriftliches Dokument, das ein realistisches Bild der mutmasslichen Auswirkungen *des Vorentwurfs und/oder des Entwurfs* zeichnet und die Grundlagen für die Folgenabschätzung beschreibt.²⁹ Hiermit stellt sich die Frage nach der Koordination der Instrumente untereinander.

2.4 Ungenügend koordinierte Instrumente

Es stellt sich die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die einzelnen Instrumente, die zur Prognose der Auswirkungen von Erlassen auf Bundesebene beitragen. Die RFA beruht auf Richtlinien des Bundesrates. Sie wurde in einem Handbuch des zuständigen Departements konkret ausgestaltet. Bei der VOBÜ handelt es sich um ein BAFU-internes Instrument. Für die BAFU-Mitarbeitenden tritt sie an die Stelle der RFA. Für die NHB gilt, dass die Nachhaltigkeitskriterien durch den Bundesrat verabschiedet wurden, der betreffende Leitfaden sich aber an die Bundesverwaltung richtet und

²⁷ Siehe Erläuterungen im beiliegenden Bericht. Umfrage, Frage 18.

²⁸ Frage 32. 7: nützlich; 2 eher nützlich.

²⁹ Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, S. 47 ff., Ziff. 116.

durch das ARE herausgegeben wurde. Diese Beurteilung erfolgt freiwillig. Der Leitfaden zur Folgenabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann in Gesetzgebungsprojekten geht auf ein Postulat zurück; durch den Bundesrat oder das Departement wurde er nicht offiziell verabschiedet. Letztlich dienen alle genannten Instrumente zur Konkretisierung von Artikel 141 ParlG.³⁰ Ferner stellt sich die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung einer Folgenabschätzung. Das RFA-Handbuch äussert sich hierzu wie folgt:

«Eine gut in den Rechtsetzungsprozess eingebettete RFA erfolgt gestaffelt und möglichst frühzeitig. [...]. Es wird empfohlen, die Arbeiten zur RFA schon in frühen Phasen der Gesetzgebung (Ausarbeitung Projektskizze, Bericht) zu beginnen. Bei der Durchführung einer Vernehmlassung sind die Resultate der RFA zu dieser Phase im erläuternden Bericht darzulegen. Die Resultate der abschliessenden Phase der RFA sind in der Botschaft oder im Antrag an den Bundesrat darzustellen.»³¹

Das RFA-Handbuch erwähnt das Vernehmlassungsverfahren. Dabei wird der Vorentwurf zusammen mit einem erläuternden Bericht an Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung versandt. Die Vernehmlassungsverordnung³² (VIV, SR 172.061.1) regelt dieses Verfahren. Gemäss Artikel 8 gilt:

«Der erläuternde Bericht gibt einen Überblick über die Vorlage und legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar. Er erläutert bei Erlassentwürfen die einzelnen Bestimmungen. [...] Im Übrigen gelten die Vorgaben für Inhalt und Gliederung von Botschaften des Bundesrates sinngemäss.»

Die Vorgaben für die Botschaften des Bundesrates sind im Botschaftsleitfaden (siehe Kapitel 1.3) festgehalten. Die darin festgelegten Botschaftsschemata sind verbindlich. Es liegt im Interesse der Ämter, diese Angaben zu befolgen, da andernfalls die Mitglieder der Legislativkommissionen nach zusätzlichen Angaben suchen und diese bei den Ämtern einfordern, was ein Mehraufwand bedeutet. Der Botschaftsleitfaden nimmt Bezug auf das RFA-Handbuch als Hilfsmittel für die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, verzichtet aber auf Angaben zum erläuternden Bericht. Artikel 141 ParlG richtet sich an das Parlament und betrifft daher nur die Botschaften des Bundesrates, nicht aber den erläuternden Bericht. Die Vernehmlassungsverordnung (VIV), das RFA-Handbuch und der Gesetzgebungsleitfaden schreiben ihrerseits eindeutig vor, dass die Vorgaben des Botschaftsleitfadens auch auf erläuternde Berichte anzuwenden sind.³³ Zu dem im August 2015 eingefügten Anhang 4a des Botschaftsleitfadens ist anzumerken, dass er das neue Instrument zur Folgenabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann im Detail behandelt und den erläuternden Bericht in diesem Zusammenhang anführt:

«Die Ergebnisse aus dem «Bericht» werden in den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung aufgenommen und in Ziffer 3.4 der Botschaft (Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann) erläutert.»

³⁰ Der Gleichstellungsgrundsatz steht auch in engem Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung.

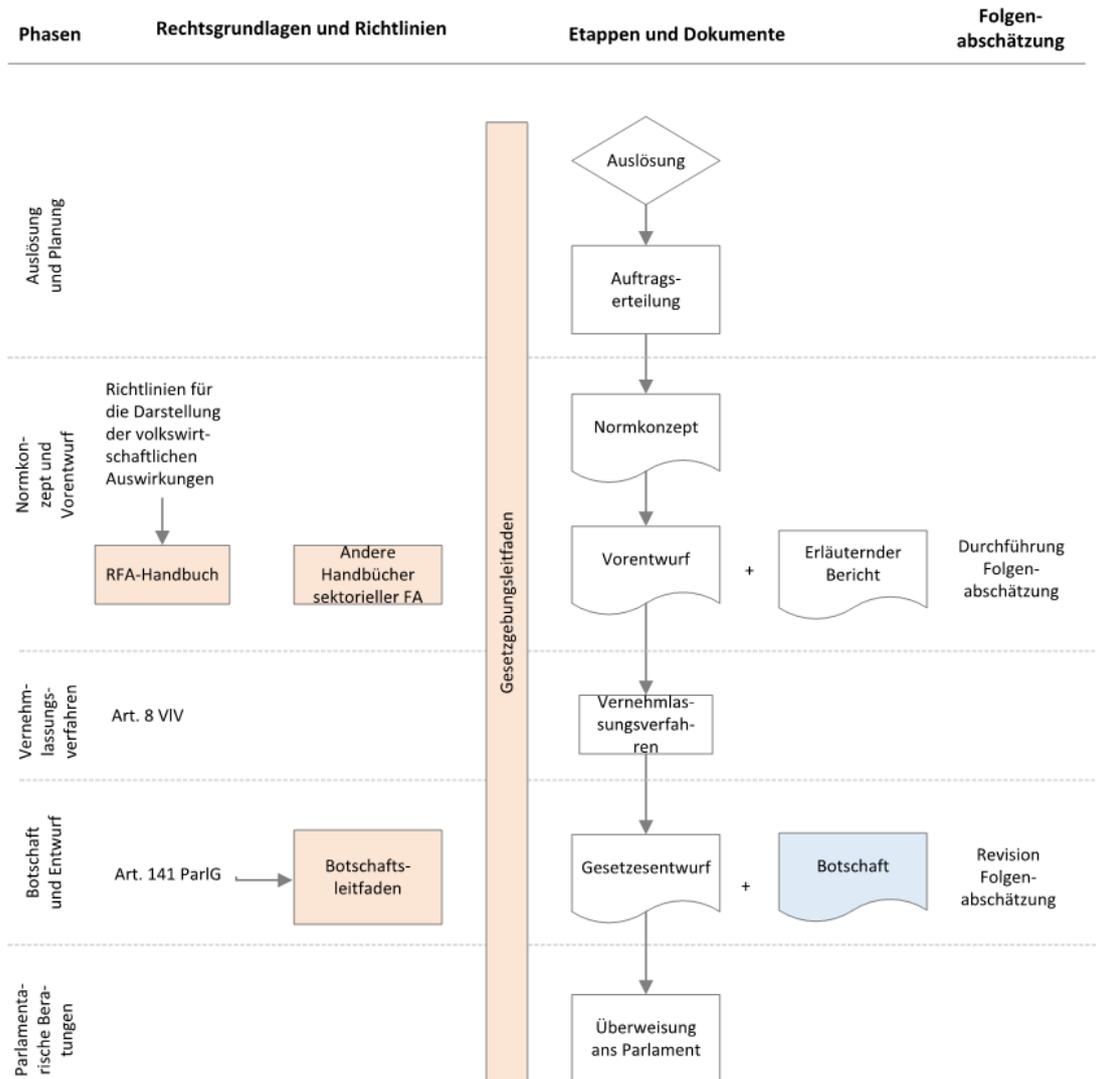
³¹ RFA-Handbuch (2013), S. 3.

³² Diese Verordnung wird derzeit revidiert. Artikel 8 dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach angepasst werden.

³³ «Die Resultate [der RFA] müssen in den entsprechenden Botschaften, erläuternden Berichten und Anträgen an den Bundesrat dargestellt werden», RFA-Handbuch, S. 2: «Diese Frage [nach der Wirksamkeit des Erlasses] sollte bereits bei der Gestaltung des Erlasses und nicht erst während des Vollzugs geprüft werden», so der Gesetzgebungsleitfaden in Ziff. 2458; Modul Gesetz Ziff. 108.

Abbildung 1 unten gibt eine Übersicht über die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und die den Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumente. Das Schema entspricht einem vereinfachten zeitlichen Ablauf des Rechtsetzungsprozesses und setzt dabei Schwerpunkte. Es gibt an, zu welchem Zeitpunkt die Folgenabschätzungen vorzunehmen sind.

Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen und Instrumente zur Folgenabschätzung



Darstellung: EFK. Der Gesetzgebungsleitfaden gilt für den gesamten Prozess. Der Botschaftsleitfaden gibt die beim Verfassen von Botschaften des Bundesrates massgeblichen Regeln vor, er gilt aber auch für die erläuternden Berichte. Die Handbücher und Leitfäden zur Folgenabschätzung sind bereits in der Konzeptphase der Projekte beizuziehen und ebenfalls während der Projektdurchführung massgeblich.

Die EFK stellt fest, dass der unterschiedliche Charakter der Instrumente zur Umsetzung der Vorschriften von Artikel 141 ParlG über die Folgenabschätzung ein Problem darstellt. Es lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen, in welcher Form eine Folgenabschätzung vorzunehmen ist (Grad der Vertiefung, Art des einzusetzenden Instruments). Zum Teil überschneiden sich die Instrumente, sind miteinander kompatibel oder gar gleichwertig und dennoch unterschiedlich. Ihr Einsatz wird dadurch ausgebremst. Die parallele Entwicklung von verschiedenen Instrumenten zur Folgenabschätzung ist historisch begründet. Allerdings ist es nun an der Zeit, das System zu vereinfachen.

3 Grosse Unterschiede bei der Umsetzung

3.1 Zu geringe Investition von Ressourcen

Die Umfrage zeigt, dass sich die Situation von einer Botschaft zur anderen unterschiedlich gestaltet. Bei der Redaktion der Botschaft werden fünf Personen eingesetzt, zwei verfassen das Kapitel zu den Auswirkungen (Medianwerte). Auch die Anzahl der Arbeitstage variiert stark: Im Schnitt werden 100 Tage für die Botschaft und 3 für das Kapitel zu den Auswirkungen aufgewendet.³⁴

Tabelle 9: Eingesetzte Arbeitstage und Personen

	Anz. Pers.	Median	Anz. Tage	Median
Botschaft	1–75 ⁽¹⁾	5	5–500 ⁽³⁾	100
Kapitel zu den Auswirkungen	1–12 ⁽²⁾	2	1–100 ⁽⁴⁾	3

Frage 8. ⁽¹⁾ N = 46⁽²⁾, N = 45⁽³⁾, N = 29⁽⁴⁾, N = 32

In den seltensten Fällen wurde eine grössere Anzahl (über 10) Tage für die Ausarbeitung des Kapitels zu den Auswirkungen angegeben. Ohne Einbezug anderer Ressourcen (externe Auftragsvergabe, bereits bestehende Studien) waren die Bedingungen somit nicht gegeben, um die Folgen seriös abzuschätzen. Die Umfragedaten sind in diesem Punkt allerdings sehr lückenhaft.³⁵ Über die Hälfte der Teilnehmenden kann nicht angeben, wie viele Arbeitstage für eine Botschaft aufgewendet wurden. Eine Botschaft ist zugegebenermassen nur ein Teil in einem wesentlich längeren Prozess. In manchen Fällen ist es Sache der zuständigen Abteilung (DEZA, BAK, SBFI, SBF), in anderen des ganzen Amtes (BK, METAS, BSV, BAG, BASPO, SECO, NDB), das offenbar kein präzises System zur Aufteilung der Arbeitszeit hat. Seit der Evaluation durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Jahr 2005 hat sich die Lage somit kaum gebessert.³⁶ Bereits vor zehn Jahren hatte die PVK darauf hingewiesen, dass die Ämter meist nur einen Arbeitstag für die Abfassung des Kapitels zu den Auswirkungen aufwendeten. Es wurden keine tieferehenden Ansätze (externe Auftragsvergabe) verfolgt.³⁷

Nicht selten müssen Ämter *mit anderen Stellen* oder *Ämtern zusammenarbeiten*, um die Daten für die Ausarbeitung einer Massnahme zusammenzutragen und Kompromisse zu finden. Bei der Folgenabschätzung sticht ein Amt besonders hervor. Die EFV wird ausserhalb der offiziellen Ämterkonsultation in fast drei Vierteln der Fälle beigezogen. In rund 30 % der Fälle werden das EPA und das SECO beigezogen. Häufig wird auch das BJ konsultiert (22 %).

Auch die *externe Vernehmlassung* stellt einen Weg dar, Informationen über die potenziellen Konsequenzen eines Gesetzesentwurfs einzuholen. Die Umfrage belegt, dass die Branchenverbände in 27 % der Fälle kontaktiert wurden, die Gewerkschaften in 10 % und die Umweltschutzorganisationen

³⁴ Möglicherweise wurde die Frage missverstanden. Der Begriff «Ausarbeitung des Kapitels» kann als «Redaktion» verstanden werden, womit die Recherche- und Vorbereitungsarbeiten nicht berücksichtigt würden.

³⁵ Verfügbare Daten: N = 45 zur Anzahl mit einer Botschaft befasster Personen und N = 44 zum Kapitel zu den Auswirkungen; N = 27 zur Anzahl der für eine Botschaft aufgewendeten Arbeitstage und N = 32 zur Anzahl Arbeitstage für das Kapitel zu den Auswirkungen.

³⁶ PVK (2005) Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll?, S. 53.

³⁷ Eine tabellarische Übersicht über die eingesetzten Ressourcen findet sich im beiliegenden Bericht.

in 6 %. In 42 % der Fälle wurden die Kantone beigezogen (21 Botschaften). Eine Kontaktaufnahme bedeutet nicht zwingend, dass die herangezogenen Stellen «gut eingebunden» wurden. Die *Kantone* haben wiederholt auf eine bessere Integration in den Rechtsetzungsprozess des Bundes gepocht, sofern die Entwürfe sie spezifisch betreffen.³⁸ Noch ist offen, ob die Ämter die Kantone auch ausserhalb des offiziellen Vernehmlassungsverfahrens kontaktieren, insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen. Was wäre der adäquate Umfang einer Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen? Die 50 untersuchten Fälle betreffen nicht alle Kantone. In der summarischen Beurteilung der EFK beziehen sich 26 Botschaften nur am Rande auf die Kantone, in 24 Fällen besteht ein mittlerer oder enger Bezug. Laut den Ämtern fand nur in 7 der 24 Fälle ein Kontakt mit den Kantonen statt. Sie wurden in mehr als zwei Dritteln der Fälle (14/21) anscheinend nicht ausreichend eingebunden.³⁹

Fehlen die personellen oder zeitlichen Ressourcen, können die Ämter *externe Fachkräfte* beziehen. Dies wurde von 42 % der Teilnehmenden bei der Abfassung von Botschaften genutzt. 15 % der Teilnehmenden zogen gezielt externe Fachkräfte für die Folgenabschätzung bei. Dazu wurden Beträge zwischen 5000 und 315 000 Franken eingesetzt, der Medianwert liegt bei 30 000 Franken.

Entsprechen die eingesetzten Ressourcen dem Stellenwert der Botschaft? Die folgende Tabelle zeigt, dass bei der Abfassung des Kapitels zu den Auswirkungen für eine weniger relevante Botschaft gleich viele Personen eingesetzt werden wie bei einer hoch relevanten (zur Analyse der Bedeutung siehe Kapitel 4.2.4). Auch die Anzahl der Arbeitstage unterscheidet sich nicht wesentlich. Zwar ist nachvollziehbar, dass der interne Personalbedarf bei Vergabe eines externen Auftrags nicht zunimmt, allerdings sollte die Anzahl der Arbeitstage mit zunehmender Relevanz auch ansteigen.

Tabelle 10: Ressourcen nach Relevanz der Botschaft

	Relevanz	Durchschnittliche Anzahl Personen	Durchschnittliche Anzahl Arbeitstage (VZÄ)*
Botschaft	gering (N = 12)	4	25
Kapitel		2	3
Botschaft	mittel (N = 14)	4	30
Kapitel		2	2
Botschaft	hoch (N = 24)	7	110
Kapitel		2	4

Frage 8. *VZÄ = Vollzeitäquivalent

Die EFK stellt fest, dass die für die Folgenabschätzung eingesetzten Ressourcen zu gering sind. Vier Tage für die Ausarbeitung des Kapitels zu den Auswirkungen dürften bei einer wichtigen Botschaft keinesfalls ausreichen.

³⁸ Siehe ch Stiftung (2014): Föderalismusmonitoring und KdK (2012): Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.

³⁹ Angaben liegen nur für 21 von 24 Botschaften vor. Das Evaluationsverfahren zur Bedeutung der einzelnen Auswirkungsarten wird im beiliegenden Bericht erläutert.

3.2 Zu selten durchgeführte Folgenabschätzungen

Nur bei bestimmten Botschaften wurden Folgenabschätzungen vorgenommen. Nicht bei allen 50 untersuchten Botschaften war eine solche Abschätzung erforderlich. Nach der summarischen Beurteilung der EFK wären bei 26 Botschaften einfache und bei 11 vertiefte Folgenabschätzungen angebracht gewesen.⁴⁰

Faktisch wurden für 11 Botschaften Folgenabschätzungen durchgeführt. In drei Fällen wurden je zwei Abschätzungen für ein und dieselbe Botschaft vorgenommen. Insgesamt erfolgten neun einfache und sechs vertiefte Folgenabschätzungen. Die EFK stuft alle Folgenabschätzungen zu den 11 genannten Botschaften als erforderlich ein, mit zwei Ausnahmen: Fall Nr. 9 hätte anstatt einer einfachen einer vertieften Folgenabschätzung bedurft und beim Fall Nr. 6 hätte sich eine einfache Folgenabschätzung eigentlich erübrigt. In 29 Fällen wurde keine Folgenabschätzung vorgenommen, obwohl sie eigentlich vorgeschrieben gewesen wäre. Somit genügen 58 % der Fälle nicht den Anforderungen. Sechs davon sind besonders problematisch, da sie zu den relevanten Botschaften⁴¹ zählen, die eine vertiefte Folgenabschätzung erfordert hätten. Konkret sind dies die Fälle Nr. 10, 12, 13, 41, 42 und 50b⁴² (alle 52 Fälle siehe Anhang 7). Weitere 23 Fälle dürften weniger problematisch sein, da sie entweder von mittlerer Relevanz sind oder da bei ihnen nur eine einfache Folgenabschätzung erforderlich gewesen wäre.

Tabelle 11: Durchgeführte Folgenabschätzungen

	Anzahl
Anzahl Botschaften mit Folgenabschätzung	11
Anzahl durchgeführte Folgenabschätzungen	15
Anzahl Botschaften, bei denen die erforderliche Folgenabschätzung nicht stattgefunden hat	29

Darstellung: EFK, Quelle: Umfrage und Interviews N = 50

Tabelle 12: Relevanz der durchgeführten Folgenabschätzungen

	Geringe Relevanz		Mittlere Relevanz		Hohe Relevanz		Total
Anforderungen übertroffen	--	--	1	7 %	1	4 %	2
Angemessen	6	50 %	4	28 %	9	38 %	19
Ungenügend	6	50 %	9	64 %	8	33 %	23
Problematisch	--	--	--	--	6	25 %	6
Total	12	100 %	14	100 %	24	100 %	50

Bei den Botschaften mit geringer Relevanz genügt die Hälfte nicht den Anforderungen, da keine Folgenabschätzung stattgefunden hat, obwohl eine einfache erforderlich gewesen wäre. Bei den Botschaften mit mittlerer Relevanz genügen über 60 % nicht den Anforderungen, bei den sehr relevanten Botschaften ist es ein Drittel, ein Viertel von ihnen ist zudem eindeutig problematisch.

⁴⁰ Abschätzung anhand der Kriterien des SECO: rechtlicher Anwendungsbereich, volkswirtschaftliche und regulatorische Relevanz → vgl. RFA-Handbuch, S. 4-6. Das Ergebnis einer einfachen Folgenabschätzung steht im Allgemeinen im Kapitel zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft in den Botschaften des Bundesrates.

⁴¹ Siehe Erläuterungen in Kapitel 4.2.4 zur Einteilung der Botschaften in Relevanzkategorien.

⁴² Da das SBFI die Fragen zur Botschaft 50a in der Umfrage nicht beantwortet hat, war die EFK nicht in der Lage, mit Sicherheit festzustellen, ob eine Folgenabschätzung stattgefunden hat.

Wie begründen die Ämter ihren Verzicht auf eine vorgeschriebene Überprüfung der Auswirkungen eines Gesetzesentwurfs? Auf die Frage «Weshalb haben Sie keine Folgenabschätzung vorgenommen?» führten sieben Ämter an, dass bereits zahlreiche Studien vorlägen.⁴³ Fünf Teilnehmende erklärten, dass nach den Kriterien des SECO keine Folgenabschätzung erforderlich sei. Bei vier dieser fünf Botschaften ist die EFK anderer Meinung. In diesen Fällen wäre zumindest eine einfache Folgenabschätzung angebracht gewesen. Andere Ämter gaben auch an, dass sie eine für ihren Bereich spezifische Folgenabschätzung vorgenommen hätten. Die Angemessenheit dieser Art von Prüfungen lässt sich ohne Einsicht in die betreffenden Unterlagen kaum beurteilen. Allerdings wäre zu erwarten, dass bei einem Rahmenkredit in Höhe von mehreren Milliarden Franken mit vier Jahren Laufzeit eine Folgenabschätzung nach anerkannten Standards erfolgt. Daher stuft die EFK auch diese Fälle, wie diejenigen, in denen auf eine Analyse verzichtet wurde, als problematisch ein. Andererseits ist die EFK der Ansicht, dass die drei Botschaften mit spezifischen Folgen für den Bund sich auch auf die Volkswirtschaft auswirken könnten. Daher wäre eine einfache RFA in diesen Fällen sinnvoll gewesen.

Tabelle 13: Begründungen für den Verzicht auf Folgenabschätzung

	Anzahl	% (Total)
Die Auswirkungen wurden vielfach besprochen (Studien, Initiativen ...)	7	23 %
Die Botschaft hat keine bzw. nur geringfügige quantifizierbare Auswirkungen / Die Auswirkungen lassen sich kaum messen	12	40 %
Die Auswirkungen betreffen allein den Bund	3	10 %
Es war keine Folgenabschätzung erforderlich	5	17 %
Andere Gründe	2	7 %
Keine Angaben	1	3 %
Total	30	100 %

N = 30. Frage 3

Die EFK ist der Ansicht, dass bei zu vielen Botschaften eine Folgenabschätzung erforderlich gewesen wäre, aber nicht durchgeführt wurde. Die Ämter begründen den Verzicht auf Prüfungen zu rasch mit «Belegen», die jedoch zu verifizieren wären.

3.3 Folgenabschätzungen: ungenügende Integration in das Gesetzgebungsverfahren

Die Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen sind nach Möglichkeit in den umfassenderen Rechtsetzungsprozess zu integrieren. Die entsprechenden Richtlinien und Handbücher empfehlen den Ämtern, schon in der Konzeptphase Folgenabschätzungen vorzusehen und diese bei Bedarf zu wiederholen, etwa nach der Vernehmlassungsphase, da diese Anpassungen des Entwurfs zur Folge haben kann. Dies im Bewusstsein, dass ein extern vergebener Auftrag mehr Zeit in Anspruch nimmt als eine von einem internen, multidisziplinären Team durchgeführte Folgenabschätzung.

⁴³ Die EFK hält dieses Argument bei bestimmten Arten von Studien und je nach Aktualität für stichhaltig. Zu den genannten Fällen kann sie sich allerdings nicht äussern, da sie die betreffenden Studien nicht verifiziert hat.

Gemäss Umfrage hat eine Reihe von Ämtern erst zu einem äusserst späten Zeitpunkt im Prozess nach Angaben zu den Folgen gesucht oder Alternativen erwogen, d. h. bei der Ausarbeitung der Botschaft.⁴⁴ Fast 20 % der Ämter haben in der Entwurfsphase nach Angaben gesucht, 8 % haben Statistiken angefordert und weitere 8 % erst dann andere Lösungen berücksichtigt. Zudem befassten sich 10 % der Befragten, die eine Folgenabschätzung vorgenommen hatten, erst bei der Ausarbeitung des Entwurfs mit den Auswirkungen, obwohl diese Überlegungen laut den Richtlinien vor der Vernehmlassung erfolgen sollten (Frage 19, siehe beiliegenden Bericht).

Tabelle 14: Zeitpunkt der Durchführung

Wann haben Sie ...		Anzahl	% (Total)*
... nach Angaben gesucht?	In der Konzeptphase	23	45 %
	beim Vorentwurf	30	59 %
	beim Entwurf	24	47 %
	zu einem späten Zeitpunkt**	9	18 %
... Statistiken erstellt oder angefordert?	In der Konzeptphase	17	33 %
	beim Vorentwurf	19	37 %
	beim Entwurf	13	25 %
	zu einem späten Zeitpunkt**	4	8 %
... Lösungsalternativen berücksichtigt?	In der Konzeptphase	27	53 %
	beim Vorentwurf	17	33 %
	beim Entwurf	11	22 %
	zu einem späten Zeitpunkt**	4	8 %

* Prozentsatz im Vergleich zur Anzahl analysierter Botschaften (N = 51)

** zu einem späten Zeitpunkt: Durchführung erst bei Ausarbeitung des Entwurfs
Bei jeder der drei Fragen waren mehrere Antworten möglich.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Auswirkungen sowie die Lösungsalternativen zu spät berücksichtigt werden. Es lässt sich nicht nachvollziehen, weshalb die Ämter erst bei der Ausarbeitung des Entwurfs, d. h. zu einem äusserst späten Zeitpunkt, mit der Folgenabschätzung beginnen. Die Auswirkungen sind ab der Konzeptphase zu berücksichtigen, da ansonsten das Risiko besteht, dass die Ergebnisse der prospektiven Evaluation nicht mehr in den Gesetzesentwurf eingehen. Ein Beleg dafür, dass sich die Lage seit der Evaluation der PVK im Jahr 2005 nicht grundlegend verbessert hat.

⁴⁴ Die Befragten konnten zu mehreren Phasen vermerken, dass sie nach Angaben gesucht hätten. 25 % wählten die Antwort «andere». Einige der Befragten führten aus, dass sie eine sehr bald nach Beginn des Prozesses durchgeführte Folgenabschätzung einfach aktualisiert hätten, dass vor Beginn des Prozesses eine Abschätzung durchgeführt worden sei oder dass laufend Folgenabschätzungen erfolgten (auch ausserhalb des Rechtsetzungsprozesses).

4 Qualität der Botschaften: in 15 % der Fälle eindeutig ungenügend

4.1 Methode

Detaillierte Beschreibungen des Auswahlverfahrens für die Stichprobe, des Bewertungsrasters und der Codierung finden sich im beiliegenden Bericht. An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass die 50 untersuchten Botschaften nach mehreren Kriterien ausgewählt wurden:

- Zeitpunkt der Botschaft (zwischen 2007 und 2014)
- Bedeutung (Richtliniengeschäfte gemäss Geschäftsbericht des Bundesrates)
- Repräsentativität (35 «wichtige» und 15 weniger wichtige Botschaften)
- Art der Botschaften (Erlasse und Finanzvorlagen).

Die 50 ausgewählten Botschaften wurden danach anhand von zwei Arten von Kriterien untersucht:

1. formelle Qualitätskriterien
2. Kriterien mit Bezug auf die Art der Aussagen (substanzielle Qualitätskriterien).

Mithilfe der ersteren Kriterien lässt sich überprüfen, ob die formellen Anforderungen eingehalten wurden: z. B. ob der Begriff «Auswirkungen» oder ein Synonym verwendet wird. Sind diese Auswirkungen Gegenstand eines eigenen Unterkapitels? Mit letzteren Kriterien lässt sich eine vertiefte Analyse vornehmen, die Aussagen über die Art der angeführten Argumente ermöglicht: Enthalten sie Zahlenangaben oder monetäre Werte, wird eine Richtung angegeben (positive Auswirkungen / Vorteile oder negative Auswirkungen / Kosten), werden die Kosten in ein Verhältnis zu den Vorteilen gesetzt? Die Entwicklung der Kriterien stützt sich auf den Botschaftsleitfaden (überarbeitete Ausgabe von 2012) und die darin festgehaltenen Anforderungen.

Jede Botschaft wurde somit in ihrer Gesamtheit bewertet, indem die für die einzelnen formellen und substanziellen Kriterien vergebenen Punkte zusammengezählt und mit anderen Angaben (Quellen, Methode, Nennung einer durchgeführten Folgenabschätzung) ergänzt wurden.

4.2 Grosse Qualitätsunterschiede

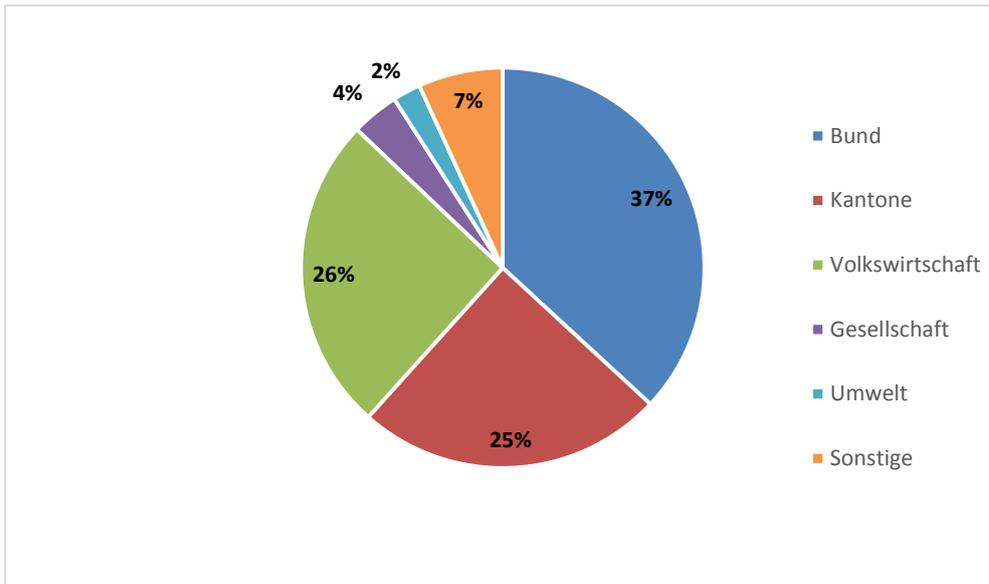
Zunächst liessen sich deutliche Unterschiede beim Umfang der 50 Botschaften feststellen: von 8 bis zu mehr als 300 Seiten pro Botschaft mit einem Median von 67 Seiten. Das Kapitel zu den Auswirkungen umfasste teils weniger als eine, teils bis zu 15 Seiten (Median: 4 Seiten).

4.2.1 Formelle Qualität

Die einzelnen Auswirkungsarten werden sehr unterschiedlich angeführt. Die (finanziellen oder personellen) Auswirkungen auf den Bund, die Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie die auf die Volkswirtschaft umfassen fast immer ein eigenes, mit Titel eingeführtes Unterkapitel. Bei den Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesellschaft ist dies nicht der Fall. Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen auf den Bund sind am umfangreichsten, gefolgt von den en auf die Volkswirtschaft. An dritter Stelle folgen die auf die Kantone und die personellen Auswirkungen auf den Bund. Aussagen, wonach der Entwurf keine Auswirkungen haben wird, finden sich am häufigsten in Bezug auf die Kantone (Aufnahme in 31 Botschaften) und den Bund (35 Botschaften mit Hinweis, dass keine finanziellen und/oder personellen oder sonstigen Auswirkungen zu erwarten seien).

Die Abbildungen 2 und 3 zeigen einen klaren Unterschied zwischen den Auswirkungen auf die Kantone und denjenigen auf die Volkswirtschaft. Letztere sind wesentlich umfangreicher beschrieben als die der Kantone. Dies zeigt sich in der Anzahl formeller und substanzieller Aussagen aus sämtlichen Botschaften und nach Auswirkungsart. Die Analyse ergibt, dass den Auswirkungen auf die Kantone in den meisten Fällen ein Kapitel gewidmet wird, das aber relativ kurz und informationsarm ausfällt.

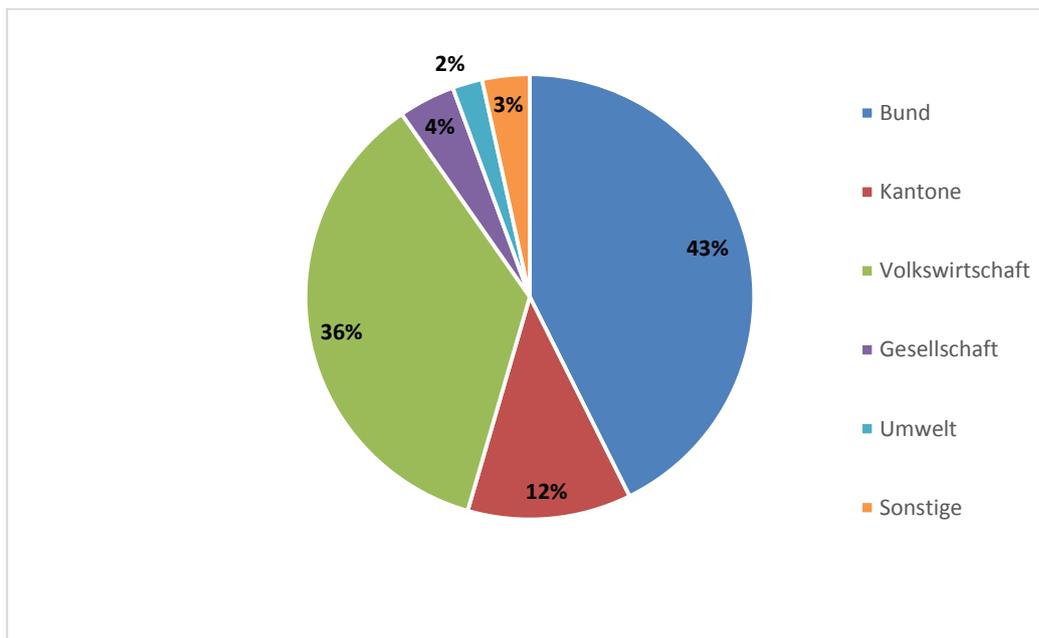
Abbildung 2: Formelle Qualität nach Auswirkungsart⁴⁵



Darstellung: EFK, Quelle: Textanalyse der 50 Botschaften. Zeigt die Verteilung der festgestellten Angaben auf die einzelnen Auswirkungsarten. N = 1978 Angaben aus sämtlichen 50 Botschaften

⁴⁵ Diese Grafik illustriert, wie sich die Aussagen auf die einzelnen Auswirkungen verteilen. Die Auswirkungen wurden für sämtliche Botschaften aggregiert.

Abbildung 3: Substanzielle Qualität nach Auswirkungsart



Darstellung: EFK, Quelle: Textanalyse der 50 Botschaften. Zeigt die Verteilung der Anzahl festgestellter Argumente nach Auswirkungsart. N = 2434 festgestellte Angaben aus sämtlichen 50 Botschaften

Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der Botschaften, denen die Angaben entnommen wurden, nach Auswirkungsart (auf den Bund, die Volkswirtschaft usw.) oder nach Art der (formellen oder substanziellen) Argumente:

Tabelle 15: Die Aussagen aus den 50 ausgewählten Botschaften im Überblick

Bereich/Kriterium	Anzahl Botschaften mit entsprechenden Angaben:											
	Vorliegen von Angaben (= formelle Qualität)						Art der Angaben (= substanzielle Qualität)					
	Begriff erwähnt	Eigener Abschnitt	Keine Auswirkungen	Auswirkungen nicht vorhersehbar	Vergleich auf anderes Kapitel	Angabe ausserhalb des Kapitels	Qualitative Angaben	Quantitative Angaben	Monetäre Angaben	Nutzen / positive Auswirkung	Kosten / negative Auswirkung	Kosten-Nutzen-Verhältnis
Bund	49	49	35	13	17	48	50	20	40	32	33	3
Kantone, Gemeinden usw.*	45	45	31	7	7	46	41	2	8	21	21	0
Volkswirtschaft	18	17	14	7	6	17	42	12	18	38	21	2
Gesellschaft	14	14	3	1	4	15	27	2	0	17	3	1
Umwelt	9	9	4	1	2	9	15	2	0	9	3	0
Sonstige Auswirkungen	13	13	6	0	1	16	21	2	1	9	6	0
Alternativen	2	2	0	1	3	1	29	4	9	4	16	1
Anzahl analysierter Botschaften (N = 50)	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50

* Kantone, Gemeinden sowie Städte, Agglomerationen und Berggebiete

Darstellung: EFK. Die zugehörigen Erläuterungen und zusätzlichen Analysen finden sich im beiliegenden Bericht. Die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann sind unter den Auswirkungen auf die Gesellschaft aufgenommen.

Andererseits finden sich häufig ungenaue Formulierungen. Nicht selten liest man, dass keine *direkten oder unmittelbaren* Auswirkungen zu erwarten sind:

«Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen.»

«Die Anpassung von Artikel [...] hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.»

«Auf die Kantone und Gemeinden hat der Bundesbeschluss keine besonderen Auswirkungen.»

«Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses hat keine grösseren wirtschaftlichen Auswirkungen.»

«Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt.»

Gerne verwenden die Ämter auch die Formulierung, dass sich die Auswirkungen nicht leicht prognostizieren lassen, was ohne weiterführende Aussagen und Argumenten zur Untermauerung problematisch ist:

«In welchem Umfang mit personellen Auswirkungen aufgrund des erwarteten Rückgangs der Rechtsfälle wegen des Wegfalls von Abgrenzungsproblemen zu rechnen ist, lässt sich nicht schlüssig beurteilen.»

«Der gesamtwirtschaftliche Effekt eines [...]gesetzes lässt sich nicht beziffern, er dürfte aber positiv sein.»

«Wenngleich der Wachstumseffekt letztlich nur schwer zu quantifizieren ist.»

«Allerdings lassen sich die Effekte der Liberalisierung nur schwer quantifizieren.»

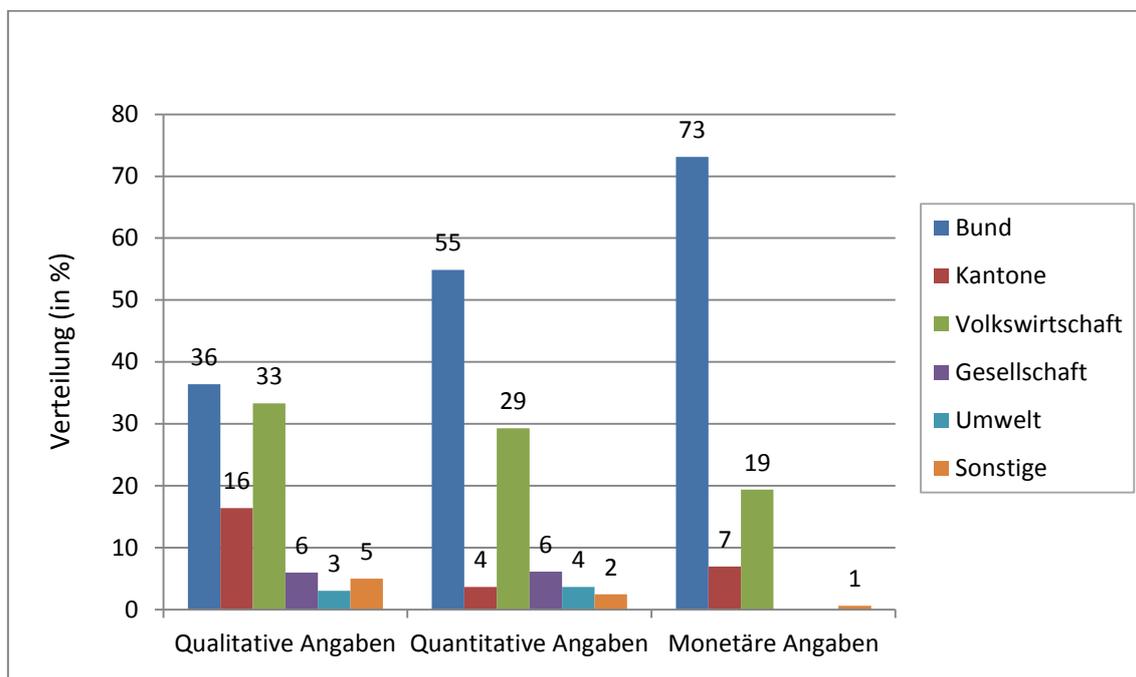
«Diese Auswirkungen und deren Saldo lassen sich jedoch nicht konkret im Voraus beziffern, da sie von vielen variablen Faktoren abhängen.»

«Einsparungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialversicherungskosten entgegen, die nicht präzise beziffert werden können.»

4.2.2 Substanzielle Qualität – Arten von Aussagen

Die Auswirkungen auf den Bund sind grundsätzlich in qualitativen oder monetären Begriffen dargelegt, quantitative Angaben (Zahlenangaben nicht monetärer Art) sind selten. Die monetären Argumente zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft umfassen weniger als einen Viertel der Angaben zu den Auswirkungen auf den Bund (67 monetäre Aussagen in sämtlichen Botschaften beziehen sich auf die Volkswirtschaft, 253 auf den Bund). Bei den Auswirkungen auf die Kantone beträgt das Verhältnis der monetären Argumente gerade noch einen Zehntel (24 Nennungen). Die Abbildungen 2 und 3 illustrieren dieses Ungleichgewicht zwischen der Einhaltung der formellen Anforderungen (Vorliegen eines Kapitels mit entsprechendem Titel) und dem substanziellen Inhalt (qualitative, quantitative und monetäre Angaben zu den Auswirkungen). Abbildung 4 konzentriert sich auf die substanziellen Angaben und zeigt die Verteilung der Angaben auf die einzelnen Arten von Argumenten (qualitative, quantitative und monetäre Argumente) und nach Auswirkungsart. Bei den qualitativen Angaben beziehen sich 36 % auf den Bund, 16 % auf die Kantone, 33 % auf die Volkswirtschaft und 14 % auf sonstige Auswirkungen (Umwelt, Gesellschaft, andere). Bei den quantitativen Angaben zeigt sich das Ungleichgewicht noch viel deutlicher (Bund: 55 %; Kantone: 4 %; Volkswirtschaft: 29 %; Sonstige: 12 %), ebenso bei den monetären Angaben (Bund: 73 %; Kantone: 7 %; Volkswirtschaft 19 %; Sonstige: 1 %). Somit liegen zu den Kantonen, der Umwelt und der Gesellschaft kaum quantitative oder monetäre Angaben vor.

Abbildung 4: Angaben nach Auswirkungsart und Art der Angaben (qualitativ, quantitativ oder monetär)



Darstellung: EFK. Prozentuale Aufteilung der insgesamt festgestellten Argumente aus sämtlichen 50 Botschaften. N = 1620 festgestellte Angaben aus sämtlichen 50 Botschaften

4.2.3 Auswirkungen auf die Kantone

Aus den Gesprächen mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern und der Konferenz der Kantonsregierungen geht hervor, dass die Botschaften des Bundesrates im Allgemeinen nicht genügend zuverlässige und umfassende Angaben zu den Kantonen und zur Umsetzung liefern. Aus diesem Grund wurde Artikel 8 der Vernehmlassungsverordnung (VIV) vor Kurzem überarbeitet, mit seinem Inkrafttreten (voraussichtlich im April 2016) müssen die erläuternden Berichte detailliertere Angaben zur Umsetzung enthalten. Abbildung 4 oben zeigt, dass die 50 untersuchten Botschaften tatsächlich sehr wenige Angaben zu den Kantonen enthalten. Die Ergebnisse fallen jedoch anders aus, wenn man die Relevanz der Botschaften und die Auswirkungsarten in den einzelnen Botschaften berücksichtigt.

4.2.4 Ergebnisse nach Relevanz der Botschaften

Die EFK hat Schätzungen zur Bedeutung der einzelnen Botschaften (allgemeine Relevanz) sowie zur Relevanz der einzelnen Auswirkungsarten (spezifische Relevanz) vorgenommen. *Die allgemeine Relevanz* wird anhand von zwei Kriterien ermittelt: den Richtliniengeschäften des Bundesrates (Geschäftsbericht) und dem Finanzvolumen und/oder den erwarteten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (auf Basis des Kapitels zu den Auswirkungen). Die Botschaften wurden in drei Kategorien eingeteilt: hohe Relevanz (3), mittlere Relevanz (2) und geringe Relevanz (1). *Die spezifische Relevanz* wurde anhand der in den Botschaften festgestellten Angaben ermittelt, Beispiel: Ist zu erwarten, dass eine bestimmte Botschaft Auswirkungen auf die Kantone oder die Umwelt hat? Jeder Botschaft wurde anhand der Relevanz der einzelnen Auswirkungsarten eine spezifische Relevanz zugewiesen (genauere Angaben im beiliegenden Bericht).

Nachdem die Bedeutung der einzelnen Botschaften feststand, hat die EFK Mindeststandards in Bezug auf die Qualität festgelegt. Jeder Art von Botschaft (hohe, mittlere und geringe Relevanz) wurde eine erforderliche Mindestpunktzahl zugeordnet. Diese Mindestpunktzahlen wurden mithilfe des gleichen Bewertungsrasters verteilt, mit dem auch den 50 Botschaften Qualitätspunkte vergeben wurden. So wurde pro Relevanzkategorie die erforderliche Mindestanzahl Punkte ermittelt (genauere Angaben zu ihrer Festlegung finden sich im beiliegenden Bericht). Die EFK nahm anschliessend einen Vergleich der Ergebnisse pro Botschaft mit den Mindeststandards vor, um die Relevanz der Folgenabschätzungen durch die einzelnen Ämter zu beurteilen.

Tabelle 16 enthält einen Überblick über sämtliche Botschaften nach ihrer allgemeinen Relevanz:

Tabelle 16: Punktzahlen der einzelnen Botschaften nach Relevanz

	Geringe Relevanz (N=12)		Mittlere Relevanz (N=14)		Hohe Relevanz (N=24)	
	Nr. der Botschaft	Effektive Punktzahl	Nr. der Botschaft	Effektive Punktzahl	Nr. der Botschaft	Effektive Punktzahl
mind. 80 Punkte					39	379
					49	374
					50b	317
					11	292
					48	281
					40	251
					38	245
					12	243
					41	223
					42	193
					4	192
					15	157
					30	149
					13	144
			32	180	16	137
			3	129	7b	127
			5	117	26	122
			19	111	7a	117
	9	189	6	110	27	101
	44	167	47	102	14	90
	37	87	45	95	28	87
	2	82	33	87	10	86
50-80 Punkte	25	78	1	59	23	56
	20	58	17	54		
30-50 Punkte	34	43	24	48		
	36	33	18	42		
	8	33	21	38		
	43	30				
0-30 Punkte	35	16	31	28	22	23
	46	5				

Darstellung: EFK. Die roten Linien stellen die Mindestschwellenwerte für die allgemeine Relevanz der einzelnen Kategorien dar: geringe Relevanz = 30, mittlere Relevanz = 50, hohe Relevanz = 80.

Acht Botschaften verfehlen den ihrer Kategorie zugewiesenen Mindestwert für ihre allgemeine Relevanz. Dies entspricht 14 % der gesamten Stichprobe. Bei diesen Botschaften wurde keine Folgenabschätzung vorgenommen.

Tabelle 17: Mindeststandard nach allgemeiner Relevanz nicht erreicht⁴⁶

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestpunktzahl)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert (*)
22	Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft	Hoch (80)	23	29 %
23	Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migration		56	70 %
18	Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz	mittel (50)	42	84 %
21	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden)		38	76 %
31	Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes		28	56 %

Darstellung: EFK. (*) Dieser Wert gibt die Differenz zwischen dem Mindestschwellenwert und dem erzielten Wert der einzelnen Botschaften an. Er ist umso besser, je höher er ausfällt, allerdings sind hier nur die ungenügenden Ergebnisse erfasst.

Auch für die spezifische Relevanz wurden Mindestwerte festgelegt, d. h. die EFK hat festgelegt, wie viele Punkte eine Botschaft, die stark/mittel/wenig von Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf die Kantone usw. betroffen ist, pro Auswirkungsart erzielen sollte. Danach hat die EFK geprüft, ob die Botschaften in allen betroffenen Bereichen diese Mindestpunktzahl erreicht haben. Hat das zuständige Amt bei einer Botschaft mit potenziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und die Volkswirtschaft diese drei Auswirkungsarten ausreichend dargestellt? Der Test ergab, dass 16 % der untersuchten Botschaften den Mindestanforderungen nicht genügen, wenn man die einzelnen Auswirkungsarten betrachtet und sich nicht auf die allgemeine Relevanz der Botschaft beschränkt.

Tabelle 18: Mindestpunktzahl in allen Bereichen erreicht, nach Relevanz

	Anzahl Botschaften	Anzahl Botschaften «nicht erreicht»	Prozentualer Anteil Botschaften «Mindestpunktzahlen nicht in allen Bereichen erreicht»	Durchschnitt «erreicht» in Prozent ^(*)
Hohe Relevanz	24	2	8 %	76 %
Mittlere Relevanz	14	4	30 %	75 %
Geringe oder keine Relevanz	12	2	17 %	56 %
Total / Durchschnitt der drei Relevanzstufen (1–3)	50	8	16 %	71 %

Darstellung: EFK. (*) Der Durchschnitt «erreicht» gibt an, inwiefern die Botschaften alle betroffenen Bereiche abgedeckt haben. Die Gliederung erfolgt nach Kategorien. So haben beispielsweise die Botschaften von hoher Relevanz im Durchschnitt zu 76 % alle betroffenen Bereiche abgedeckt.

⁴⁶ In diesem Kapitel werden anschliessend nur Botschaften mit mittlerer oder hoher Relevanz besprochen, da die Fehlerquote bei den Botschaften mit geringer Relevanz zu hoch ist (vgl. Erläuterung der Mindestschwellenwerte im beiliegenden Bericht).

Die Ergebnisse des vorliegenden Tests deuten darauf hin, dass die Qualität anscheinend nicht vollumfänglich von der Relevanz des Entwurfs abhängt, da die als weniger relevant eingestuftes Botschaften besser abschneiden als die von mittlerer Relevanz. Am besten schneiden aber die relevantesten ab.

Die EFK stuft dieses Ergebnis (Nichterreichen der Mindestpunktzahl bei der allgemeinen Relevanz in 16 % der Fälle) als ungenügend ein, angesichts der sehr tief angesetzten Schwellenwerte hätte man die Abdeckung sämtlicher Auswirkungsarten erwarten dürfen. Die EFK liess zudem einen gewissen Auslegungsspielraum und stufte den Test als bestanden ein, wenn 80 % der Auswirkungsarten abgedeckt waren. Bei einer gemeinsamen Betrachtung dieser beiden Ergebnisse – Erreichen des allgemeinen Mindeststandards und nach Auswirkungsart – erreichen rund 15 % der Botschaften die Mindeststandards der EFK eindeutig nicht.

Die folgende Tabelle zeigt sämtliche Ergebnisse für alle betrachteten Botschaften (Test bestanden bzw. nicht bestanden) in Bezug auf die allgemeine sowie die spezifische Relevanz (nach Auswirkungsart):

Tabelle 19: Testergebnisse nach Auswirkung und Relevanz

Relevanz	Total			Bund			Kantone usw.			Volkswirtschaft			Gesellschaft			Umwelt		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Test bestanden	10	10	22	7	24	11	22	17	1	11	17	8	3	1	1	3	1	1
Test nicht bestanden	2	4	2	2	5	1	4	6	0	6	7	1	1	10	1	10	2	0
Anzahl Fälle pro Kategorie	12	14	24	9	29	12	26	23	1	17	24	9	4	11	2	13	3	1
Test vor 2013 nicht anwendbar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	33	33	33	33	33
Anteil «bestandener Tests»	0.83	0.71	0.92	0.78	0.83	0.92	0.85	0.74	1.00	0.65	0.71	0.89	0.75	0.09	0.50	0.23	0.33	1.00
Anteil «bestandener Tests»	0.84			0.84			0.80			0.72			0.29			0.29		

Darstellung: EFK. Relevanz 1 = gering, 2 = mittel 3 = hoch

4.2.5 Ergebnisse nach Auswirkungsart

Eine detaillierte Betrachtung nach Auswirkungsart zeigt, dass die Ämter bei den Auswirkungen auf den Bund in 80 % der Fälle die Mindestpunktzahl erreicht haben. Von den sieben Botschaften, die den Test nicht bestanden haben, waren eine für den Bund von hoher, vier von mittlerer und zwei von geringer Relevanz.

Tabelle 20: Auswirkungen auf den Bund – Mindestpunktzahl nicht erreicht

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestwert)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert
31	Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes	Hoch (24)	18	75 %
22	Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft	mittel (16)	14	88 %
42	Botschaft zur Änderung des Markenschutzgesetzes und zu einem Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen («Swissness»-Vorlage)		11	69 %
43	Botschaft zum Messwesen		11	69 %
35	Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia (Pro-Helvetia-Gesetz; PHG)		7	44 %

Darstellung: EFK

Im Durchschnitt haben 72 % der Botschaften *bei den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft* die im Test verlangte Mindestpunktzahl erreicht. Bei 13 Botschaften war dies nicht der Fall: sechs wiesen eine geringe volkswirtschaftliche Relevanz, sechs weitere eine mittlere und eine eine hohe:

Tabelle 21: Auswirkungen auf die Volkswirtschaft – Mindestpunktzahl nicht erreicht

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestwert)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert
10	Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung	Hoch (29)	18	62 %
45	Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)	mittel (18)	13	72 %
34	Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG)		6	33 %
30	Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung — Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)		5	28 %
31	Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes		3	17 %
21	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden)		0	0
48	Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016		4	22 %

Darstellung: EFK

Wie bereits erwähnt, kann die Lektüre der Botschaften den Eindruck erwecken, dass die *Auswirkungen auf die Kantone* lückenhaft und ungenügend dargestellt werden. Tatsächlich ist das entsprechende Kapitel grundsätzlich vorhanden, es bietet aber nur wenige Angaben zu den Folgen der Umsetzung. Dieses Bild nuanciert sich etwas, wenn man die spezifische Relevanz testet. Bei Berücksichtigung der Relevanz der einzelnen Entwürfe für die Kantone zeigt sich, dass 80 % der Botschaften diesen Test bestehen, d. h. die Mindestpunktzahl erreichen. Sechs Botschaften – alle von der EFK als mit mittleren Auswirkungen auf die Kantone eingestuft – erreichen die Mindestpunktzahl nicht. Verbesserungen sind somit bei dieser Kategorie – den Botschaften, bei denen die Auswirkungen auf die Kantone nicht auf der Hand liegen (d. h. weder umfangreicher noch vernachlässigbarer Art sind) – unerlässlich.

Tabelle 22: Auswirkungen auf die Kantone – Mindestpunktzahl nicht erreicht

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestwert)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert
50b	Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016	mittel (14)	13	93 %
15	Botschaft zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes		11	79 %
2	Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport		10	71 %
14	Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung		6	43 %
19	Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes (Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser)		6	43 %
41	Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Rahmenprogrammen der Europäischen Union in den Bereichen Forschung und Innovation in den Jahren 2014–2020		1	7 %

Darstellung: EFK

Bei den *Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft* wurden ausschliesslich im Jahr 2013 und danach veröffentlichte Botschaften getestet, da der Botschaftsleitfaden in diesen Fragen zuvor keinen entsprechenden Abschnitt vorgeschrieben hatte. Ergebnis: Nur ein Drittel der betreffenden Botschaften (5/17) erreicht in diesen beiden Bereichen die Mindestpunktzahl. Dies bedeutet, dass die Anforderungen drei Jahre nach ihrer Einführung noch immer nicht zufriedenstellend erfüllt werden. Folgende Botschaften haben die Mindestpunktzahl nicht erreicht:

Tabelle 23: Auswirkungen auf die Gesellschaft – Mindestpunktzahl nicht erreicht

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestwert)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert
5	Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz (NDG)	Hoch (25)	12	48 %
45	Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)	mittel (15)	12	80 %
14	Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung		9	60 %
41	Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Rahmenprogrammen der Europäischen Union in den Bereichen Forschung und Innovation in den Jahren 2014–2020		8	53 %
9	Botschaft zum Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten		6	40 %
4	Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee		4	27 %
7b	Botschaft zu einem Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2015–2021		4	27 %
16	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen		2	13 %
30	Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung — Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)		0	0
37	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung; Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA)		0	0

Darstellung: EFK

Tabelle 24: Auswirkungen auf die Umwelt – Mindestpunktzahl nicht erreicht

Nr.	Titel	Relevanz (Mindestwert)	Effektive Punktzahl	% Erreichung gegenüber Mindestwert
41	Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Rahmenprogrammen der Europäischen Union in den Bereichen Forschung und Innovation in den Jahren 2014–2020	mittel (15)	5	33 %

Darstellung: EFK

4.2.6 Folgenabschätzung und Angemessenheit der Botschaften

Es stellt sich eine letzte Frage: Fällt das Ergebnis besser aus, wenn das zuständige Amt angibt, dass eine (einfache oder vertiefte) Folgenabschätzung durchgeführt wurde?

- *Einfache Folgenabschätzung:* Vier von den sieben Botschaften, bei denen nach Angaben des zuständigen Amtes eine einfache Folgenabschätzung durchgeführt wurde, haben die Mindestpunktzahl nicht in allen Bereichen erreicht (Nr. 9, 14, 15 und 16). Somit reicht entweder eine einfache Folgenabschätzung nicht aus, um die Botschaft zu verbessern, oder die betreffende Folgenabschätzung wurde nicht angemessen durchgeführt.
- *Vertiefte Folgenabschätzung:* Alle Botschaften, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung vorgenommen wurde, haben die Mindestpunktzahl in allen Bereichen erreicht (Nr. 11, 19, 38, 39 und 49). Dies spricht für die Durchführung von vertieften Folgenabschätzungen.
- *Problematische Botschaften:* Vier von sechs Botschaften werden als besonders problematisch bewertet, da sie als relevant eingestuft wurden, das zuständige Amt aber bei der Umfrage keine vertiefte Analyse gemeldet hat und die Botschaft selbst keinen Hinweis auf eine Folgenabschätzung enthielt. Diese vier Botschaften (Nr. 10, 41, 42 und 50b) erreichen in allen Bereichen nicht die erforderliche Mindestpunktzahl.

Allio (2011) ist der Ansicht, dass die vertieften RFA, analog den einfachen RFA, nur dazu dienen, das Kapitel der wirtschaftlichen Auswirkungen zu strukturieren. Gesetzesentwürfe seien das Ergebnis von Kompromissen der einzelnen Akteure, die Ergebnisse einer RFA könnten das Verfahren nicht zum Stillstand bringen. Die Analyse der EFK ermöglicht eine etwas differenziertere Betrachtung dieser Feststellungen. Es bestehen qualitative Unterschiede zwischen den Botschaften ohne, denjenigen mit einer einfachen und denjenigen mit einer vertieften Folgenabschätzung.

In qualitativer Hinsicht sind auch andere Aspekte zu erwähnen, so etwa die Tatsache, dass sehr wenige *Quellenverweise* erfolgen. Die Leserinnen und Leser haben die Aussagen in der Botschaft für bare Münze zu nehmen; die Folgenabschätzungen werden nur selten erwähnt.⁴⁷ Diese Darstellungsweise deckt sich mit den Erwartungen der Parlamentarier, die in den Interviews den Verweisen einen geringen Stellenwert zugestehen. Angesichts der im Botschaftsleitfaden explizit festgelegten Anforderungen reicht dies jedoch eindeutig nicht aus. Die Ämter sind gehalten, Angaben zur Zuverlässigkeit der Schätzungen zu machen, vernachlässigen dies aber. Die Richtlinien werden somit nur teilweise umgesetzt.

4.2.7 Wenig zuverlässige Prognosen

Häufig stellen Botschaften die ersten Unterlagen dar, die von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Zusammenhang mit einem bestimmten Thema gelesen werden. Dies gilt insbesondere für die Dossiers, für die sie in einer Kommission zuständig sind. Die EFK hat in den einzelnen Interviews festgestellt, dass die meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Bundesverwaltung vertrauen. Sie stellen die Angaben in den Botschaften nicht sonderlich infrage.

⁴⁷ Die Ergebnisse sind vergleichbar mit denen von Schlegel (2015): Nur 17 % der durch das SECO evaluierten Botschaften verwiesen auf die verwendete Methode oder auf den Berechnungsansatz.

Sie verwenden die Zahlenangaben in ihren Argumenten, weshalb diese Angaben zuverlässig sein müssen. Die Sekretärinnen und Sekretäre der Kommissionen sind im Allgemeinen kritischer eingestellt als die Parlamentarier. Sie wünschen sich umfangreichere Angaben zu den gelieferten Zahlenwerten, etwa bei der Anzahl beantragter Stellen.

Die EFK hat drei Fallstudien erstellt, um die in den Botschaften formulierten Prognosen zu verifizieren. Dabei war sie sich der Tatsache bewusst, dass Prognosen reine Vorhersagen sind und zahlreichen Einflussfaktoren unterliegen. Die EFK konzentrierte sich auf Angaben aus dem Kapitel zu den Auswirkungen und versuchte daher nicht, die Erreichung der Hauptziele der betreffenden Erlasse zu überprüfen. Der beiliegende Bericht beleuchtet die Auswahl der Fälle im Einzelnen und enthält auch weitere Angaben dazu. Die folgenden Ausführungen stellen eine Kurzversion dar.

Erläuterung der Bewertungsskala:

▲	Die Prognosen sind unbegründet bzw. nicht eingetreten.
■	Die Prognosen sind unklar bzw. nur teilweise eingetreten.
●	Die Prognosen sind nachvollziehbar und eingetreten.
	Die Prognosen liessen sich noch nicht verifizieren bzw. durch Beobachtungen erhärten.

4.2.8 Fallstudie 1: «Cassis de Dijon»

Das «Cassis de Dijon»-Prinzip (CdD) besagt, dass Produkte, die aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) stammen und gemäss den Vorschriften des betreffenden Staates hergestellt wurden, im Allgemeinen in der gesamten EU vertrieben werden dürfen. Beschränkungen sind nur zulässig, sofern sie der Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen dienen.

Das CdD-Prinzip wurde von der Bundesversammlung mit knapper Mehrheit verabschiedet. Schon in der vorparlamentarischen Phase musste das SECO Zugeständnisse machen. So erklärte es sich z. B. mit der Einführung einer Sonderregelung für den Vertrieb von Lebensmitteln einverstanden. Diese Regelung schreibt ein Bewilligungsverfahren beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vor⁴⁸, sofern die betreffenden Lebensmittel den schweizerischen Vorschriften nicht genügen. Dieses Verfahren stellt eine Beschränkung dar, die den Zielen der Reform widerspricht.

Das CdD-Prinzip war ein technisch komplexer und politisch heikler Entwurf. Es herrschten grosse Erwartungen zu seinen Auswirkungen, zudem bestand ein gewisser Druck, bezifferbare Ergebnisse vorzulegen. Mit der entsprechenden RFA liess sich ermitteln, ob die Vorschriften die Preise beeinflussen würden. Unter der Annahme, dass die entsprechenden technischen Hemmnisse eine Preisdifferenz von 10 % nach sich ziehen, hätte die Anwendung des CdD-Prinzips nach einer als konservativ bezeichneten Einschätzung jährliche Einsparungen von zwei Milliarden Franken auf der Konsumenten- und Herstellerseite zur Folge haben sollen. Im Gegenzug befasste sich die RFA kaum mit allfälligen negativen Auswirkungen des CdD-Prinzips und hatte im Endeffekt keine nachweisliche Verbesserung des Entwurfsinhalts zur Folge.

⁴⁸ Zum Zeitpunkt der Revision war das BAG für diese Fragen zuständig.

Das SECO befasste sich mit verschiedenen Auswirkungsarten:

- *Auswirkungen auf den Bund:* Mehrbedarf von 2,65 Millionen Franken pro Jahr (11 Stellen und ein Jahresbudget von einer Million Franken)
- *Auswirkungen auf die Kantone:* zahlenmässig nicht quantifizierter Mehrbedarf
- *Auswirkungen auf die Volkswirtschaft:* Preisrückgang, Anstieg der Binnennachfrage, Belebung des Wettbewerbs, Vermeidung neuer Handelshemmnisse.

Auswirkungen auf den Bund

Die Einführung eines neuen Bewilligungsverfahrens erfordert zusätzliche Ressourcen beim BLV (laut Botschaft beim BAG), die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung nicht vorgesehen waren. Andererseits war man der Auffassung, dass der in der Entwurfsphase angekündigte Personalbedarf nur während der Einführungsphase bestehen dürfte. Für neue Lebensmittelbewilligungsverfahren ist allerdings keine feste Laufzeit vorgesehen. Der Personalbedarf ist in den ersten fünf Jahren zwar geringer ausgefallen als erwartet, die langfristigen Auswirkungen auf das Personal und die finanziellen Ressourcen dürften aber umfangreicher ausfallen als prognostiziert.

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das CdD-Prinzip trägt dazu bei, dass neue Handelshemmnisse verhindert werden. Die übrigen CdD-Versprechungen der Botschaft haben sich allerdings nicht bewahrheitet. Zwar ist die Sonderregelung für Lebensmittel in die Botschaft eingegangen, das Kapitel zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft bezieht sich jedoch nur am Rande darauf. In seiner Darstellung des Anwendungsbereichs erwähnt es die Sonderregelung für Lebensmittel, bei der Schätzung der potenziellen Einsparungen wird sie jedoch nicht berücksichtigt. Die Befürworter des Entwurfs nutzten das in der Botschaft genannte Einsparungspotenzial von 2 Milliarden Franken als Argument für seine Annahme. Auch die Gegner des CdD-Prinzips beriefen sich darauf, um nach der Einführung seine Unzweckmässigkeit zu belegen.

In der entsprechenden Ex-post-Studie des SECO ist nachzulesen, dass die Studienergebnisse keine Rückschlüsse auf Preiseffekte zulassen. In der Zusammenfassung wird dieses negative Ergebnis heruntergespielt: «Angesichts der oben festgestellten geringen Nutzung des Prinzips war dies aber auch nicht zu erwarten.»⁴⁹ Die Botschaft von 2008 setzte allerdings darauf, dass das CdD-Prinzip von grosser Tragweite sein würde. Das SECO zog aber nicht mal in Erwägung, dass das CdD-Prinzip kaum genutzt werden könnte. In der Botschaft war auch von insgesamt positiven volkswirtschaftlichen Folgen die Rede, die sich letztlich nicht belegen liessen. Die Preissenkungen, ausgelöst durch die Einführung des CdD-Prinzips, liessen sich bei der Evaluation ex post nicht nachweisen. Letztere lässt im Übrigen jeglichen Hinweis auf eine Absicht zur Überprüfung des in der Botschaft prognostizierten Wachstumseffekts oder allfälliger unerwünschter Effekte der Reform vermissen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der Kompromiss zur Einführung der Sonderregelung für Lebensmittel ein Handelshemmnis darstellt und somit das Preissenkungspotenzial mindert. Andererseits fallen die nach dem CdD-Prinzip importierten Nicht-Lebensmittel nicht unter die Sonderregelung, was ein Risiko für Konsumentinnen und Konsumenten insbesondere bei Kosmetika (Zusammensetzung und Gesundheitsversprechen) birgt.

⁴⁹ SECO (2013): S. 12

Auswirkungen auf die Kantone

Der angekündigte Mehrbedarf zur Überwachung des Marktes liess sich nicht erhärten. Im Endeffekt bieten die Händler (zumindest bei Lebensmitteln) kaum Produkte nach dem CdD-Prinzip an. Zudem nehmen die Kantone ihre Kontrollen wie vor der Einführung des CdD-Prinzips nach dem Lebensmittelrecht vor, ihr Verfahren hat sich somit nicht geändert.

Fazit

Die wesentlichen antizipierten Effekte des CdD-Prinzips (Einsparungen von 2 Mrd. Franken und Wirtschaftswachstum von 0,5 %) liessen sich nicht nachweisen. Das SECO hätte die hohe Unsicherheit seiner Prognosen identifizieren und die RFA-Zahlen nach der Vernehmlassung anpassen müssen, als die Zulassung für bestimmte Lebensmittel eingeführt wurde.

Tabelle 25: Eingetroffene Vorhersagen

Art der Auswirkung	Erläuterung	Eingetretene Prognose (Schätzung der EFK)	
Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	Letztendlich geringerer Personalbedarf als in der Botschaft veranschlagt (eher 7 als 11), dafür auf längere Zeit. Daher dürften kurzfristig Einsparungen erfolgen, potenziell aber höhere langfristige Kosten anstehen.	Teilweise eingetretene Prognose	■
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft: Abbau von Handelshemmnissen	Die Einführung eines Lebensmittelbewilligungsverfahrens widerspricht dem CdD-Prinzip, da es ein Handelshemmnis darstellt und somit die Vorteile der Reform mindert. Mit der Reform ist es aber gelungen, der Schaffung neuer Handelshemmnisse entgegenzuwirken, indem man in den neuen Schweizer Vorschriften das entsprechende Anforderungsniveau erhöhte und zugleich die Verordnung laufend harmonisierte.	Teilweise eingetretene Prognose	■
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft: Breiteres Produktangebot	Es liess sich keine effektive Verbreiterung des Produktangebots beobachten. Die angesprochenen Händler bestätigten, dass sie nur wenige Produkte verkauften, die unter das CdD-Prinzip fallen (höchstens ein halbes Dutzend). Nach Aussage des SECO (2013) hat die Revision den Umfang des Schutzes auf alle Fälle nicht gemindert.	Teilweise eingetretene Prognose	■
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft: Preisrückgang, Wachstumszunahme	Da die erste Phase (Abbau von Hemmnissen beim Import) nicht vollumfänglich vollzogen wurde, liessen sich die übrigen Effekte nicht beobachten (dies gilt insbesondere für den Preiseffekt).	Nicht eingetretene Prognose	▲
Auswirkungen auf die Kantone	Der angekündigte Mehrbedarf zur Überwachung des Marktes liess sich nicht erhärten. Die Kantone nehmen ihre Kontrollen wie vor der Einführung des CdD-Prinzips nach dem Lebensmittelrecht vor; ihr Verfahren hat sich somit nicht geändert.	Nicht eingetretene Prognose	▲

Darstellung: EFK

4.2.9 Fallstudie 2: Familienabzüge

Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde über die Besteuerung von Paaren und Familien debattiert. Die Notwendigkeit einer Steuerreform steht fest, die konkreten Lösungsansätze sind aber nach wie vor umstritten.

Nach dem Vernehmlassungsverfahren hat sich der Bundesrat für die Einführung des Elterntarifs, Variante C eingesetzt, d. h. für eine zusätzliche Senkung des Steuerbetrags um 170 Franken pro Kind neben den Betreuungskostenabzügen und den bereits bestehenden Kinderabzügen (im selben Umfang wie bisher). Für die Kantone war diese Lösung aber zu kompliziert und aufwendiger als die kombinierte Lösung, bei der sowohl der Kinderabzug erhöht als auch ein neuer Abzug für Drittbetreuungskosten eingeführt worden wären.

Die ESTV nahm keine RFA nach den Vorgaben des SECO vor, sondern Analysen unter verschiedenen Szenarien, um die Steuerausfälle zu simulieren und zu prognostizieren. Die in der Botschaft festgehaltenen Prognosen erwiesen sich als nicht zutreffend.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die ESTV erwartete Mindereinnahmen in Höhe von 360 Millionen Franken aufgrund des Drittbetreuungskostenabzugs. Die Kantone hätten einen Anteil von 60 Millionen zu tragen. Letztendlich betrug der gesamte Steuerausfall rund 60 Millionen Franken. Die ESTV führt mehrere Gründe für diesen Rechenfehler an. Zum Zeitpunkt der Schätzungen lagen keine Daten vor. Zudem ist es schwierig, den Steuerausfall aufgrund des Abzugs für Drittbetreuungskosten zu kalkulieren, da zu diesem Zweck Annahmen zum zukünftigen Verhalten der Steuerzahler erforderlich sind. Die ESTV hat ihre Berechnungen im Rahmen der Behandlung der SVP-«Familieninitiative»⁵⁰ wiederholt und eingeräumt, sich bei der Häufigkeit der Abzüge für Drittbetreuungskosten sowie deren Umfang verschätzt zu haben.

Die ESTV kann den effektiven Steuerausfall aufgrund der Einführung des Elterntarifs nicht beziffern. Die Botschaft ging davon aus, dass ein Abzug vom Steuerbetrag in Höhe von 170 Franken die Einnahmen um 185 Millionen verringert hätte. Allerdings lassen sich die Steuerfolgen eines Elterntarifs von 250 statt 170 Franken nicht linear extrapolieren.

Es trifft zu, dass der Bund nur schwer auf kantonale Steuerdaten und insbesondere für die direkte Bundessteuer (DBST) zugreifen kann. Daher hat das EFD ein Projekt lanciert, um die Datenlage und die Qualität der Schätzungen zu verbessern. Der «zweite Bericht des EFD zur Einnahmenentwicklung direkte Bundessteuer»⁵¹ versucht zu ergründen, ob die Prognosefehler bei der DBST auf Schätzungsfehler bei den finanziellen Folgen verschiedener Steuerreformen zurückzuführen sind. Die Auswirkungen einschliesslich derjenigen der Reform der Familienbesteuerung wurden somit a posteriori evaluiert. Daher geht die ESTV grundsätzlich davon aus, dass sich der korrigierte Steuerausfall infolge des Drittbetreuungskostenabzugs (von 360 auf 60 Mio.) im Jahr 2011 auf 300 Millionen Franken belief. Die Steuerfolgen des Elterntarifs lägen folglich bei 240 Millionen Franken. Die bisher jüngste Analyse stützt sich auf die Daten aus den

⁵⁰ Botschaft vom 4. Juli 2012 zur Volksinitiative «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen». An der Volksabstimmung vom 24. November 2013 wurde die Initiative abgelehnt.

⁵¹ Stand: 1. Juli 2015

acht Kantonen und weist darauf hin, dass die finanziellen Auswirkungen um insgesamt 21 Millionen Franken unterschätzt worden sein dürften (321 statt 300 Mio.). Dies zeigt, dass die Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen des Elterntarifs wahrscheinlich auch überhöht ausgefallen sind. Nach Vergleich mit der ersten Schätzung (gemäss Botschaft) würde sich somit für die gesamte Reform eine Differenz von rund 280 Millionen Franken ergeben.

Die EFK begrüsst den Einsatz der ESTV für eine Verbesserung der Datenlage und der Methoden im Prognosebereich. Wie sie bereits zu anderen Dossiers angemerkt hat, besteht hier ein grosser Bedarf, umso mehr, als die ESTV im Allgemeinen auf Ex-post-Analysen von Steuerausfällen einige Jahre nach Inkrafttreten wichtiger Reformvorlagen verzichtet.

Auswirkungen auf die Kantone

Die ESTV hat den zusätzlichen administrativen Aufwand der Kantone im Zusammenhang mit der Reform etwas unterschätzt. Die Informatik musste angepasst werden, um Abzüge vom Steuerbetrag anstatt vom Einkommen zu ermöglichen, da alle anderen Abzüge sich auf das Einkommen bezogen. Die Mitarbeitenden mussten in der Anwendung des Drittbetreuungskostenabzugs auf die verschiedenen Familienkonstellationen geschult werden. Die Reform sorgte ausserdem für Verwirrung bei den Steuerpflichtigen, da nicht klar war, welche Abzüge sie geltend machen konnten. Daher hatten die Steuerverwaltungen zusätzliche Arbeit zu leisten, um Fragen zu beantworten und fehlerhafte Steuererklärungen zu korrigieren.

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Botschaft zeigte eine gewisse Anzahl von erwarteten positiven Auswirkungen der Reform der Familienbesteuerung auf die Volkswirtschaft auf, insbesondere bei der Erwerbsquote der Mütter, der Geburtenrate, dem Haushaltseinkommen und der Wirtschaft im Allgemeinen. 2015 veröffentlichte die ESTV zwei Berichte zum Thema, einer zu den Drittbetreuungskosten und allfälligen Steuerabzügen⁵², ein anderer zu den Auswirkungen der Steuerabzüge für Ehepaare und Familien auf die Erwerbsquote.⁵³ Letzterer zeigt, dass der Elastizitätsgrad des Arbeitsangebots bei Frauen mit Kleinkindern grösser ist als bei verheirateten Frauen ohne Kinder. Diese Ergebnisse sind zwar mit Vorsicht zu geniessen, da sie sich auf eine andere Reform beziehen (Aufhebung der Obergrenze für Drittbetreuungskosten), zeigen aber, dass ein Arbeitsmarkteffekt, wenn er denn eintritt, mit Sicherheit positiv sein dürfte. Beziffern lässt sich dieser Effekt allerdings nicht. Die EFK war nicht in der Lage, diese Auswirkungen selbst zu überprüfen. Sie ist allerdings der Ansicht, dass Argumente, die sich kaum verifizieren lassen oder die einen sehr geringen Effekt erwarten lassen, nur sparsam verwendet werden sollten. Wenn die erwähnten Effekte in der Fachliteratur bekannt sind, hat die Botschaft entsprechende Verweise zu enthalten, um die Plausibilität der Argumente zu erhärten.

⁵² ESTV (2015a) Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.

⁵³ ESTV (2015) Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

Fazit

Im Endeffekt wurden die steuerlichen Auswirkungen um etwa 300 Millionen Franken zu hoch angesetzt, die Auswirkungen auf die Kantone dagegen zum Teil unterschätzt, während die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, wenn sie denn positiv sind, mit Sicherheit sehr gering ausfallen dürften.

Tabelle 26: Eingetroffene Vorhersagen

Art der Auswirkung	Erläuterung	Eingetretene Prognose (Schätzung der EFK)	
Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	Die finanziellen Auswirkungen des Drittbetreuungskostenabzugs wurden überschätzt. Es dürfte nur um 60 Millionen statt der in der Botschaft angesetzten 360 Millionen Franken gehen. Die finanziellen Auswirkungen des Elterntarifs wurden wahrscheinlich ebenfalls zu hoch angesetzt.	Überschätzter Effekt Die EFK bedauert die Schwierigkeiten, eine Gesamtsicht der finanziellen Auswirkungen des Entwurfs zu erhalten.	▲
Auswirkungen auf die Kantone	Anpassungen der Informatik, administrativer Aufwand. Der Abzug vom Steuerbetrag (Elterntarif) zog Anpassungs- und Schulungskosten in den kantonalen Steuerverwaltungen nach sich. Die Reform hat bei den Steuerpflichtigen eine gewisse Verwirrung ausgelöst, was die ESTV nicht vorhergesehen hatte. Daher hatten die Steuerverwaltungen zusätzliche Arbeit zu leisten, um Fragen zu beantworten und fehlerhafte Steuererklärungen zu korrigieren.	Effektive weitere Auswirkungen neben der IT-Anpassung	■
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	<u>Elterntarif:</u> Der Effekt des Elterntarifs auf das Steueraufkommen und die Geburtenrate wurde nicht untersucht, da er laut Ankündigung verschwindend klein sein dürfte. <u>Drittbetreuungskostenabzug</u> Der Effekt des Drittbetreuungskostenabzugs auf das Arbeitsangebot scheint plausibel zu sein. Die anderen Effekte (Wirtschaftswachstum, Geburtenrate) liessen sich nicht überprüfen.	Schwer zu verifizierender Effekt Die EFK bedauert, dass die positiven Argumente in grosser Zahl Verwendung fanden, ihre Messung sich aber schwierig gestaltet. Bei der Lektüre der Botschaft entsteht der Eindruck, dass die Reform sehr positiv für die Volkswirtschaft sein dürfte. Reale Auswirkungen liessen sich nicht mit Sicherheit feststellen.	■

Darstellung: EFK

4.2.10 Fallstudie 3: Luftfahrtgesetz

Die erste Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (LFG 1) gibt den Grundsätzen aus dem Bericht über die Luftfahrtpolitik 2004 eine konkrete Form und definiert die gesetzlichen Grundlagen für die Aufsichtstätigkeit des BAZL präziser. Dies sind die wesentlichen Punkte:

- Ersatz der bisher zulässigen Quersubventionierung der einzelnen Flugplatzkategorien durch ein neues Modell zur Finanzierung der Flugsicherung (Spezialfinanzierung Luftverkehr)
- Vorübergehende Subvention von Skyguide durch den Bund für Flugsicherungsdienste im Ausland
- Einführung einer Aufsichtsabgabe zur Abdeckung der Aufwendungen für zusätzliche Stellen innerhalb des BAZL und gleichzeitige Verbesserung des Kostendeckungsgrades.

Die Notwendigkeit, eine RFA durchzuführen, wurde erst spät identifiziert, d. h. beim Verfassen der Botschaft. Das entsprechende Mandat wurde extern vergeben. Die RFA sollte sich im Wesentlichen mit den Kosten der Reform befassen, andere Folgen standen nicht im Zentrum. Auf Anraten des SECO musste das Kapitel der Botschaft über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen nach Abschluss der Ämterkonsultation ergänzt werden. Die EFK ist der Ansicht, dass es diesem Kapitel zu den Auswirkungen nach wie vor an Klarheit fehlt. Es ist in der Tat auch nach der Lektüre schwierig, die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Projekts nachzuvollziehen. Zudem fanden keine Überlegungen zu Lösungsalternativen statt, da die LFG 1 stark von der Luftfahrtpolitik 2004 geprägt war.

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Der finanzielle Mehrbedarf des Bundes wurde mit rund 26 Millionen Franken veranschlagt (temporäre Erhöhung). Hierbei geht es um zwei Bereiche: das Defizit von Skyguide bei ihren Überwachungsdienstleistungen im Ausland und das Defizit der Regionalflughäfen. Die Botschaft spielte das Ausmass des durch den Bund zu tragenden Betrags herunter, indem sie von den 44 Millionen den in Zukunft von Skyguide zu tragenden Beitrag an Eurocontrol sowie die Skyguide in Rechnung gestellten Regulatorkosten abzog. Somit sollte der Bund nur noch Kosten von 26 Millionen Franken zu tragen haben. Die Entschädigung für die defizitäre Überwachung benachbarter Lufträume betrug 2014 effektiv 44 Millionen Franken. Der Beitrag an Eurocontrol für 2014 lag dagegen bei 11,5 Millionen, die Kosten für die Tätigkeit des BAZL beliefen sich auf 2 Millionen. Somit hatte der Bund Aufwendungen von 30,5 Millionen Franken zu tragen.

Im zweiten Bereich, d. h. beim Defizit der Regionalflughäfen, beliefen sich die Aufwendungen für Flugsicherungsdienstleistungen auf Regionalflughäfen 2014 auf 35 Millionen Franken.⁵⁴ Hiervon wurden 23 Millionen aus der Mineralölsteuer finanziert (Beitrag des Bundes).

Die Botschaft zeigt nicht eindeutig auf, dass der Bund mit dem Inkrafttreten der Revision über 60 Millionen Franken zu tragen haben wird. Es stimmt zwar, dass die Erträge aus der Mineralölsteuer künftig dem Luftraum zugewiesen werden und nicht mehr in einen gemeinsamen Topf fließen. Folglich handelt es sich nicht um einen Zusatzaufwand, sondern um Lastenverschiebung. Trotzdem hätte man den Gesamtbeitrag des Bundes klarer hervorheben müssen.

⁵⁴ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=60277>

Die neue Aufsichtsabgabe sollte in den ersten fünf Jahren nach ihrer Einführung Mehreinnahmen von höchstens 5 Millionen Franken pro Jahr generieren. Es war vorgesehen, sie phasenweise einzuführen, um den Steuerpflichtigen nicht zu schaden. Zur Deckung der Hälfte der Aufsichtskosten wären rund 20 Millionen Franken erforderlich gewesen. Das Parlament lehnte die Aufsichtsabgabe jedoch ab, da es der Ansicht war, dass die negativen Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie zu sehr ins Gewicht fallen dürften. Der Personalbedarf des BAZL musste daher anderweitig abgedeckt werden, namentlich durch eine Erhöhung des entsprechenden Budgets.

Ausserdem wurde bis heute keine Lösung für die Finanzierung der Dienstleistungen von Skyguide in Norditalien gefunden. Daher liess sich der um rund 18 Millionen Franken vorgesehene Minderbedarf an Bundesmitteln noch nicht realisieren. Das BAZL hätte transparentere Angaben zur Zuverlässigkeit eines solchen Falls machen müssen.

Andererseits hat die Aufsichtstätigkeit aufgrund der Streitigkeiten mit der EU nicht ab-, sondern im Gegenteil eher zugenommen. Der Zusatzaufwand des BAZL im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) wurde unterschätzt. Die Einführung der Verordnung (EG) 216/2008 ohne zeitgleiche Aufstockung des Personalbestands dürfte eine weniger intensive Aufsicht und eine Verlängerung der Behandlungsdauer von Gesuchen zur Folge haben.

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und auf die Kantone

Die Mittel aus der Spezialfinanzierung des Bundes reichen für die Regionalflughäfen der Kategorie II (Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sitten und St. Gallen-Altenrhein) seit Langem nicht mehr aus. Derzeit gelingt es den Flughäfen kaum, ihre Kosten zu decken. Die jährlichen Kosten für Flugsicherungsdienstleistungen auf Regionalflughäfen belaufen sich derzeit auf 35 Millionen Franken.⁵⁵ Die Nutzer (Piloten und Luftfahrzeugbetreiber) auf den Regionalflughäfen tragen 5 Millionen Franken an die Gesamtkosten bei. Der Bund finanziert über Beiträge aus der Mineralölsteuer Kosten in Höhe von 23 Millionen Franken. Flugsicherungsgebühren der Schweizer Flughäfen decken weitere 7 Millionen. Diese Beiträge werden mit der Aufhebung der Quersubventionierung der Regional- und Landesflughäfen eingestellt.

Die anschliessende Überarbeitung der Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) stellt den Vollzug der Änderungen in Form einer Übergangsbestimmung mit aufschiebender Wirkung dar. Bis 1. Januar 2016 ist Skyguide für die Finanzierung zuständig. Daher sind die Auswirkungen noch nicht nachvollziehbar. Schon jetzt zeigt sich aber, dass die Flughäfen den Wegfall von 7 Millionen Franken keineswegs über Gebührenerhöhungen kompensieren können. Tatsächlich sind die Gebühren hier bereits so hoch wie nirgends sonst in Europa. Die Regionalflughäfen werden daher Kostensenkungen vornehmen müssen, indem sie Leistungen abbauen (z. B. Verkürzung der Dienstzeiten). Diese Massnahme hätten sie im Übrigen bereits in der hierfür vorgesehenen Übergangsfrist umsetzen sollen. Das Gesetz sieht vor, dass die Kantone den Flughäfen Unterstützung gewähren können. Die Kantone haben allerdings nicht die Absicht, Ausgleich für eine Aufgabe zu leisten, für die ihres Erachtens der Bund zuständig ist. Sie sind der Auffassung, dass die Auswirkungen in der Botschaft einer detaillierteren Darstellung bedurft

⁵⁵ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20151049

hätten. Allerdings liess sich nicht zwingend absehen, dass die Regionalflughäfen auch in Zukunft derart umfangreiche Sicherungsdienste leisten würden. Das BAZL verliess sich darauf, dass die Regionalflughäfen Sparmassnahmen einleiten würden und dass eine allfällige finanzielle Beteiligung der Kantone somit geringer ausfallen würde. Da keine Lösung in Sicht ist, wurde die Übergangsfrist bis Ende 2016 verlängert und der Teil der aus der Mineralölsteuer stammenden Einnahmen zeitweilig erhöht. Beides war in der Botschaft nicht vorgesehen.

Fazit

Die Aussagen der Botschaft zu den finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen waren nicht klar genug. Die positiven Auswirkungen wurden generell überschätzt, während die negativen Auswirkungen unterschätzt wurden. Insbesondere der Finanzbedarf im Zusammenhang mit dem Defizit der Regionalflughäfen hätte detaillierter dargestellt werden können. Dies gilt auch für die Aufhebung der Quersubventionierungen.

Tabelle 27: Eingetroffene Vorhersagen

Art der Auswirkung	Erläuterung	Eingetretene Prognose (Schätzung der EFK)	
Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	<p>2007 gab Skyguide Ertragsausfälle in der Luftraumverwaltung im Ausland in Höhe von 44 Millionen Franken bekannt. Bei der Prüfung des neuen Flugsicherungskonzepts stellte sich die KVF-N⁵⁶ hinter die Idee, dass der Bund diese Ertragsausfälle temporär kompensieren solle. Im Gegenzug würde Skyguide die Kosten für die Beiträge an Eurocontrol (17 Millionen Franken) und die Regulatorkosten des BAZL (1 Million Franken) künftig übernehmen.</p> <p>Im Grossen und Ganzen wurde dies auch umgesetzt. Der Beitrag an Eurocontrol fiel 2007 geringer aus als erwartet, was die Rechnung erhöhte. Zudem ist ein Abzug des Beitrags an Eurocontrol und der Regulatorkosten des BAZL vom Ausgleichsbeitrag des Bundes für die von Skyguide im Ausland erlittenen Verluste nicht logisch.</p>	Im Grossen und Ganzen korrekte Schätzungen. Die in der Botschaft wiedergegebenen Berechnungen sind allerdings nicht sehr transparent.	●
Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	<p>Wenn für die Flugsicherungsdienstleistungen von Skyguide in Norditalien eine Lösung gefunden worden wäre, hätte sich der Bedarf an Bundesmitteln um 18 Millionen Franken verringert. Mit der temporären Übernahme des Defizits durch den Bund hätte man noch mit jährlichen Zusatzkosten von rund 8 Millionen Franken rechnen müssen.</p> <p>Bisher wurde keine Lösung gefunden. Somit konnten die besagten 18 Millionen Franken nicht abgezogen werden.</p>	Die betreffende Auswirkung wurde überschätzt. Bisher wurde keine Lösung gefunden.	■

⁵⁶ Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates

Art der Auswirkung	Erläuterung	Eingetretene Prognose (Schätzung der EFK)	
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	Die Aufhebung der Quersubventionierungen zwischen den Landes- und den Regionalf Flughäfen im Bereich Flugsicherheit ist in Kraft getreten. Sie wurde mit 23 Millionen Franken aus der Mineralölsteuer kompensiert. Dies sollte sozusagen allen Akteuren der Luftfahrtindustrie zugutekommen. Die Flughäfen der Kategorie II ⁵⁷ sollten ihre Gebühren auf dem aktuellen Niveau belassen können und dadurch wettbewerbsfähig bleiben. Bisher haben die Regionalf Flughäfen ihre Kosten nicht gesenkt. Sie erwarten staatliche Unterstützung (von Bund oder Kanton). Die Übergangsfrist wurde verlängert und der Ausgleichsbeitrag des Bundes erhöht.	Teilweise eingetretene Prognose. Die Quersubventionierungen wurden aufgehoben, die Situation ist aber noch nicht abschliessend geregelt. Noch sind keine Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit möglich.	■
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	Die An- und Abfluggebühren der Flughäfen Genf und Zürich mussten Anfang 2016 gesenkt werden, was ihre Aufwendungen vermindert. Für gesicherte Aussagen zum Einfluss dieser Massnahme auf die Attraktivität dieser Flughäfen und die Finanzlage der schweizerischen Fluggesellschaften ist es allerdings noch zu früh. Laut verschiedenen Ansprechpartner dürfte der Effekt gering ausfallen.	Allfällige Einsparungen liessen sich noch nicht durch Beobachtungen erhärten. Die Auswirkungen dürften sich in Grenzen halten.	
Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	Eine Verbesserung der Sicherheitsstandards hätte langfristig einen positiven Image-Effekt und stelle daher für die schweizerischen Fluggesellschaften einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ausländischen Unternehmen dar. Angesichts der Pannen des BAZL bei der Aufsicht über die Zivilluftfahrt und der schwerwiegenden Folgen kann der Gewinn an Sicherheit tatsächlich positiv gewertet werden. Dieser Vorteil ist allerdings ab einem gewissen Niveau zu relativieren.	Effekt fraglich. Gemäss den massgeblich beteiligten Kreisen dürfte dieser Effekt minim sein. Nach Ansicht der EFK ist er plausibel.	■
Auswirkungen auf die Kantone	Das neue Modell zur Finanzierung der Flugsicherung sieht eine ergänzende Finanzbeteiligung der Kantone und Gemeinden an den Flugsicherheitskosten der Flughäfen der Kategorien II und III vor ⁵⁸ . Es besteht keine entsprechende Verpflichtung. Das BAZL ging davon aus, dass die Regionalf Flughäfen ihre Kosten senken würden und dass das verbleibende Defizit geringer als heute ausfallen und von den Kantonen übernommen würde. Da die Flughäfen ihre Kosten nicht gesenkt haben, wurde die Übergangslösung verlängert. Die Kantone zeigen keine Bereitschaft, diese Kosten zu übernehmen.	Fehlende Detailschätzungen. Die Auswirkungen auf die Regionalf Flughäfen und die Kantone liegen im Dunkeln. Selbst wenn das BAZL die Reaktion der Regionalf Flughäfen nicht unbedingt vorhersehen konnte, hätte es doch die Folgen einer Einstellung der Quersubventionierungen	▲

⁵⁷ Regionalf Flughäfen Bern-Belp, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Lugano-Agno, Sitten und St. Gallen-Altenrhein

⁵⁸ Flugplatz Buochs

		detaillierter darstellen müssen.	
Art der Auswirkung	Erläuterung	Eingetretene Prognose (Schätzung der EFK)	
Personelle Auswirkungen auf den Bund	Nach den derzeitigen Schätzungen wird die Einführung der Verordnung (EG) 216/2008 ohne zeitgleiche Aufstockung des Personalbestands eine weniger intensive Aufsicht und eine Verlängerung der Behandlungsdauer von Gesuchen zur Folge haben. Die Änderungen lassen sich aber kaum prognostizieren.	Die Zusatzinvestitionen des BAZL im Zusammenhang mit der EASA wurden unterschätzt.	■

Darstellung: EFK

4.3 Qualitätsmerkmale

Welche Faktoren sind massgeblich für die Qualität einer Botschaft? Welche Faktoren sorgen dafür, dass eine Botschaft bei der Inhaltsanalyse eine hohe Punktzahl erhält? Welche Elemente liefern eine Erklärung dafür, dass bestimmte Botschaften den Kriterien besser entsprechen als andere? Diese Fragen versucht die EFK mittels einer qualitativen vergleichenden Analyse (QCA)⁵⁹ zu beantworten. Detaillierte Angaben zum Analyseansatz finden sich im beiliegenden Bericht.

Die QCA beruht auf einer qualitativen Fallstudie, die zur Auswahl von Bedingungen (unabhängige Variablen) und Ergebnissen (Outcome oder abhängige Variable) führt. Sie zielt darauf ab, diejenigen Faktoren oder Faktorkombinationen zu identifizieren, die eine Erklärung für ein bestimmtes Ergebnis liefern. Im vorliegenden Fall ging es darum, die Faktoren zu identifizieren, die Erklärungen für die Botschaften mit den besten Beurteilungen geben, d. h. für den Viertel der Botschaften, der bei der Inhaltsanalyse die meisten Punkte erreicht hat (13 von insgesamt 48 Botschaften).⁶⁰ Es wurden somit 13 Botschaften mit positivem Ergebnis identifiziert (was bedeutet, dass sie als qualitativ hochwertig gelten), während 35 kein positives Ergebnis erzielten. Die Daten zu den unabhängigen Variablen stammen aus der EFK-Umfrage bei den Ämtern, die Inhaltsanalyse ermöglichte die Bestimmung des Outcome. Für jeden der 48 Fälle wurde ein Profil erstellt, das die Daten aus der Umfrage enthielt und (variable) Bedingungen festlegte. Anschliessend wurden Tests durchgeführt, um festzustellen, ob die Bedingungen notwendig und/oder ausreichend sind, um ein positives Ergebnis zu generieren.

A priori tragen zahlreiche Faktoren zur Qualität einer Botschaft bei. Nach umfangreichen Tests wurden folgende sechs Faktoren für die Analyse als geeignet beurteilt: Bereitstellung von Ressourcen (durchgeführte Folgenabschätzung, externe Mandatsvergabe und Umfang des Kapitels als Variablen für die zur Abfassung aufgewendete Zeit), interne Verfahren (Zusammenarbeit mit anderen Ämtern, Kontakte mit externen Akteuren), Relevanz der Botschaft (implizierter finanzieller Umfang und/oder vermutete Auswirkungen auf die Volkswirtschaft).

Bei der Untersuchung der Fälle zeigt sich, dass keine der sechs geprüften Bedingungen für sich allein eine notwendige oder ausreichende Grundlage für die Qualität einer Botschaft darstellt, da

⁵⁹ Der auch auf Deutsch verwendete englische Fachbegriff lautet Qualitative Comparative Analysis (QCA).

⁶⁰ Zwei Botschaften wurden aufgrund der mangelhaften Datenlage ausgeklammert: Botschaft Nr. 19 (Antworten zu lückenhaft) und Botschaft Nr. 50a (das betreffende Amt ging nicht auf diese Botschaft ein, sondern auf die für die nächstfolgende Periode: 2013–2016).

keine der Bedingungen in allen identifizierten Kombinationen vorliegt oder für sich allein zum Ergebnis führt. Fünf Konstellationen (Kombinationen von Bedingungen) sind dagegen «ausreichend», um eine gute Qualität sicherzustellen. Die Gesamtlösung in Form einer Summe der fünf Konstellationen erreicht einen guten Abdeckungsgrad (0,68) und einen ausgezeichneten Konsistenzwert (0,89).⁶¹ Bei der Betrachtung der Ergebnisse zeigt sich, dass die beiden Bedingungen «finanzieller Umfang» und «Folgenabschätzung» besonders grosse Auswirkungen auf die Qualität der Botschaften haben. Damit die Botschaft qualitativ gut ausfällt, muss mindestens eine dieser Bedingungen vorliegen. Einer Botschaft mit einem beträchtlichen finanziellen Umfang wird mehr Bedeutung beigemessen. Die Ämter müssen entsprechend mehr Ressourcen für die Erstellung der Botschaften aufwenden. Andererseits erhalten die Verfasser einer Botschaft aus der Folgenabschätzung Zusatzinformationen über die Auswirkungen des Gesetzesentwurfs und können daher ihre Argumente besser abstützen, was zu einer besseren Bewertung bei der Inhaltsanalyse der EFK führt und ein Ausdruck höherer Qualität ist.

Da die beiden Bedingungen «finanzieller Umfang» und «Folgenabschätzung» nicht immer gleichzeitig vorliegen, ist es möglich, dass bei gewichtigen Entwürfen Schwierigkeiten bei der Folgenabschätzung auftreten. Daher empfiehlt es sich, zusätzliche Mittel zu beantragen. Jedes Mal, wenn eine der beiden Bedingungen gegeben ist, liegen auch andere vor: Entweder erfolgte eine externe Mandatsvergabe oder die Verfasser arbeiteten mit zahlreichen externen Akteuren sowie anderen Bundesämtern zusammen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine besonders relevante Botschaft die Zusammenarbeit mehrerer Akteure und/oder die Durchführung einer Folgenabschätzung erfordert, welche Elemente zur Abschätzung und Beschreibung der Auswirkungen liefern, wodurch die Botschaft an Qualität gewinnt.

⁶¹ Der Abdeckungsgrad ist ein Indikator für die empirische Relevanz der Abschätzung. Der Konsistenzwert misst das Ausmass der Notwendigkeits- oder Zulänglichkeitsbeziehung zwischen den Konfigurationen und dem Ergebnis.

5 Diskrepanz zwischen der Vision und der Nutzung prospektiver Evaluationen

5.1 Beobachtete Nutzenarten

Umfrage unter den Parlamentarierinnen und Parlamentariern

Im März 2015 führte die EFK Interviews mit einem Dutzend Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie den Sekretärinnen und Sekretären der parlamentarischen Kommissionen und einem Parteisekretär (die vollständige Liste der Ansprechpartner findet sich in Anhang 3). Dabei wollte die EFK herausfinden, inwiefern die Botschaften des Bundesrates ihre Funktion bei den Empfängern erfüllen.

Die Botschaften spielen eine wesentliche Rolle für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, selbst wenn ihnen die Zeit fehlt, sie alle bzw. die einzelnen Botschaften von A bis Z durchzulesen. Der Übersicht kommt somit umso mehr Bedeutung zu, da oft nur dieser Teil der Botschaft gelesen wird. Dies kann sich allerdings als problematisch erweisen, wenn dort die eingängigsten Angaben ohne zugehörige Erläuterungen zusammengefasst werden oder wenn im Sinn einer Prognose eine besonders optimistische Zahl präsentiert wird. Zahlen bleiben besonders gut im Gedächtnis haften. Verschiedene Ansprechpartner (Ämter) haben denn auch bestätigt, sehr vorsichtig mit Zahlen umzugehen, da diese nach ihrer Veröffentlichung sehr lange im Bewusstsein der Öffentlichkeit bleiben.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen die Auswirkungen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, speziell im Hinblick auf die Kosten und das Bundespersonal. Sie entnehmen den Botschaften Informationen, die sie vor allem bei den Diskussionen in den einzelnen Kommissionen nutzen. Dies erklärt mit Sicherheit, wieso die finanziellen Aspekte in den Botschaften verhältnismässig mehr Raum erhalten (vgl. Inhaltsanalyse, Kapitel 4). Die Ämter richten ihre Äusserungen auf die massgeblichen Empfänger aus.

Umfrage bei den Ämtern

Im Allgemeinen haben sich die an der Umfrage teilnehmenden Ämter äusserst positiv über prospektive Auswirkungsevaluationen geäussert. So halten sie zu 98 % Folgenabschätzungen für (sehr) nützlich.⁶² Das Ergebnis fällt auch bei den einzelnen Nutzenarten sehr positiv aus:

- *Konzeptionelle Verwendungsart:* Die Befragten sind zu 96 % der Ansicht, dass Folgenabschätzungen zu einem besseren Verständnis der Probleme und Lösungen beitragen.
- *Informative Verwendungsart:* Die Befragten sind zu 92 % der Meinung, dass Folgenabschätzungen zu besseren Entscheidungsfindungsprozessen führen (die Auswirkungen werden transparenter).
- *Strategische Verwendungsart:* 92 % der Befragten denken, dass prospektive Evaluationen von Auswirkungen zur Akzeptanz des Entwurfs beitragen.

⁶² Siehe Ergebnisse zur Frage 32 im beiliegenden Bericht.

- *Instrumentelle Verwendungsart:* Die Befragten sind zu 80 % der Ansicht, dass Folgenabschätzungen zur inhaltlichen Verbesserung des Gesetzesentwurfs und somit auch der Botschaft beitragen. Dieses Ergebnis fällt deutlich positiver aus als dasjenige des SECO anlässlich der Umfrage bei den Ämtern, die das RFA-Handbuch nutzen.
- *Prozedurale Verwendungsart:* Die Befragten sind zu 78 % der Meinung, dass Folgenabschätzungen das Gesetzgebungsverfahren vereinfachen (Kommunikation und Koordination der betroffenen Ämter).

Die EFK hat eine gewisse Diskrepanz zwischen den sehr positiven Antworten aus der Umfrage bei den Ämtern und den eher skeptischen Äusserungen bei den Interviews festgestellt. Manche Ansprechpartner zeigten sich nicht nur skeptisch, sondern bekundeten Misstrauen gegenüber einem Vorgehen, das sie für gewagt wenn nicht unmöglich hielten. Diese Haltung spiegelt sich auch in der Umfrage wider:

- Zu 55 % halten die Befragten die Folgenabschätzung für wenig zuverlässig, da sie auf Hypothesen beruht.
- Hingegen halten nur 26 % präzise zahlenmässige Aussagen für ein Risiko, da sie sich in der Realität als unzuverlässig erweisen könnten.
- 77 % befürchten aber, sie könnten ihren Gegnern damit Argumente liefern.

Die Ämter scheinen Vorbehalte gegen die prospektive Evaluation von Auswirkungen zu haben. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, dass die Richtlinien so wenig befolgt und zu wenig Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Die Ämter wollen mit ihren Botschaften ihre Gesetzesentwürfe verteidigen. Die Tatsache, dass die Auswirkungen eines Entwurfs in aller Transparenz prognostiziert und beschrieben werden müssen, ist für das zuständige Amt riskant, da es eine objektive Darstellung der Massnahmen vorzulegen hat und dabei Gefahr läuft, Argumente zu präsentieren, die der Gegenseite nützen könnten.

Ein Vertreter eines der an der Umfrage beteiligten Ämter fasst das Problem bei den Folgenabschätzungen wie folgt zusammen:

«Der hohe Zeitdruck und die Komplexität der Vorlagen lassen eine ‹beschauliche› Analyse oft nicht zu. Am Anfang der Gesetzgebungsprozesse stehen meist politischer Druck und/oder Sachzwänge. Von der Natur der Sache her sind vorgängige Abschätzungen – wie die Wetterprognose – sehr schwierig zu machen. Der Aufwand dafür dürfte in den meisten Fällen den Nutzen weit übersteigen. Das Ganze erscheint also eher als eine ‹Kopfgeburt›.»

5.2 Kosten-Nutzen-Verhältnis

Nicht selten führen die Skeptiker zu den Folgenabschätzungen an, dass diese langwierig und kostspielig seien und das Ergebnis die Mühe nicht wert sei. Dennoch sind 63 % der befragten Ämter der Meinung, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen den in Folgenabschätzungen investierten Ressourcen und dem Ergebnis ihres Entwurfs (sehr) positiv sei. Häufig wurde diese Frage nicht beantwortet. Selbst unter Ausschluss der 29 % fehlenden Antworten fallen immer noch 89 % der Antworten positiv aus.

Tabelle 28: Kosten-Nutzen-Verhältnis der Folgenabschätzungen

Antwort	Anzahl	% (Total)	Anzahl	% (Total)
Sehr positiv	9	18 %	9	25 %
Eher positiv	23	45 %	23	64 %
Eher negativ	2	4 %	2	5.5 %
Sehr negativ	2	4 %	2	5.5 %
Weiss nicht	12	23 %	--	--
Keine Antwort	3	6 %	--	--
Total	51	100 %	36	100 %

N = 51. Frage 16

Man sollte jedoch nicht vergessen, dass mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht zwingend auch ein hohes Nutzenniveau einhergeht. Bei geringen Kosten und geringem Nutzen kann das Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv ausfallen, dennoch ist das Nutzenniveau weiterhin gering. 2005 hatte die PVK im Übrigen gezeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Ämter sowohl die Kosten als auch den Nutzen der KMU-Tests (einschliesslich RFA) sehr gering veranschlagte.⁶³

Tabelle 29 vergleicht die Umfrageantworten zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Folgenabschätzungen und die Botschaften, welche die Mindestpunktzahl für Botschaften ihrer Relevanzkategorie nicht erreichen. Von den zehn Botschaften mit geringer Relevanz, bei denen die Ämter das Kosten-Nutzen-Verhältnis als positiv beurteilten, verfehlten dennoch zwei die Mindestpunktzahl. Von den 19 Botschaften mit hoher Relevanz erreichten ebenfalls zwei die Mindestpunktzahl nicht. Die Verteilung der Fälle, welche die Mindestpunktzahl nicht erreicht haben, lässt keine fundierten Schlussfolgerungen zu. Bei vier der fünf Botschaften, die eine vertiefte Folgenabschätzung enthielten, beurteilten die Teilnehmenden das Kosten-Nutzen-Verhältnis als eher positiv. Bei der fünften machte das zuständige Amt keine Aussage. In einer Anmerkung gab es immerhin an, dass es die Abschätzung als nützlich einstufte und dass die Zahlenangaben häufig von den Kantonen und interessierten Kreisen übernommen würden.

Tabelle 29: Kosten-Nutzen-Einschätzung der Ämter

		Relevanz	Anm.	Relevanz	Anm.	Relevanz	Anm.
		Gering	< 30	Mittel	< 50	Hoch	< 80
Kosten-Nutzen	Sehr positiv	4	1	1	0	4	0
	Eher positiv	6	1	2	0	15	2
	Eher negativ	0	0	1	0	1	0
	Sehr negativ	1	0	0	0	1	0
	Total	11	2	4	0	21	2

N = 36. Umfrage, Frage 16 und Ergebnisse der Inhaltsanalyse. Die in der Anmerkung angeführte Zahl gibt an, wie viele Botschaften die Mindestpunktzahl nicht erreicht haben.

⁶³ PVK (2005): S. 50.

Aufgrund des Mangels an Daten lassen sich die Auswirkungen von Entwürfen häufig nicht quantifizieren, als Geldwert ausdrücken und auf Kosten und Nutzen prüfen. Dies führen die Ämter zumindest nicht selten als Argument gegen Folgenabschätzungen an.⁶⁴ Dennoch hat über ein Drittel der Teilnehmenden die entsprechende Frage dahingehend beantwortet, dass sie keinen Bedarf an vertiefteren Folgenabschätzungen für Entwürfe hätten, um deren Auswirkungen abzuschätzen, sie als Geldwert auszudrücken oder ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis zu prüfen.⁶⁵ Bei den 14 seitens der EFK als hoch relevant bezeichneten Botschaften, die einer Folgenabschätzung bedurft hätten, sind zwei Teilnehmende der Ansicht, dass keine weiteren Anstrengungen zur Abschätzung der Folgen des Entwurfs erforderlich seien (Botschaften Nr. 10 und 13), was fragwürdig ist.

Die Evaluation des SECO für das RFA-Handbuch von 2014 kam zu denselben Ergebnissen. Das Amt stellte auch fest, dass die durchgeführten RFA zwar als nützlich für das bessere Verständnis des betreffenden Entwurfs und seiner potenziellen Auswirkungen angesehen werden, aber nur selten zu Anpassungen der Gesetzesentwürfe führen.⁶⁶

Fazit: Die EFK stellt fest, dass es nicht genügt, ein Instrument als nützlich zu bezeichnen, um einen effektiven Nutzen zu ziehen, es müssen sich auch konkrete Auswirkungen erkennen lassen. Folgenabschätzungen sind von Anfang an in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden, wenn sie einen Einfluss auf den Entwurf haben sollen, ansonsten können sie die politischen Stossrichtungen nicht mehr beeinflussen.⁶⁷ Eine bessere Einbindung der Folgenabschätzungen in das Verfahren würde folglich ihren Nutzwert erhöhen und den für ihre Durchführung erforderlichen Aufwand besser rechtfertigen.

⁶⁴ Nahezu 40 % der Teilnehmenden. Umfrage, Frage 34.

⁶⁵ Siehe ebenfalls Umfrage, Frage 34.

⁶⁶ Interne Notiz des SECO.

⁶⁷ Schlegel (2015).

6 Schlussfolgerungen

6.1 Antwort auf die Fragen der Evaluation

Frage 1: Bestehen angemessene gesetzliche Grundlagen und Instrumente, um die Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates ausreichend und kohärent zu berücksichtigen?

Die Angaben zur Folgenabschätzung aus dem Gesetzgebungsleitfaden und dem Botschaftsleitfaden sind im Grossen und Ganzen angemessen. Der Botschaftsleitfaden liesse sich noch verbessern, insbesondere bei der Differenzierung zwischen untersuchten Aspekten, die keine Folgen haben, und nicht analysierten, die aber nach Ansicht der EFK dennoch erwähnt werden sollten. Derzeit lässt sich kaum feststellen, ob ein Aspekt nicht genannt wird, weil er keine Auswirkungen hat oder weil das Amt ihn nicht berücksichtigt hat. Ferner geht es darum – allenfalls in Kurzform – zu begründen, weshalb eine bestimmte Auswirkungsart nicht geprüft wurde. Dabei stehen die Nachvollziehbarkeit und Zuverlässigkeit der Angaben auf dem Spiel.

Die Vielzahl der Quellen und Instrumente vereinfacht nicht die Arbeit der Ämter. Die Kohärenz des Systems ist zu überprüfen, zum einen um zu verdeutlichen, dass für den erläuternden Bericht und die Botschaft an sich dieselben Regeln gelten, und dass die Ämter die Auswirkungen bereits in der Konzeptphase zu berücksichtigen haben. Eine Folgenabschätzung ist selbst in ihrer einfachen Form früh genug durchzuführen, sodass ihre Ergebnisse in den erläuternden Bericht für die Vernehmlassung eingehen. Wenn der Entwurf infolge der Vernehmlassung angepasst wird, empfiehlt es sich sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Folgenabschätzung nach wie vor relevant sind. Sollte dies nicht der Fall sein, ist die Folgenabschätzung zu aktualisieren, um die Botschaft mit zuverlässigen Angaben zu versehen. Zumindest aber ist darauf hinzuweisen, dass die Folgenabschätzung nicht aktualisiert wurde und es sich nicht um aktuelle Zahlenwerte handelt. Es ist inakzeptabel, dass Zahlenangaben zu strategischen Zwecken veröffentlicht werden, wenn sie sich nicht länger mit dem an das Parlament überwiesenen Entwurf decken.

Zum andern wird die Arbeit der Ämter durch die Vielfalt an Handbücher und Leitfäden erschwert. Zum Teil überschneiden sich diese Handbücher und sorgen daher für Verwirrung. Es lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen, in welcher Form eine Folgenabschätzung vorzunehmen ist (Grad der Vertiefung, Art des einzusetzenden Instruments). Darunter leidet die Umsetzung von Artikel 141 ParlG zur Folgenabschätzung von Erlassen.

Frage 2: Reichen die personellen und finanziellen Ressourcen, die internen Prozesse sowie die Koordination mit den anderen betroffenen Ämtern aus, um eine angemessene Umsetzung der Vorgaben sicherzustellen?

Die Umfrage belegt, dass der Abschätzung von Auswirkungen von Gesetzesentwürfen nur sehr geringe Ressourcen zugewiesen werden. Die zur Abfassung des Kapitels zu den Auswirkungen aufgewendete Anzahl an Arbeitstagen ist gering im Vergleich zu den übrigen Arbeiten bei der Ausarbeitung einer Botschaft. Daher dürften die Bedingungen für eine seriöse Berücksichtigung der Auswirkungen nicht gegeben sein. Die Tatsache, dass die Daten in dem Zusammenhang sehr lückenhaft sind, erleichtert nicht die Qualitätskontrolle, die zudem nicht systematisch stattfindet.

Ferner kommt es zu häufig vor, dass die Ämter erst spät eine Folgenabschätzung ansetzen oder eine Untersuchung der Auswirkungen einleiten. Der Anteil der Botschaften, bei denen die Angaben zu den Auswirkungen erst im Zeitpunkt ihrer Abfassung des Entwurfs und der Botschaft zusammengesucht wurden, ist erstaunlich hoch. Da die Auswirkungen ab der Konzeptphase zu berücksichtigen sind, besteht hier grosses Verbesserungspotenzial.

Zudem wäre bei übermässig vielen Botschaften eine Folgenabschätzung erforderlich gewesen, auf die aber verzichtet wurde. In sechs Fällen hätte anstelle einer einfachen eine vertiefte Folgenabschätzung stattfinden sollen.

Bei der Durchführung von Folgenabschätzungen fehlt es den Ämtern an Unterstützung. Eine eigentliche Qualitätskontrolle besteht nicht, da jedes Amt für die Prüfung der Auswirkungen derjenigen Gesetzesentwürfe verantwortlich ist, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Kein anderes Organ hat Mitspracherechte zu den Folgenabschätzungen und ihrer Durchführung, kein anderes Organ kann Verbesserungen verlangen. Darin besteht eine der wesentlichen Schwachstellen des heutigen Systems.

Frage 3: Genügen der Inhalt der Botschaften und die Folgenabschätzungen für Erlassentwürfe den Qualitätsansprüchen, und welche Faktoren sind massgeblich für die Qualität?

Nicht alle Botschaften sind qualitativ ausreichend. Ein Teil von ihnen erreicht nicht einmal die von der EFK formulierten Mindeststandards. Es besteht somit erhebliches Verbesserungspotenzial, insbesondere bei den Auswirkungen auf die Umwelt, die Gesellschaft und die Gleichstellung von Frau und Mann.

Die verschiedenen Auswirkungsarten sind im Übrigen in den einzelnen Botschaften nicht konsistent beschrieben. Die (finanziellen oder personellen) Auswirkungen auf den Bund sowie auf die Volkswirtschaft sind im Allgemeinen detaillierter dargestellt als die Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden, die Umwelt oder die Gesellschaft. Quantitative Angaben sind selten. Monetäre Angaben beziehen sich häufig auf die finanziellen Auswirkungen auf den Bund und seltener auf die Volkswirtschaft oder die Kantone.

Es liegen nur dürftige Quellenverweise vor, die Folgenabschätzungen werden ebenfalls selten erwähnt. Die Leserinnen und Leser haben die Aussagen in der Botschaft für bare Münze zu nehmen, was problematisch ist. Sie sollten in der Lage sein, die Zuverlässigkeit der Angaben in der Botschaft zu beurteilen, derzeit ist dies jedoch nicht möglich.

Alle Botschaften, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung vorgenommen wurde, haben die Mindeststandards in allen Bereichen erfüllt. Hingegen lassen sie sich nicht mittels einfacher Folgenabschätzungen verbessern, da über die Hälfte der Botschaften mit summarischen Abschätzungen nicht alle massgeblichen Bereiche abdeckt. Zudem haben vier der sechs als problematisch eingestuft Botschaften, die keine Folgenabschätzung beinhalten, die vorgegebenen Mindeststandards nicht erreicht. Eine vertiefte Folgenabschätzung führt somit tendenziell zu qualitativ besseren Botschaften, während der Verzicht auf eine vertiefte Abschätzung die Qualität tendenziell verschlechtert.

Die qualitative vergleichende Analyse (QCA) belegt, dass eine gute Qualität dann erzielt wird, wenn die Botschaft sich auf umfangreiche finanzielle Mittel oder volkswirtschaftliche Auswirkungen von grosser Tragweite bezieht bzw. eine Folgenabschätzung vorgenommen wurde und die Argumentation zu den Auswirkungen bereichert. Allerdings gestaltet sich die Durchführung einer Folgenabschätzung schwierig, wenn es um einen besonders gewichtigen Entwurf geht. Daher empfiehlt sich der Beizug von externen Experten (externe Mandatsvergabe, beteiligte Partner oder Zusammenarbeit mit anderen Ämtern). «Gute» Botschaften weisen im Allgemeinen ein substantielleres Kapitel zu den Auswirkungen auf als andere. Dies ist ein Indiz, dass bei der Erstellung des betreffenden Kapitels Ressourcen eingesetzt wurden.

Frage 4: Sind die Prognosen in den Botschaften des Bundesrates zuverlässig?

Auf der Basis von drei Fallstudien sind die Ergebnisse kaum verallgemeinerbar. Die erwarteten massgeblichen Auswirkungen liessen sich nicht verifizieren, dennoch zeichneten sich Ansätze für weitere Überlegungen ab. In verschiedenen Fällen war beispielsweise starker politischer Druck ausschlaggebend für die Verwendung von wenig zuverlässigen Zahlenwerten zu strategischen Zwecken. Hieraus lässt sich ableiten, dass ein Risiko der politischen Instrumentalisierung von prospektiven Analysen besteht, das in Zukunft durch eine unabhängige Qualitätskontrolle minimiert werden soll.

Die drei Fälle weichen stark voneinander ab, da in einem von ihnen eine vertiefte RFA durchgeführt wurde, während man im zweiten Fall auf die RFA ganz verzichtete und sich im dritten auf eine einfache und spät durchgeführte RFA beschränkte. Im letzteren Fall (Luftfahrtgesetz) hat das SECO für Verbesserungen des Kapitels zu den Auswirkungen Sorge getragen, was jedoch nicht zu einer besseren RFA beitrug. Im Fall Cassis de Dijon verlief die Durchführung der RFA nicht zufriedenstellend. Es wurden nicht alle wesentlichen Aspekte untersucht, zudem erfolgte nach umfangreichen Änderungen des Entwurfs keine Aktualisierung, wodurch die Zuverlässigkeit der in die Botschaft aufgenommenen Prognosen zurückging. Im zweiten Fall (Familienabzug) gestalteten sich die Aufgaben des zuständigen Amtes aufgrund der mangelhaften Datenlage schwierig. Diese Tatsache reicht jedoch weder zur Erklärung des Schätzungsfehlers von über 300 Millionen Franken aus noch zur Erklärung der Tatsache, dass zahlreiche Argumente Verwendung fanden, die sich kaum verifizieren lassen oder deren erwartete Auswirkungen gering sind.

Zum Erstaunen der EFK operieren die Ämter trotz des von ihnen selbst angeführten Misstrauens gegenüber den Prognosen entweder mit absoluten Zahlen oder verzichten ganz auf Zahlenangaben. Dabei gäbe es einen dritten Weg: Er würde darin bestehen, Auswirkungen als Bandbreiten darzustellen und deren Wahrscheinlichkeit anzugeben oder Szenarien einschliesslich der ihnen zugrunde liegenden Hypothesen zu liefern. Im Fall Cassis de Dijon ging man genau umgekehrt vor. Die Leserinnen und Leser wurden mit folgender Formulierung fälschlicherweise in Sicherheit gewiegt:

«Vorsichtige Schätzungen eines Teils der Auswirkungen der Reformen auf die Preisentwicklung zeigen, dass diese zu jährlichen Einsparungen auf die Importe aus der EG in Milliardenhöhe führen dürften.»

Die Verwendung des Begriffs «vorsichtig» legt den Schluss nahe, dass es sich um pessimistische Schätzungen handelt und die Auswirkungen auch grösser ausfallen könnten. In diesem Fall hätte man genau umgekehrt vorgehen und eine deutliche Anmerkung anbringen sollen, dass die Zahlenangabe mit Vorsicht zu geniessen sei.

Frage 5: Wie werden die Folgenabschätzungen für Erlasse verwendet und mit welchen Konsequenzen?

Es besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen den sehr positiven Antworten aus der Umfrage und den in den Gesprächen formulierten eher skeptischen Positionen. Somit lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, wie die Angaben zu den Auswirkungen in den Botschaften genutzt werden. Ein Grossteil der Ämter (über 90 %) gab an, die Daten aus den Folgenabschätzungen zu nutzen, um die Entscheidungsfindung zu verbessern, mehr Einsicht in das Problem zu gewinnen sowie die Akzeptanz des Entwurfs zu erhöhen. Zum Nutzen für das Verfahren an sich, d. h. zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination der beteiligten Stellen, äusserten sich nicht ganz so viele Ämter positiv (78 %). Allerdings gaben beachtliche 80 % der Befragten an, dass sie den Inhalt des Gesetzesentwurfs und/oder der Botschaft mithilfe der Folgenabschätzung verbessert hätten. An dieser Stelle bringt die EFK einige Vorbehalte an, da diese Aussagen mit der entsprechenden Literatur und den Ergebnissen aus der Analyse des SECO von 2014 nicht übereinstimmen. Letztere ergab, dass die Durchführung von RFA nur selten Änderungen der Gesetzesentwürfe zur Folge habe. Im Übrigen ist jedes zweite Amt der Ansicht, dass Folgenabschätzungen nicht sehr zuverlässig seien. Zu über drei Vierteln befürchten die Ämter, dass auf diesem Weg Argumente für die gegnerische Seite geliefert würden. Hier zeigt sich die heikle Position der Ämter, die in aller Transparenz Gegenstände zu prüfen haben, die sie im Anschluss gegenüber der Opposition zu verteidigen haben.

Die EFK hatte keine Gelegenheit, die Auswirkungen von Folgenabschätzungen zu prüfen. Zu diesem Zweck hätte man den Kausalzusammenhang zwischen den Botschaften und den Auswirkungen des Gesetzes auf die Gesellschaft identifizieren müssen. In jedem Fall dürfte es schwierig sein festzustellen, ob die Folgenabschätzung für Erlasse die Auswirkungen der Erlasse an sich positiv beeinflussen konnte. Dies wäre nur möglich, wenn die durch Berücksichtigung der Auswirkungen erfolgten Änderungen des schliesslich verabschiedeten Gesetzes genau bekannt wären und Schätzungen der Auswirkungen dieses Gesetzes bei Verzicht auf die genannten Änderungen vorgenommen werden könnten. In einem zweiten Schritt müsste man die Auswirkungen des verabschiedeten und umgesetzten Textes evaluieren. Mit den verfügbaren Ressourcen und der Anzahl zu bearbeitender Fälle war dies nicht möglich.

7 Empfehlungen

7.1 Generelles

Die Feststellungen der EFK sind hart. Die einzelnen Ämter betreiben eine sehr unterschiedliche Praxis bei der Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen. Zu viele Analysen werden nicht durchgeführt, zu spät oder nur unzureichend angesichts der Relevanz des Entwurfs oder des betroffenen Bereichs. Zudem gibt es keine Stelle, die für eine systematische Prüfung der Prognosen zuständig wäre, und es werden keine Konsequenzen gezogen, wenn die potenziellen Auswirkungen eines Entwurfs vernachlässigt wurden.

Zur qualitativen Verbesserung der dem Parlament zur Verfügung gestellten Informationen und zur Förderung von Entscheidungen auf der Basis von zuverlässigen Daten hält die EFK es für erforderlich, umfangreiche Massnahmen einzuleiten. So sind insbesondere die Entwürfe, bei denen vertiefte Folgenabschätzungen vorgenommen werden müssen, so früh wie möglich zu identifizieren. Ferner ist die Qualität durchgeführter Abschätzungen zu prüfen, wobei diese Qualitätskontrollfunktion von dem für den betreffenden Gesetzesentwurf zuständigen Amt oder Departement unabhängig sein sollte.

Der OECD-Rat empfiehlt den Regierungen im Übrigen, «Mechanismen und Institutionen einzuführen, um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen, die Regulierungspolitik zu unterstützen und umzusetzen und dadurch die Regulierungsqualität zu fördern». Die OECD empfiehlt somit, dass ein ständiges Organ mit der Kontrolle der Gesetzgebung beauftragt wird und die Kompetenz erhält Projekte abzuweisen, bei denen die Evaluation der Auswirkungen ungenügend erarbeitet wurde.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse⁶⁸ wurden in den letzten Jahren eingereicht, um die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollstelle für die Gesetzgebung zu fordern. Eine Reihe von Ansprechpartnern, unter anderem das KMU-Forum, haben sich anlässlich der Vernehmlassung zur Revision der Vernehmlassungsverordnung positiv zur Einführung einer Qualitätskontrollstelle geäussert. Auch Avenir suisse befürwortet die Einrichtung einer Kontrollstelle bei der Bundeskanzlei oder der EFK oder in Form einer ausserparlamentarischen Kommission.⁶⁹

7.2 Drei Empfehlungen

Empfehlung 1: Einrichtung einer Qualitätskontrolle für die Prognosen bei Gesetzesentwürfen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt dem Bundesrat, die Bundeskanzlei mit einer effektiven Qualitätskontrolle bei Gesetzesentwürfen zu beauftragen. Es geht darum zu kontrollieren, dass die prospektiven Folgenabschätzungen der einzelnen Ämter den Qualitätsanforderungen genügen und die formellen Kriterien erfüllt sind (Priorität 1).

Die Bundeskanzlei ist bereits von Gesetzes wegen beauftragt, die Qualität der Gesetzgebung sicherzustellen. Tatsächlich achtet sie gemäss Artikel 4 Absatz 1 der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK – SR 172.210.10) auf die Qualität der Rechtsetzung des Bundes. Mehrere Artikel des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und der zugehörigen

⁶⁸ Jüngste Vorstösse: Motion Vogler (15.3400) sowie Motion der FDP-liberalen Fraktion (15.3445).

⁶⁹ Avenir suisse (2016) Auswege aus dem Regulierungsdickicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen.

Verordnung (RVOG – SR 172.010 und RVOV – SR 172.010.1)⁷⁰ definieren auch die Aufsichts- und Koordinationsfunktionen der Bundeskanzlei. Die genannten Funktionen rechtfertigen die Ansiedlung dieser neuen Aufgaben bei der Bundeskanzlei. Zum anderen geniesst diese weitreichende Unabhängigkeit, da sie keinem Departement zugeordnet und selten für Gesetzesentwürfe zuständig ist. Somit ist sie im Gesetzgebungsverfahren sehr gut aufgestellt, um diese Aufgabe zu erfüllen.

Im Rahmen der Qualitätsüberwachung der Gesetzgebung nimmt die Bundeskanzlei in Zukunft folgende Aufgaben wahr:

- a) Systematisches Monitoring der relevanten Gesetzesentwürfe bei Beginn des Verfahrens, um das Bewusstsein des zuständigen Amtes für eine möglichst frühzeitige Prüfung sämtlicher Auswirkungen zu schärfen.
- b) Prüfung im Rahmen der Ämterkonsultation, ob bei den betreffenden Entwürfen tatsächlich eine vertiefte Folgenabschätzung vorgenommen wurde und ob der Ergebnisbericht vor der geplanten Vernehmlassung veröffentlicht wurde.
- c) Prüfung, ob alle wesentlichen Aspekte durch die Folgenabschätzung abgedeckt wurden und ob klare und transparente Argumente vorliegen.
- d) Prüfung, ob die Folgenabschätzung im Anschluss an die Vernehmlassung angepasst wurde, sofern Änderungen des Entwurfs vorgenommen wurden, und diese Änderungen sich potenziell in den erwarteten Auswirkungen niederschlagen.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren eine ausreichende Kontrolle der Prognosequalität im Zusammenhang mit Gesetzesentwürfen im Sinne der ersten Empfehlung der EFK darstellen. Dennoch hat er im Rahmen der beiden vor Kurzem verabschiedeten Motionen (Vogler 15.3400 und FDP-liberale Fraktion 15.3445) das WBF mit der Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragt, um diese Kontrolle so weit wie möglich zu stärken. Den bestehenden institutionellen Verfahren und der Finanzlage des Bundes, die der Schaffung neuer, aufwendiger Kontroll- und Analysestrukturen entgegensteht, muss dabei Rechnung getragen werden. Entsprechende Grundsatzentscheide des Bundesrats sind spätestens im Herbst 2017 vorgesehen.

⁷⁰ Art. 32 und Art. 33 Abs. 1 RVOV; Art. 21 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1, Art. 26 RVOV; Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 1 OV-BK.

Empfehlung 2: Deutlich frühere Identifikation des Bedarfs an vertieften Folgenabschätzungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt dem Bundesrat, frühzeitig diejenigen Gesetzesentwürfe zu identifizieren, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist (Priorität 1).

Es geht darum, diejenigen Entwürfe, die einer vertieften Folgenabschätzung bedürfen, frühzeitig zu identifizieren und dabei die Aspekte, die es zu prüfen gilt, zu verdeutlichen. Diese Liste könnte sich allenfalls in die Legislaturplanung eingebunden werden. Sie ist in jedem Fall in regelmässigen Abständen zu aktualisieren, um Entwürfe, die zu Beginn der Legislaturperiode nicht vorgesehen waren, einzubeziehen, bei denen dennoch eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist.

Derzeit identifiziert der Bundesrat Entwürfe mit vertieftem Folgenabschätzungsbedarf in seinen Jahreszielen. Der zeitliche Rahmen ist zu eng. Eine Festlegung des Bedarfs an vertieften Folgenabschätzungen im Rahmen der Legislaturplanung würde die frühzeitige Planung der Abschätzungen vereinfachen und sicherstellen, dass diese besser und zum richtigen Zeitpunkt vorgenommen würden. Denn je früher die Ergebnisse einer Folgenabschätzung vorliegen, desto besser können sie berücksichtigt werden und umso mehr zu neuen Lösungen beitragen. Im Vergleich zur aktuellen Situation, bei der Folgenabschätzungen nach zumeist langwieriger Überzeugungsarbeit oder – gemäss neuerer Praxis – auf der Basis eines bundesrätlichen Einzelentscheids eingeleitet werden, wäre dies eine Vereinfachung. Um sicherzustellen, dass diese neu geschaffene Liste jederzeit auf dem aktuellen Stand ist, wäre es sinnvoll, während der Legislaturperiode die Entwürfe in regelmässigen Abständen zu identifizieren, bei denen eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist.

Stellungnahme des Bundesrates:

Der Bundesrat kann sich der zweiten Empfehlung nicht vollumfänglich anschliessen: Bei bestimmten Entwürfen kann es nützlich sein, frühzeitig festzustellen, ob eine vertiefte Folgenabschätzung erforderlich ist, z. B. bei der Auswahl von Varianten vor der eigentlichen Ausarbeitung eines konkreten Entwurfs. In anderen Fällen geht es bei der Folgenabschätzung eher darum, die Auswirkungen eines konkreten Vorschlags besser nachzuvollziehen – sie ist dann im späteren Verlauf des Verfahrens anzusetzen. Andere wiederum Fälle erfordern erst nach ihrer Verabschiedung durch das Parlament eine Folgenabschätzung, um die Akzeptanz des Entwurfs in der Bevölkerung und in den Kantonen zu verbessern.

Das zu Beginn des Berichts der EFK genannte Beispiel der Unternehmenssteuerreform II (USR II) zeigt, dass der «günstige Zeitpunkt» für eine Folgenabschätzung – in diesem Fall hinsichtlich der Steuerausfälle – selbst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen stattfinden kann, um die Schätzungen in den Abstimmungsunterlagen plausibel zu gestalten.

Nichtsdestotrotz wird der Bundesrat Sorge tragen, die Entwürfe zu definieren, bei denen eine systematische Folgenabschätzung erforderlich ist.

Empfehlung 3: Verbesserung der Instrumente zur Abschätzung der Auswirkungen von Gesetzesentwürfen, die den Ämtern zur Verfügung stehen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle empfiehlt dem Bundesrat, die Bundeskanzlei mit der Koordination folgender Punkte zu beauftragen (Priorität 2):

- a) *Sicherstellen, dass die Ämter bei der Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen methodologisch kohärent unterstützt werden. Zu diesem Zweck könnte beispielsweise eine zusammen mit den betroffenen Ämtern⁷¹ gebildete Arbeitsgruppe ein gemeinsames Instrument zur Folgenabschätzung entwickeln, um die Umsetzung von Artikel 141 Parlamentsgesetz zu harmonisieren und zu vereinfachen.*

Die Aufgabe besteht darin, ein obligatorisches und koordiniertes Basisinstrument zu entwickeln. Der heutige Zustand mit seinen verschiedenen sektoriellen Instrumenten ist nicht zufriedenstellend. Die Vereinheitlichung der Instrumente zur Folgenabschätzung würde eine Klarstellung des Zeitpunkts und der Form solcher Abschätzungen ermöglichen. Wenn ein Amt einen Gesetzauftrag erhält, muss es in der Lage sein, von der Konzeptphase an die Art der erforderlichen Prüfung, den Zeitpunkt für die Durchführung der einzelnen Phasen und den Einsatz des entsprechenden Instruments zu planen. Das konsolidierte Instrument könnte somit auf zwei Ebenen ansetzen: Die erste würde eine allgemeine Darstellung der anstehenden Aufgabe des Amtes (Folgenabschätzung) umfassen, damit der Verfasser weiss, was wann zu tun ist. Auf der zweiten Ebene liessen sich bestimmte Dimensionen vertiefen (Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Umwelt usw.).

- b) *Transparenz verbessern und Klarheit bei den Informationen zu den Auswirkungen schaffen. Hierbei geht es darum den Ämtern deutlicher vorzuschreiben, dass sie transparent Aufschluss darüber zu geben haben, welche Bereiche analysiert wurden, aber keine Auswirkungen haben, und bei welchen Bereichen auf eine Analyse verzichtet wurde.*

Derzeit ist bei der Lektüre einer Botschaft kaum nachvollziehbar, weshalb bestimmte Auswirkungsarten nicht erwähnt werden: Erwartet das zuständige Amt in dem betreffenden Bereich keinerlei Auswirkungen? Oder hat es versäumt, diesen Aspekt einer Analyse zu unterziehen? Dies ist ein Verstoß gegen die in den Redaktionsvorgaben (Botschaftsleitfaden) vorgegebenen Anforderungen an Transparenz und Zuverlässigkeit.

- c) *Schulung der für Gesetzesentwürfe zuständigen Personen in der prospektiven Evaluation von Auswirkungen verbessern sowie bestehende Kompetenzen besser nutzen.*

Es geht darum sicherzustellen, dass die für Gesetzesentwürfe zuständigen Personen über die erforderlichen Kenntnisse verfügen, um angemessene Folgenabschätzungen durchzuführen. Zu diesem Zweck ist eine Bestandsaufnahme des Ist-Zustands vorzunehmen, gefolgt von Überlegungen zu neuen Schulungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der prospektiven Evaluation.

Die bei Gesetzesentwürfen zuständigen Personen müssen auf die geltenden Richtlinien sowie die verfügbaren Instrumente aufmerksam gemacht worden sein und über die notwendigen Kenntnisse verfügen, um eine angemessene Folgenabschätzung des von ihnen verantworteten Entwurfs

⁷¹ Folgende Ämter dürften für diese Aufgabe infrage kommen: Bundesamt für Justiz, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Umwelt, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Eidgenössische Finanzverwaltung und Eidgenössisches Personalamt.

sicherzustellen. Es geht auch darum, die Fachpersonen für Evaluationen und die Ökonomen in den einzelnen Ämtern besser in den Entwurf von Gesetzen einzubinden, um Synergien zwischen den ex ante und den ex post erfolgenden Evaluationen von Gesetzesentwürfen zu erzeugen.

Stellungnahme des Bundesrates:

Schliesslich erklärt sich der Bundesrat damit einverstanden, die den Ämtern zur Verfügung stehenden Instrumente im Rahmen der vorhandenen Mittel zu verbessern. Er hat die Bundeskanzlei beauftragt, den Botschaftsleitfaden im Sinne der Empfehlung 3b zu überarbeiten. Diese Anpassungen dürften klar vermitteln, dass eine bessere Abschätzung der verschiedenen Folgen einer Botschaft unerlässlich ist. Falls es sich im Rahmen dieser Arbeiten als notwendig erweist, die Instrumente für Folgenabschätzungen umfassender aufeinander abzustimmen, wird die Bundeskanzlei die entsprechenden Massnahmen gemäss Empfehlung 3a einleiten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist seinerseits beauftragt, die Schulung der für Gesetzesentwürfe zuständigen Personen im Rahmen seiner Ausbildung in Legistik im Sinne von Empfehlung 3c zu verbessern.

7.3 Inzwischen bereits umgesetzte Massnahmen

Die Vernehmlassungsverordnung wurde vor Kurzem revidiert. Die Revision erfolgte im Anschluss an die Anpassungen des Vernehmlassungsgesetzes. Die Anpassungen dieses Gesetzes und der zugehörigen Verordnung sind am 1. April 2016 in Kraft getreten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte von Juli bis Oktober 2015. Folgende massgeblichen Änderungsvorschläge stehen im Zusammenhang mit dem Gegenstand des vorliegenden Berichts:

- Die Bundeskanzlei wird jede Vorlage vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens auf Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und auf Vollständigkeit prüfen.
- Die Bundesverwaltung ist bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen zur Zusammenarbeit mit den Kantonen in Fragen der Umsetzung verpflichtet.
- Artikel 8 VIV wurde durch neue Absätze ergänzt, die andere Auswirkungsarten erwähnen, die im erläuternden Bericht zu berücksichtigen sind (Berggebiete und Städte, wirtschaftliche Auswirkungen).

8 Besprechung

Der Ausschuss Finanzfragen des Bundesrates hat diesen Bericht am 31. Oktober 2016 mit der Leitung der EFK besprochen. Die EFK dankt dem Bundesrat für seine Aufmerksamkeit für dieses Dossier.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), Artikel 170, Artikel 50 Absatz 2⁷²

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10), Artikel 141

Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV, SR 172.061.1), Artikel 8⁷³

Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Entscheid des Bundesrates vom 15. September 1999)

Parlamentarische Vorstösse

Unternehmenssteuerreform:

11.3189 – Kapitaleinlageprinzip Rückwirkung aufheben. Motion eingereicht von Christian Levrat, Nationalrat, 17.03.2011.

11.3199 – Kapitaleinlageprinzip korrigieren Treu und Glauben gegenüber den Stimmberechtigten. Motion eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 17.03.2011.

11.3244 – Unternehmenssteuerreformgesetz II. Kapitaleinlageprinzip. Verheimlichung von 7 Milliarden Franken Steuerausfällen vor dem Volk. Motion eingereicht von Margret Kiener Nellen, Nationalrat, 18.03.2011.

11.3308 – Auswirkungen bei der Feststellung eines Motivs, das eine Volksabstimmung massiv verfälscht. Interpellation eingereicht von Luc Recordon, Ständerat, 18.03.2011.

11.3311 – Unternehmenssteuerreform II. Auswirkungen auf Bund und Kantone. Interpellation eingereicht von Alain Berset, Ständerat, 18.03.2011.

11.3451 – Unternehmenssteuerreform II. Unabhängige Studien über die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen. Interpellation eingereicht von Adèle Thorens Goumaz, Nationalrat, 14.04.2011.

11.4197 – Unternehmenssteuerreform II. Zwischenbilanz der explodierten Steuerausfälle per Ende 2011. Motion eingereicht von Margret Kiener Nellen, Nationalrat, 23.12.2011.

11.5484 – Unternehmenssteuerreform II. Heute vorhersehbare Steuerausfälle für Bund, Kantone und Gemeinden. Frage (Fragestunde) eingereicht von Margret Kiener Nellen, Nationalrat, 07.12.2011.

12.4266 – Unternehmenssteuerreform II. Wie viele Milliarden Steuerausfälle wegen Kapitaleinlageprinzip? Motion eingereicht von Margret Kiener Nellen, Nationalrat, 14.12.2012.

⁷² «Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.»

⁷³ «Der erläuternde Bericht gibt einen Überblick über die Vorlage und legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar. Er erläutert bei Erlassentwürfen die einzelnen Bestimmungen. [...] Im Übrigen gelten die Vorgaben für Inhalt und Gliederung von Botschaften des Bundesrates sinngemäss.»

12.415 – Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeit. Parlamentarische Initiative eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 15.03.2012.

12.3055 – Steuerausfälle im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II. Postulat eingereicht von Jacqueline Badran, Nationalrat, 29.02.2012.

12.5506 – Unternehmenssteuerreform II. Mindereinnahmen. Frage (Fragestunde) eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 05.12.2012.

Folgenabschätzung und Abbau des Verwaltungsaufwands

96.3618 – Auswirkungen neuer und bestehender Gesetze und Verordnungen auf Klein- und Mittelbetriebe. Motion eingereicht von Erika Forster-Vannini, Ständerat, 11.12.1996.

13.1011 – Prüfung der Gleichstellungsrelevanz in Botschaften des Bundesrates. Frage eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 13.03.2013.

13.3477 – Wird die Klimapolitik ihre Ziele verfehlen und die Zerstörung der Schweizer Industriestruktur beschleunigen? Interpellation eingereicht von Yannick Buttet, Nationalrat, 19.06.2013.

14.3005 – Volkswirtschaftliche und fiskalpolitische Folgen von konkreten Modellen der Individualbesteuerung. Postulat eingereicht von der Finanzkommission des Nationalrats, 30.01.2014.

14.3481 – Welche Datengrundlage für die Reform der Altersvorsorge? Interpellation eingereicht von Ignazio Cassis, Nationalrat, 18.06.2014.

14.3578 – Lebensqualität und Wohlfahrt. Wie wirksam sind die politischen Massnahmen und die Tätigkeiten des Bundes? Postulat eingereicht von Claude Hêche, Ständerat, 19.06.2014.

14.3858 – Einhaltung der NFA-Prinzipien in Vernehmlassungserläuterungen und Botschaften gemäss klar definierten Kriterien überprüfen. Motion eingereicht von Daniela Schneeberger, Ständerat, 25.09.2014.

14.3894 – Überprüfung der Auswirkungen und der Zielerreichung der Agrarpolitik 2014–2017. Postulat eingereicht von Erich von Siebenthal, Nationalrat, 25.09.2014.

15.3400 – Vermeidung unnötiger Bürokratie durch wirkungsvolle Bedarfsanalysen und Regulierungsfolgenabschätzungen. Motion eingereicht von Karl Vogler, Nationalrat, 05.05.2015.

15.3445 – Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken. Motion eingereicht von der FDP-Liberalen Fraktion, Nationalrat, 06.05.2015.

12.4219 – Finanzmarkt mit und ohne EWR. Vergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Interpellation eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrat, 14.12.2012.

Botschaft des Bundesrates

05.058 – Botschaft vom 22. Juni 2005 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) Unternehmenssteuerreformgesetz II.

Weiterer Bericht

Bundeskanzlei. Geschäftsberichte des Bundesrates 2007–2014.

Anhang 2: Bibliografie

Handbücher und Richtlinien

ARE (2008) Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte.
<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/03007/index.html?lang=de>

ARE (2007) Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques.

ARE (2009) Outil Excel.

ARE (2004) Anhang zum Rahmenkonzept der Nachhaltigkeitsbeurteilung.

ARE (2008) Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB).

ChF (2015) Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates
<https://www.bk.admin.ch/dokumentation/brges/06888/index.html?lang=de>

OFEV (2013) Leitfaden Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU).
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaftskonsum/fachinformationen/volkswirtschaftliche-beurteilung-von-massnahmen.html>

OFJ (2007) Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes.
<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>

OFJ (2014) Gesetzgebungsleitfaden: Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative 2013
<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/module-d.pdf>

SECO (2013a) Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch.
<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>

SECO (2013b) Regulierungsfolgenabschätzung. Checkliste.

SECO (2014) Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA.

Studien

ESTV (2008) Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Base de décision. Groupe de travail «Allégement pour les familles». 26 septembre 2008.

ESTV (2015a) Kinderdrittbetreuungskosten und steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern.

ESTV (2015b) Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz.

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

Bussmann, Werner (2009) Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. In: *LeGes* 2009/2, SS.175-189.

ch Stiftung (2014) Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013.

EFD (2015a) Einnahmenentwicklung direkte Bundessteuer.

KdK (2012) Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012.

Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaborium (2003) Aviation Safety management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

Rüefli, Christian (2016) Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes. In: *LeGes* (2016/1)

Schlegel, Tobias (2015) Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. Evaluation 2014.

SECO (2013) Bericht des SECO zu den Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in der Schweiz)

Methodik

De Meur, Gisèle, Rihoux, Benoît et Varone, Frédéric (2011): L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) : un outil innovant pour l'étude de l'action publique. *Pyramides* 8, 137-148.

Rihoux, Benoît (2004): Six applications d'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC) et des Ensembles Flous (EF) : mode d'emploi et originalités. *Revue Internationale de Politique Comparée* 11(1).

Thiem, Alrik (2010: 6): Set-Relational Fit and the Formulation of Transformational Rules in fsQCA. *COMPASS Working Paper Series* 61.

Literatur für das Konzept

CPA (2005) Die drei «KMU-Tests» des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll? Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 23. Februar 2005.

Dubas, Daniel et Daniel Wachter (2010) Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene . In: *LeGes* 2010/2, pp. 187-198.

European Court of Auditors, Impact assessments in the EU institutions: Do they support decision-making? Special Report No. 3, Luxembourg, 2010.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf

Jacob, Klaus et al., Evaluating Integrated Impact Assessment: Improving the Practice of Impact Assessment, February 2008. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Mathis, Klaus (2004) Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, SECO, Bern.
http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6lONTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdn9_gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

National Audit Office NAO (2010) Assessing the Impact of Proposed New Policies. Report by the Comptroller and Auditor General. London.

OCDE (2006) Regulatory Reform in Switzerland. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2012): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015.
<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=d>

Radaelli, Claudio M. (2004) Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher. In: *Evaluation*, Vol 15(1), pp. 31-48.

Rissi, Christof and Fritz Sager (2012) Types of knowledge utilization of regulatory impact assessments: Evidence from Swiss policymaking. In: *Regulation & Governance*, Vol. 7, pp. 348-364.

Rissi, Christof (2009) Upgrading Regulatory Impact Assessment. Utilization of an In-depth RIA in Swiss Policy-making Processes. Berne.

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.

Wallart, Nicolas et Alkuin Kölliker (2007) L'analyse d'impact de la réglementation: évolution récente et contribution au cadre réglementaire. In: *LeGes* 2007/1, pp. 45-59.

Anhang 3: Ansprech- und Interviewpartner

Konzept und thematischer Befragungsbereich

BJ – Bundesamt für Justiz

- Füzesséry Minelli Simone, Stv. Chefin Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik (RSPM)

Informelle Besprechungen mit mehreren anderen Mitarbeitenden des BJ:

- Bussmann Werner, früherer Leiter des Netzwerks Evaluation, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik
- Geiser Jean-Christophe, Leiter Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik
- Gerber Philippe, Stv. Chef Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I
- Keller Lucy, Juristin, früher Direktionsbereich Öffentliches Recht

BK – Bundeskanzlei

- Cascioni Lorenzo, Leiter Sektion Planung und Strategie
- Hug Elisabeth, Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch,
- Nussbaumer Markus, Leiter Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch
- Roulin Perriard Anne, Stv. Leiterin Sektion Planung und Strategie

EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung:

- Walker Martin, Leiter Sektion Stabsdienste und Grundsatzfragen, Abteilung Ausgabenpolitik
- Widmer Marianne, Stv. Leiterin Abteilung Ausgabenpolitik

EPA – Eidgenössisches Personalamt

- Siegenthaler Marc, Leiter Ressort Personalwirtschaft und Budgetierung

Informelle Diskussionen im Rahmen des Workshops des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) zum «Leitfaden zur Integration der Gleichstellungsprüfung in Gesetzgebungsprojekten» vom 30. September

Diskussionen anlässlich des durch das Bundesamt für Justiz veranstalteten Forums für Rechtsetzung vom 26. Juni 2014. An diesem Forum präsentierte die EFK ihr Projekt und nahm eine kleine Umfrage bei den Teilnehmenden vor, um die Praxis der Ämter und die Erwartungen in Bezug auf eine Evaluation der Botschaften des Bundesrates präziser abzustecken.

Evaluation

*Parlamentarierinnen und Parlamentarier*⁷⁴

- Hans Altherr (SR, AR, FDP)
- Adrian Amstutz (NR, BE, SVP)
- Toni Bortoluzzi (NR, ZH, SVP)

⁷⁴ SR: Ständerat. NR: Nationalrat

- Raphaël Comte (NR, NE, FDP)
- Robert Cramer (SR, GE, GPS)
- Felix Gutzwiller (SR, ZH, FDP)
- Beat Jans (NR, BS, SP)
- Suzanne Leutenegger Oberholzer (NR, BL, SP)
- Liliane Maury Pasquier (SR, VD, SP)
- Leo Müller (NR, LU, CVP)
- Luc Recordon (SR, VD, GPS)
- Jean Christophe Schwaab (NR, VD, SP)
- Andy Tschümperlin (NR, BE, SP)

Fraktionssekretariate

- Scheuss Urs, Stv. Generalsekretär, Die Grünen

Sekretariate der Legislativkommissionen

- Füzesséry Alexandre, Stv. Kommissionssekretär, Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben WAK
- Senn Stefan, Sekretär, Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) / Leiter Gruppe II
- Koller Stefan, Sekretär Finanzkommissionen FK und Finanzdelegation FinDel
- Meli Andres Beatrice, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und Geschäftsprüfungsdelegation GPDel

Vertreterinnen und Vertreter der Kantone

- Maissen Sandra, Generalsekretärin der Konferenz der Kantonsregierungen KdK

Für ein Subsystem der Folgenabschätzung zuständige Querschnittsämter

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung:

- Dubas Daniel, Sektionsleiter Nachhaltige Entwicklung

BAFU – Bundesamt für Umwelt

- Platchkov Laura, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Ökonomie
- Hauser Andreas, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Ökonomie

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft:

- Wallart Nicolas, Leiter Regulierungsanalyse und -politik
- Anthamatten Uschi, Mitarbeiterin Regulierungsanalyse und -politik

Fallstudien

Cassis de Dijon

- Perritaz Christophe, Ressortleiter Nichttarifarisches Massnahmen (AFNT), SECO
- Stadelhofer Julie-Antoinette, wiss. Mitarbeiter/in Rechtsdienst, SECO

- Deflorin Judith, Leitung Fachbereich Marktzutritt, BLV
- Flury Beat, IG DHS – Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
- Bonhôte Pierre, ehemaliger Kantonschemiker und Chef der Gewerbepolizei, Neuenburg
- Stalder Sara, SKS – Stiftung für Konsumentenschutz
- Jacquemoud Frédéric – ALDI SUISSE AG
- Pfenniger Barbara, Responsable Alimentation, FRC – Fédération romande des consommateurs

Familienabzüge

- Behnisch Brigitte, Projektleiterin steuerpolitische Geschäfte, Hauptabteilung Steuerpolitik, Abteilung Steuergesetzgebung, ESTV
- Jeitziner Bruno, Leiter Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, ESTV
- Ammann Roger, Leiter Team Steuerstatistik, ESTV
- Burgunder Fritz, Koordinator Unternehmensbesteuerung – Kantonale Steuerverwaltung – BE
- Nufer Marianne, Vorsteherin Steuerverwaltung – Kantonale Steuerverwaltung – OW

Luftfahrtgesetz

- Marti Thomas, Stv. Sektionschef, Sektion Recht und Internationales, BAZL
- Unseld Thomas, Generalsekretär-Stellvertreter, Kantonale Verwaltung – SG
- Abegglen Ronald, Corporate Communications, MLaw Senior Manager Political Affairs & Environment, Swiss – Swiss International Air Lines AG,
- Filippi Joana, Head Public Affairs, Landesflughafen Zürich
- Oggier Ernest, Direktor, Regionalflugplatz Jura-Grenchen
- Sozzi Alessandro, CEO, Lugano-Agno
- V. Pardo Jorge, LL.M., Geschäftsführer, Verband Schweizer Flugplätze (VSF)

Humanitäre Hilfe

- Flückiger Silvio, Chef Stab Humanitäre Hilfe und SKH, DEZA
- Gerber Michael, Sonderbeauftragter für globale nachhaltige Entwicklung (zum damaligen Zeitpunkt Koordinator der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2013–2016), DEZA
- Birchmeier Daniel, Ressortleiter WEMF, SECO
- von Däniken Beat, Caritas
- Keller Odile, Chefin Abteilung Analyse und Politik, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit, DEZA (zuvor: SECO)
- Herkenrath Mark, Geschäftsleiter / Direktor, Alliance Sud
- Niggli Peter, ehem. Geschäftsleiter / Direktor, Alliance Sud

Zusammensetzung der Begleitgruppe

- Binder Oser Andrea, Leiterin Fachbereich Recht, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, EBG
- Busmann Werner, früherer Leiter des Netzwerks Evaluation, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesamt für Justiz, BJ
- Dubas Daniel, Sektionsleiter Nachhaltige Entwicklung, Bundesamt für Raumentwicklung, ARE
- Hug Elisabeth, Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch, Bundeskanzlei, BK
- Marthaler Thomas, Stv. Sektionsleiter Finanzdienst III, Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV
- Müri Cyrille, Stv. Leiter Personalwirtschaft und Budgetierung, Eidgenössisches Personalamt, EPA
- Platchkov Laura, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Ökonomie, Bundesamt für Umwelt, BAFU
- Wallart Nicolas, Leiter Regulierungsfolgenabschätzung, Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO

Schlussbesprechung

- Luzius Mader, Stv. Direktor, Direktionsbereich Öffentliches Recht, BJ
- Eric Scheidegger, Stv. Direktor, Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik, SECO
- Walter Thurnherr, Bundeskanzler
- Generalsekretärenkonferenz

Anhang 4: Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung	Office fédéral du développement territorial (ARE)
BAFU	Bundesamt für Umwelt	Office fédéral de l'environnement (OFEV)
BJ	Bundesamt für Justiz	Office fédéral de la justice (OFJ)
BK	Bundeskanzlei	Chancellerie fédérale (ChF)
EBG	Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)
EFK	Eidg. Finanzkontrolle	Contrôle fédéral des finances (CDF)
EFS	Energiefolgeschätzung	Évaluation de l'impact énergétique (EIEN)
EFV	Eidg. Finanzverwaltung	Administration fédérale des finances (AFF)
EPA	Eidg. Personalamt	Office fédéral du personnel (OFPER)
EU	Europäische Union	Union européenne (UE)
EVIA	Evaluating integrated impact assessment	
FA	Folgenabschätzung	Analyse d'impact (AI)
GFA	Gesundheitsfolgenabschätzung	Évaluation de l'impact sur la santé (EIS)
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen	Petites et moyennes entreprises (PME)
NAO	National audit office	
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung	Évaluation de la durabilité (EDD)
OECD	Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung	Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)
ParlG	Parlamentsgesetz	Loi sur le Parlement (LParl)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle	Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)
QCA	Qualitative comparative analysis	Analyse quali-quantitative comparée (AQQC)
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung	Analyse d'impact de la réglementation (AIR)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
SUP	Strategische Umweltprüfung	Évaluation environnementale stratégique (EES)
VOBU	Volkswirtschaftliche Beurteilung	Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU)

Anhang 5: Auszüge aus dem Botschaftsleitfaden

Zu berücksichtigende Elemente nach Auswirkungsarten

- Auswirkungen auf den Bund:
 - Finanzielle und personelle Auswirkungen
 - In organisatorischer Hinsicht, auf die Informatik, in baulicher Hinsicht
- Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, die Städte, Agglomerationen und Berggebiete
 - Organisation
 - Aufteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Ebenen
 - Informatik
- Auswirkungen auf die Volkswirtschaft
 - Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen
 - Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Auswirkungen auf die Gesellschaft
 - Gesundheit und Sicherheit
 - Bildung
 - Kultur
 - Gleichberechtigung
 - Solidarität zwischen Generationen
- Auswirkungen auf die Umwelt
 - Landschaften und Artenvielfalt
 - Verbrauch von Ressourcen
 - Belastung der Umwelt und des Menschen
 - Risiken von Umweltkatastrophen
- Andere Auswirkungen
 - z. B. auf die Aussenpolitik

Anhang 6: Analyse der am Gesetzgebungskurs teilnehmenden Ämter

Die EFK hat eine Kurzanalyse der Beteiligung am Gesetzgebungskurs des BJ vorgenommen. Folgende Ämter haben in den Jahren 2004–2015 Mitarbeitende an diesen Kurs entsandt:

Tabelle 29: Gesetzgebungskurs: Teilnehmende 2004–2015

Departement	Amt	Anzahl	Departement	Amt	Anzahl	Departement	Amt	Anzahl
UVEK	GS-UVEK	2	EJPD	SEM	7	WBF	SECO	5
	BAV	2		BJ	16		SBFI	4
	BFE	4		fedpol	7		BLW	1
	ASTRA	4		SIR	1		BWL	1
	BAKOM	1		EKM	4		BWO	2
	BAFU	16		IGE	2		ZIVI	1
	ARE	1		METAS	1		Total Departemente	14
	ENSI	3		ISCeco	4	BK		13
	Total Departemente	33		Total Departemente	42			
VBS	GS-VBS	4	EDI	BAK	5			
	Rechtsdienst	9		BAR	1			
	Total Departemente	13		BAG	25			
EFD	EFV	3		BLV	7			
	ESTV	5		BFS	4			
	EZV	3		BSV	20			
	BBL	2		SWISSMEDIC	3			
	Total Departemente	13	Total Departemente	65				
Total								192

Quelle: BJ. Darstellung: EFK

Ämter mit Verzicht auf Entsendung von Mitarbeitenden an den Gesetzgebungskurs

- EDA: Staatssekretariat, DEA, DV, KD, DEZA, DR
- EDI: EBG, NB, MeteoSchweiz
- EJPD: ESBK, ESchK, NKVF, EKM
- VBS: swisstopo, NDB, armasuisse, BASPO, BABS
- EFD: SIF, EPA, BIT, ISB
- UVEK: BAZL

Anhang 7: Liste der 50 analysierten Botschaften

Nr.	Departement	Verwaltungseinheit	Bundesblatt	Curia vista	Titel	Datum Publikation
1	BK	BK	20132826	13.103	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte	29.11.2013
2	VBS	BASPO	20091599	09.082	Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport	11.11.2009
3	VBS	GS-VBS	20111242	12.085	Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Rüstungsprogramm 2012 und Gripen-Fondsgesetz)	14.11.2012
4	VBS	GS-VBS	20142015	14.069	Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee	03.09.2014
5	VBS	NDB	20132794	14.022	Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz (NDG)	19.02.2014
6	WBF	BWL	20141707	14.067	Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes	03.09.2014
7a	WBF	BWO	20101426	10.067	Botschaft zu einem Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung	18.08.2010
7b	WBF	BWO	20141418	14.055	Botschaft zu einem Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2015–2021	20.08.2014
8	WBF	BLV	20110795	11.058	Botschaft zum Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten	07.09.2011
9	WBF	SECO	20142735	14.095	Botschaft zum Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten	28.11.2014
10	WBF	SECO	20062214	07.025	Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung	28.02.2007
11	WBF	SECO	20081195	08.054	Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse	25.06.2008
12	WBF	SECO	20081666	08.062	Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes	03.09.2008
13	WBF	SECO	20102701	11.019	Botschaft über die Standortförderung 2012–2015	23.02.2011
14	WBF	SBFI	20120402	13.038	Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung	15.05.2013
15	UVEK	BAZL	20090120	09.047	Botschaft zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes	20.05.2009
16	UVEK	BAKOM	20130016	13.048	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen	29.05.2013
17	UVEK	BFE	20091132	09.061	Botschaft zur Änderung des Energiegesetzes	24.06.2009
18	UVEK	BAFU	20100295	10.062	Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz	23.06.2010
19	UVEK	BAFU	20120375	13.059	Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes (Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser)	26.06.2013
20	UVEK	BAV	20131398	13.068	Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Fan-Transporte)	28.08.2013

21	UVEK	GS-UVEK	20100706	10.051	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (Aufschiebende Wirkung von Beschwerden)	19.05.2010
22	EDA	DEZA	20110437	11.037	Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft	06.06.2011
23	EDA	Politische Direktion IV	20101615	11.045	Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migration	29.06.2011
24	EDA	GS-EDA	20120672	12.055	Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung 2015 in Mailand	16.05.2012
25	EFD	ESTV	20103258	11.023	Botschaft zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten	04.03.2011
26	EFD	ESTV	20090907	09.045	Botschaft zum Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern	20.05.2009
27	EFD	EFV	20081972	08.068	Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (FHG-Revision)	19.09.2008
28	EFD	EFV	20092786	10.036	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (Sanierung der Pensionskasse der SBB).	05.03.2010
29	EFD	EFV	20101011	10.075	Botschaft zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13) sowie zum Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA	01.09.2010
30	EFD	EFV	20132358	13.092	Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung — Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	20.11.2013
31	EFD	EPA	20111000	11.049	Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes	31.08.2011
32	EDI	BSV	20070107	07.055	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	15.06.2007
33	EDI	BSV	20103172	10.108	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (Verbesserung der Durchführung)	03.12.2010
34	EDI	BAK	20070245	07.043	Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG)	08.06.2007
35	EDI	BAK	20070167	07.044	Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia (Pro-Helvetia-Gesetz; PHG)	08.06.2007
36	EDI	BAK	20071384	07.073	Botschaft zur Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz in den Jahren 2008–2011	12.09.2007
37	EDI	BAG	20140950	ad 08.047	Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung; Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA)	19.09.2014
38	EDI	BAG	20080953	09.076	Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz, PrävG)	30.09.2009
39	EDI	BAG	20130478	13.050	Botschaft zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG)	29.05.2013

40	EDI	SBF	20122372	13.023	Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Programm der Europäischen Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport 2014–2020	27.02.2013
41	EDI	SBF	20122863	13.022	Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Rahmenprogrammen der Europäischen Union in den Bereichen Forschung und Innovation in den Jahren 2014–2020	27.02.2013
42	EJPD	IGE	20097711	09.086	Botschaft zur Änderung des Markenschutzgesetzes und zu einem Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen («Swissness»-Vorlage)	18.11.2009
43	EJPD	METAS	20101914	10.094	Botschaft zum Messwesen	27.10.2010
44	EJPD	SEM	20133139	14.025	Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Verlängerung der dringlichen Änderungen des Asylgesetzes)	26.02.2014
45	EJPD	SEM	20122513	13.030	Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)	08.03.2013
46	EJPD	BJ	20111349	11.067	Botschaft zum Bundesgesetz über die Anpassung von verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum anwaltlichen Berufsgeheimnis.	26.10.2011
47	EJPD	BJ	20072373	08.066	Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG).	10.09.2008
48	EDA	DEZA	20111627	12.029	Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016	15.02.2012
49	WBF	BLW	20112214	12.021	Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017	01.02.2012
50a	EDI	SBF	20061630	07.012	Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011	24.01.2007
50b	EDI	SBF	20112403	12.033	Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016	22.02.2012

Orange Markierungen: Botschaften aus der Kategorie «sonstige Botschaften», blaue Markierungen: in die Stichprobe aufgenommene Botschaften von grosser finanzieller Tragweite

Anhang 8: Verfahren im Detail (Module)

Modul 1: Dokumentenanalyse

Die Analyse der Unterlagen umfasste folgende Dokumente:

- Rechtsgrundlagen
- Instrumente der einzelnen Ämter zur Folgenabschätzung
- interne Unterlagen der einzelnen Ämter
- bestehende Studien zum Untersuchungsbereich
- betroffene parlamentarische Interventionen.

Siehe auch Anhänge 1 und 2

Modul 2: Teilstrukturierte Interviews

Mithilfe eines Gesprächsleitfadens wurden rund 20 Interviews mit folgenden Ansprechpartnern geführt:

- 13 Parlamentarierinnen und Parlamentariern
- 4 Kommissionssekretärinnen und -sekretären
- 1 Fraktionssekretär
- 1 Vertreterin der Kantone
- 5 Mitarbeitenden der Bundesverwaltung als Fachpersonen für Instrumente für Folgenabschätzungen (RFA, VOB, NHB).

Diese Gespräche wurden mithilfe eines teilstrukturierten Fragebogens geführt, der an die einzelnen Interviewpartner angepasst wurde.

Im Rahmen der Fallstudien wurden ebenfalls rund 30 Personen telefonisch, direkt oder anlässlich von Workshops befragt (ausführliche Liste in Anhang 3).

Modul 3: Inhaltsanalyse

Zunächst wurde die 50 Botschaften umfassende Stichprobe nach Relevanzkriterien sowie zum Teil nach dem Zufallsprinzip aus den in den Jahren 2007 bis 2014 verfassten Botschaften zu Gesetzesentwürfen und Finanzvorlagen gebildet (detaillierte Angaben finden sich im beiliegenden Bericht).

Danach wurde ein Bewertungsraster erarbeitet. Es umfasst formelle und substantielle Qualitätskriterien (Art der Aussage), die von der EFK ausgewählt wurden, sowie deskriptive Angaben (Seitenzahl, Departement, Art der Regulierung usw.; eine Kopie des Rasters findet sich im beiliegenden Bericht). Alle genannten Elemente wurden zusammengezählt, um die Qualität der betrachteten Botschaften zu ermitteln. Bestimmte als wichtiger eingestufte Kriterien erhielten eine höhere Gewichtung, um die Schlussnote entsprechend zu beeinflussen.

Anschliessend wurden mithilfe des Programms SPSS deskriptiv-statistische Analysen vorgenommen. Die Ergebnisse wurden für jede Botschaft auch anhand der Relevanz der Botschaft und ihrer Aussagekraft in Bezug auf die erwarteten Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen analysiert. (Detailliertere Angaben finden sich im beiliegenden Bericht).

Modul 4: Umfrage

Unter den 27 für die Redaktion der 50 Botschaften aus der Stichprobe zuständigen Ämtern wurde mithilfe eines per E-Mail versandten Fragebogens im Word-Format eine Umfrage durchgeführt. Die für die Redaktion der Botschaft zuständige Person wurde aufgefordert, diesen Fragebogen auszufüllen und bei Bedarf andere an diesem Verfahren beteiligte Personen beizuziehen. Alle Umfrageergebnisse finden sich im beiliegenden Bericht.

Modul 5: Qualitative und quantitative Vergleichsanalyse (QCA)⁷⁵

Mit Hilfe dieser Analyse sollte festgestellt werden, welche Kombination von Faktoren Erklärungen für die gute (oder weniger gute) Qualität einer Botschaft liefert. In Modul 3 konnten die Botschaften von guter Qualität ermittelt werden, die ein positives Ergebnis (Outcome) erzielt hatten, sowie diejenigen, bei denen kein positives Outcome vorlag. Für jeden der betrachteten 48 Fälle wurde ein Profil erstellt, das die Daten aus der Umfrage enthielt und (variable) Bedingungen festlegte. Anschliessend wurden mithilfe des Programms *fsqca* Tests vorgenommen.⁷⁶ Aufgrund der Tests lässt sich feststellen, ob die Bedingungen notwendig und/oder ausreichend für das Outcome sind. Die Konsistenz sowie der Abdeckungsgrad der vorgelegten Lösung wurden ebenfalls getestet, um die Robustheit des Modells zu verifizieren. Es wurden neue Bedingungen getestet und andere gestrichen, bis eine angemessene Anzahl an Kombinationen von Bedingungen zur Erklärung des Outcomes vorlag.

Modul 6: Fallstudien

Eine geringe Anzahl an Fällen (3) wurde ausgewählt, um mittels einer Evaluation a posteriori zu prüfen, ob die in der Botschaft vermittelten Prognosen sich als exakt herausstellten. Der Rechtsetzungsprozess wurde auch im Rahmen der teilstrukturierten Interviews für dieses Modell thematisiert. Als massgebliches Auswahlkriterium wurde das Jahr des Inkrafttretens des betreffenden Erlasses gewählt. Damit die Wirkung der Erlasse sich entfalten konnte, musste effektiv genügend Zeit eingeräumt werden. Andererseits enthalten die drei gewählten Botschaften verifizierbare Aussagen, zudem stammen sie aus drei verschiedenen Departementen. Die vollständigen Fallbeschreibungen und die Auswahlkriterien sind im beiliegenden Bericht dargestellt.

⁷⁵ QCA: Der auch im Deutschen verwendete englische Fachbegriff lautet Qualitative Comparative Analysis (QCA).

⁷⁶ Verfügbar unter: <http://www.compass.org/software.htm>