

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 erfordert 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 durchzogenen 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